

Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет

На правах рукопису

Десятнюк Оксана Миронівна

УДК 336.221.4(477)

Діалектика ризиковості
розбудови податкової системи України

Спеціальність: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук

Науковий консультант:
Юрій Сергій Ілліч
доктор економічних наук, професор
заслужений діяч науки і техніки України

Тернопіль, 2010

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ДОМІНАНТИ РИЗИКОВОСТІ.....	15
ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ.....	15
1.1. Податкова система як середовище прояву і поширення ризиків.....	15
1.2. Еволюція теорії ризиків та її вплив на формування ризикології.....	38
у сфері оподаткування.....	38
1.3. Аксиоми ризиковості податкової системи.....	56
Висновки до розділу 1.....	79
РОЗДІЛ 2. ВИХІДНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	82
РИЗИКІВ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ.....	82
2.1. Теоретико-методологічні підвалини пізнання джерел ризиків.....	82
2.2. Структуризація ризиків за спрямованістю дій податкових.....	105
правопорушень.....	105
2.3. Фінансова безпека як структуроутворюючий елемент теорії.....	123
податкових ризиків.....	123
Висновки до розділу 2.....	143
РОЗДІЛ 3. МОНІТОРИНГ ПОДАТКОВИХ РИЗИКІВ ТА ЙОГО.....	146
ЕФЕКТИВНІСТЬ В УМОВАХ ТРАНЗИТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ.....	146
3.1. Прагматика побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування.....	146
податків.....	146
3.2. Організація податкового контролю з урахуванням ризиків.....	168
3.3. Інформаційне забезпечення моніторингу ризиків.....	193
3.4. Системний підхід до управління податковими ризиками.....	208
Висновки до розділу 3.....	226

РОЗДІЛ 4. ІНДИКАТОРИ ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ.....	
СИСТЕМИ.....	231
4.1. Прогнозування податкових ризиків в контексті збалансування бюджетів держави.....	231
4.2. Ідентифікація ризиків діяльності державної податкової служби.....	259
4.3. Алгоритм моделювання податкової поведінки платників податків з урахуванням ризиків.....	284
Висновки до розділу 4.....	303
РОЗДІЛ 5. ФОРМУВАННЯ ВЕКТОРІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКОВОСТІ РОЗБУДОВИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ.....	306
5.1. Трансформація антиризикових заходів та обґрунтування вибору їхніх оптимальних варіантів у сфері оподаткування.....	306
5.2. Систематизація превентивних напрямів зменшення ризиковості у податковому середовищі.....	321
5.3. Шляхи розвитку податкової системи в умовах невизначеності і ризиків.....	349
Висновки до розділу 5.....	366
ВИСНОВКИ.....	370
ДОДАТКИ.....	375
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	396

ВСТУП

Податкова система України, будучи за природою складною, динамічною та ймовірнісною, характеризується невизначеністю структури, стану і розвитку. Ця невизначеність становить причинну основу ризиковості розбудови податкової системи. Ринкові трансформації вітчизняної економіки, які відбуваються без чіткої економічної доктрини на тривалий період розвитку держави й у значному політичному протистоянні, генерують зростання імовірності податкових ризиків та їхніх масштабів. Вагомість впливу ризиків на стабільність податкової системи і результативність її розбудови зумовлює об'єктивну необхідність у їхній ідентифікації, оцінюванні та мінімізації, що значно підвищує актуальність наукових досліджень діалектики ризиковості цієї системи.

Актуальність теми. Реалії функціонування податкової системи України свідчать про її неспроможність належним чином виконувати власні функції без здійснення адекватних заходів щодо вдосконалення. Порушення принципів економічної ефективності та соціальної справедливості, незадовільне виконання фіскальних завдань і дотримання податкової дисципліни на низькому рівні підтверджують її невідповідність класичним для ринкової економіки регулюючим впливам. Водночас, інтеграційні й трансформаційні процеси в економіці потребують нового наукового переосмислення та розробки шляхів удосконалення податкової системи. Всі визначені раніше напрямки податкового реформування з часом стають малоефективними і втрачають свою актуальність, оскільки на них постійно накладаються політичні, економічні і соціальні обмеження, які спричиняють невизначеність подальшого розвитку податкової системи.

З огляду на це найгостріша потреба на сучасному етапі полягає у формуванні нових стереотипів мислення і догм щодо податкового реформування на основі прогресивних наукових концепцій, які

враховуватимуть результати аналізу ризиків у сфері оподаткування для чіткого вибору траєкторій розбудови податкової системи.

Проблеми ризиковості у податковій системі України набули специфічного характеру. З одного боку, простежуються негативні тенденції, пов'язані із загальною моделлю економічного розвитку держави, можливостями здійснення економічних реформ та загостренням фінансово-економічної кризи, з другого – нестабільність у сфері оподаткування, яка характеризується внутрішніми суперечностями формування, функціонування і розвитку податкової системи. Управління оподаткуванням і прийняття рішень здійснюються в умовах конфліктності, дії дестабілізуючих факторів та зумовлених ними ризиків. Через їхній вплив реалії використання податкового механізму не сприяють зменшенню структурних деформацій у функціонуванні соціально-економічної системи та створенню оптимальних умов для завершення її ринкових трансформацій, що негативно відображається на макроекономічних показниках.

Національна школа ризикології як важливий напрямок економічної науки в нашій країні перебуває на стадії становлення і розвитку. Проблеми, пов'язані з ризиками розглядають у своїх працях В. Вітлінський, Н. Внукова, Н. Гнатишина, В. Гранатуров, М. Клапків, О. Долгий, С. Осадець, А.Скрипник, Д. Штефанич, А. Ястремський та інші дослідники. Проте, незважаючи на велику увагу, що приділяється цим питанням, досі не сформовано методологічної концепції ризикології у сфері оподаткування, а це унеможливорює передбачення ризиків і мінімізацію їхнього негативного впливу на розбудову податкової системи.

Значний внесок у створення наукового підґрунтя для трансформації оподаткування в контексті усунення дестабілізуючих факторів його розвитку зробили такі відомі вчені-фінансисти, як В. Андрущенко, О. Василик, В.Вишневський, О. Галушко, В. Геєць, О. Данілов, В. Загорський, Ю. Іванов, О.Кириленко, А. Крисоватий, І. Луніна, І. Лютий, В. Мельник, П. Мельник, А. Поддєрьогін, А. Соколовська, В. Суторміна, О. Тищенко, В. Федосов,

С.Юрій та ін. Проблеми, порушені у проведених дослідженнях, підтверджують нагальність і доцільність пізнання діалектики ризиковості розбудови податкової системи та розвитку теорії податкових ризиків у методологічному і концептуальному аспектах для адекватного виконання множини практичних завдань, які виникають у процесі податкового реформування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота є складовою науково-дослідних робіт кафедри податків і фіскальної політики Тернопільського національного економічного університету за комплексними темами: “Фіскально-податкове адміністрування: прагматика, проблематика та перспективи розвитку” (державний реєстраційний номер 0101U005699), “Стратегічні орієнтири формування і реалізації фіскальної політики України” (державний реєстраційний номер 0106U000521) і “Управління митною системою держави в інтересах підвищення конкурентоспроможності національної економіки” (державний реєстраційний номер 0109U000047). Роль наукових результатів дослідження автора в контексті виконання цих тем полягає в узагальненні теоретико-організаційних основ розвитку податкової системи в умовах ризиків, розробці вихідних методологічних принципів управління податковими ризиками, моніторингу ефективності функціонування ризикоорієнтованої системи адміністрування податків та з'ясуванні прагматичних проблем реалізації податкової політики в умовах ризиків.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є розробка методологічних та теоретико-організаційних засад ризикології у сфері оподаткування і моніторингу податкових ризиків та визначення на цій базі основних напрямків тактики і стратегії управління ризиками з одночасним формуванням науково-методологічних та практичних рекомендацій щодо зниження ступеня ризиковості розбудови податкової системи.

Досягнення визначеної мети передбачає виконання таких завдань:

- розкрити соціально-економічну природу й ознаки ризиковості податкової системи як середовища прояву і поширення ризиків;
- простежити еволюцію теорії ризиків та визначити зміст поняття ризиків оподаткування;
- розглянути аксіоми ризиковості податкової системи і встановити на цій основі теоретичні домінанти ризикології у сфері оподаткування;
- з'ясувати джерела ризиків оподаткування крізь призму моніторингу передумов та закономірностей їхнього виникнення;
- проаналізувати та вдосконалити базову систему класифікації ризиків;
- виявити потенційні та реальні загрози фінансовій безпеці держави, спричинені ризиками оподаткування;
- сформувати теоретико-організаційні основи моніторингу податкових ризиків й оцінити його ефективність для трансформаційних процесів;
- розкрити основи тактики і стратегії управління податковими ризиками та розробити методологічні положення і практичні рекомендації для ефективного ризик-менеджменту в оподаткуванні;
- дослідити прагматичні засади оцінювання ризиків при проведенні їхнього якісного та кількісного аналізу в суб'єктів податкових правовідносин;
- окреслити вектори попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи та запропонувати напрямки її розвитку в умовах невизначеності й ризиків.

Об'єкт дослідження – теоретико-методологічні та прикладні засади формування і розвитку податкової системи України.

Предметом дослідження є фінансові відносини, які відображають діалектику ризиковості розбудови податкової системи України.

Методологія та методика дослідження. Теоретичну базу дослідження формують праці провідних зарубіжних та вітчизняних учених-економістів і практиків з широкого спектра проблем, пов'язаних з теоріями ризику й

оподаткування. Методологія і методика дослідження ґрунтуються на діалектичному та системному підходах до загальнотеоретичного осмислення процесів становлення, функціонування і розбудови податкової системи та організації управління у сфері оподаткування. Для досягнення визначеної мети в роботі використано методи аналізу і синтезу, індукції та дедукції, економіко-математичні й статистичні методи. За основу логічної послідовності та цілісності категорій, понять і класифікацій взято діалектичний метод пізнання в поєднанні з методологією теорії систем. Обґрунтування категоріального апарату здійснено за допомогою наукових абстракцій та аксіоматики. Метод узагальнення, логічний та історичний методи застосовано при вивченні основ функціонування податкової системи, розкритті проблем управління у сфері оподаткуванням, оцінюванні ефективності організації моніторингу податкових ризиків і побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків. Відповідно до методики системно-функціонального аналізу сформульовано концепції ієрархічності та додатковості ризиків податкової системи й розроблено методологічні підходи до оцінювання ризиків суб'єктів податкових правовідносин. Комплексне використання розрахунково-аналітичного методу, порівняння і логічного узагальнення є основою для складання алгоритмів оцінювання, попередження та мінімізації ризиків і окреслення векторів розбудови податкової системи в умовах невизначеності й ризиків.

Інформаційну базу дослідження становлять законодавчі і нормативні акти з питань оподаткування, податкового регулювання та управління, звітні дані Міністерства фінансів України і Державного казначейства України, матеріали Державної податкової адміністрації України та Державного комітету статистики України.

Наукова новизна одержаних результатів. У дисертаційній роботі сформовано теоретико-методологічну базу для вирішення важливої наукової проблеми пізнання діалектики ризиковості розбудови податкової системи України на підставі розробки концептуальних основ ризикології у сфері

оподаткування і вихідних методологічних засад моніторингу податкових ризиків та управління ними. У процесі дослідження отримано результати, які містять наукову новизну, характеризують особистий внесок автора та полягають у такому:

вперше:

– обґрунтовано соціально-економічну сутність ризиковості податкової системи, яка полягає у прояві діалектичної об'єктивно-суб'єктивної структури невизначеності її формування і розвитку та характерних особливостей сприйняття суб'єктами податкових правовідносин об'єктивно наявних проблем вибору й конфліктності, іманентних процесам управління, прийняття рішень у сфері оподаткування, виконання податкового законодавства, обтяжених можливими зовнішніми загрозами і невикористаними можливостями;

– запропоновано узагальнене визначення сутності ризиків оподаткування як можливості виникнення негативних економічних та соціальних наслідків через неефективність побудови і функціонування податкової сфери під впливом об'єктивних та суб'єктивних факторів її розвитку в умовах невизначеності зовнішнього середовища. Це дає змогу шляхом переходу від загального до конкретного формувати поняття будь-яких специфічних ризиків у податковому середовищі;

– побудовано модель управління податковими ризиками з допомогою застосування системного підходу. На її основі впорядковано теоретичні та методологічні домінанти для діалектичного розуміння його суті як системи і процесу, розкрито зміст та виявлено логічну взаємозалежність обов'язкових елементів: об'єктів, суб'єктів, факторів впливу, джерел інформації, принципів, тактики і стратегії;

удосконалено:

– класифікацію ризиків оподаткування за кількісними та якісними критеріями. Це дало змогу сформулювати функціональну ознаку класифікації, яка поділяє ризики на загальносуспільні, зумовлені впливом на сферу

оподаткування незалежних від неї факторів суспільно-економічного життя, і податкові, пов'язані з діяльністю чи бездіяльністю суб'єктів господарювання у цій сфері й функціонуванням податкового механізму, що створюють у власному середовищі лише властиві їм різновидові ризики;

– трактування поняття податкових ризиків як можливості виникнення негативних економічних наслідків через неефективність побудови і функціонування податкового механізму, тактики та стратегії податкової діяльності і вчинення правопорушень у сфері оподаткування. На відміну від існуючих дефініцій, запропоноване визначення цього поняття враховує інформаційну природу податкових ризиків. На його основі можна з'ясувати особливості прояву цих ризиків у всіх суб'єктів податкових правовідносин і здійснювати підбір методів оцінювання й засобів їхньої мінімізації;

– систематизацію джерел ризиків сфери оподаткування. Вона передбачає формування факторних комплексів, що детермінують ризики і враховують, по-перше, причини їхнього виникнення як невід'ємні об'єктивні властивості функціонування податкової системи, які слугують підґрунтям для її невизначеності, та, по-друге, фактори як змінні обставини, що впливають на рівень цієї невизначеності, сприяють виникненню ризиків і зростанню причинності щодо ризиковості оподаткування;

– комплекс заходів зі здійснення моніторингу податкових ризиків на основі розробки теоретико-організаційних засад побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків, напрямків виявлення ризиків на всіх етапах адміністрування та векторів розвитку інформаційного забезпечення моніторингу. Це дає змогу вчасно передбачати ризики, оцінювати їхню фіскальну значущість й ефективно використовувати податкову інформацію для впливу на них;

– підхід до формування методологічних засад оцінювання ризиків податкової системи. На відміну від існуючих підходів, він враховує позицію кожного суб'єкта податкових правовідносин і тенденції до її зміни в

окремому сегменті сфери оподаткування. На підставі запропонованого підходу здійснено групування показників за принципами додатковості та множинності зіставлення ризиків діяльності держави, податкових органів і платників податків й оцінено вплив на стан податкових надходжень ризиків податкового боргу, фіскальних втрат від пільг і тіньового капіталу;

набули подальшого розвитку:

– основи формування теоретичної концепції ризикології у сфері оподаткування, яка враховує діалектику закономірностей та суперечностей функціонування і розбудови податкової системи та встановлює взаємозалежність і взаємозумовленість ризиків зі з'ясуванням ступеня кореляції впливу на них окремого суб'єкта податкових правовідносин;

– розроблення методологічних засад групування податкових ризиків на основі їхньої систематизації за спрямованістю дій правопорушень у сфері оподаткування й економічною поведінкою всіх суб'єктів податкових правовідносин. Це дало змогу ідентифікувати ризики за об'єктами посягання, суб'єктами здійснення та діапазоном поширення і структурувати їх за видами відповідальності щодо вчинених протиправних дій;

– визначення напрямків організації податкового контролю з урахуванням ризиків. Вони передбачають упорядкування алгоритму відбору платників податків для перевірки та систематизації й встановлення видів, структури і взаємозв'язку ризиків податкового контролю як функції й процесу, що сприятиме підвищенню якості та ефективності роботи щодо проведення перевірки на всіх її етапах і максимальному зменшенню бюджетних втрат;

– окреслення векторів попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи на основі розробки превентивних, обмежувальних і компенсаційних антиризикових заходів у сфері оподаткування як з позиції наявних витрат, так і ймовірності отримання очікуваного результату. На підставі цього запропоновано домінуючі шляхи

забезпечення ефективності розбудови податкової системи в умовах невизначеності й ризиків.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що методологічні та теоретико-організаційні положення, висновки і практичні рекомендації автора забезпечують подальший розвиток ризикології у сфері оподаткування. Вони є науковим підґрунтям для розробки прикладних методів оцінювання податкових ризиків, підготовки проектів законодавчих та нормативних актів з питань реформування податкової системи і модернізації діяльності Державної податкової адміністрації України в напрямку вдосконалення методичного та інструктивного забезпечення практики управління ризиками.

Наукові напрацювання і рекомендації, які мають прикладний характер, взято до впровадження Департаментом розвитку і модернізації Державної податкової служби України (довідка № 87/6/33-0016 від 24.09.09 р.), Департаментом місцевих бюджетів Міністерства фінансів України (довідка № 31-11000-07-17/26014 від 29.09.09 р.). Науково-теоретичні розробки використовуються у навчальному процесі Тернопільського національного економічного університету (довідка № 126-24/2280 від 08.10.09 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійно виконаною науковою працею, в якій викладено авторський підхід до пізнання діалектики ризиковості розбудови податкової системи України. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, в дисертації використано лише ті здобутки, які автор отримав особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційної роботи доповідалися на міжнародних і українських науково-практичних та науково-методичних конференціях, зокрема на : міжнародних науково-практичних конференціях “Наука і освіта” (м. Дніпропетровськ, 2002 р. і 2005 р.), “Оподаткування у промисловому регіоні: теорія, практика та перспективи розвитку” (м. Донецьк, 2005 р.), “Формування єдиного наукового простору Європи та завдання економічної науки” (м. Тернопіль,

2007 р. і 2008 р.), “Фінансові ринки та інститути” (м. Харків, 2007 р.), “Проблеми і перспективи інноваційного розвитку економіки України” (м. Дніпропетровськ, 2008 р.), “Конкурентоспроможність та інновації: проблеми науки та практики” (м. Харків, 2008 р.), “Міжнародний бізнес та менеджмент: проблеми та перспективи в умовах глобалізації” (м. Тернопіль, 2008 р.), “Стан і проблеми оподаткування в умовах ринкової економіки” (м. Донецьк, 2008 р.), “Економіка та фінанси в умовах глобалізації: досвід, тенденції та перспективи розвитку” (м. Макіївка Донецької області, 2009 р.), “Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики” (м. Харків, 2009 р.); всеукраїнських науково-практичних конференціях “Економічні проблеми ринкової трансформації України” (м. Львів, 2002 р.), “Управління у сфері фінансів, страхування та кредиту” (м. Львів, 2007 р.), “Засоби фінансового забезпечення стійкого економічного розвитку” (м. Севастополь, 2009 р.); всеукраїнських науково-методичних конференціях “Сучасні аспекти фінансового управління економічними процесами” (м. Севастополь, 2005 р. і 2007 р.); міжвузівській науково-методичній конференції “Проблеми економічної освіти і науковий прогрес” (м. Кривий Ріг, 2003 р.); науково-практичній конференції “Тенденції та перспективи розвитку податкової системи України” (м. Ірпінь, 2008 р.); науково-практичному семінарі з міжнародною участю “Актуальні проблеми забезпечення економічної безпеки України” (м. Тернопіль, 2008 р.).

Публікації. Основні результати наукового дослідження відображено в індивідуальній і 3 колективних монографіях, 2 колективних підручниках, індивідуальному та 2 колективних навчальних посібниках, 26 статтях у фахових наукових виданнях та 24 публікаціях в інших виданнях.

Загальна кількість публікацій за темою дисертації становить 59 найменувань обсягом 315,76 друк. арк., з яких автору належить 83,58 друк. арк.

Структура й обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається із вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

Загальний обсяг роботи становить 425 сторінок. Дисертація вміщує 48 таблиць, 35 рисунків, з них 3 рисунки займають 3 повні сторінки та 12 додатків на 21 сторінці. Список використаних джерел налічує 335 найменувань на 30 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ДОМІНАНТИ РИЗИКОВОСТІ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

1.1. Податкова система як середовище прояву і поширення ризиків

Податкова система є особливою стадією формування фінансових відносин, котрі згідно твердження професора А. Поддєрьогіна “...виникають між учасниками суспільного виробництва на всіх стадіях процесу відтворення, на всіх рівнях господарювання, у всіх сферах суспільної діяльності” [202, С.5]. Саме фінанси беруть участь в усіх фазах процесу відтворення, причому ця участь неоднакова на різних його стадіях і, як зазначає професор С. Юрій “... еквівалентна частці розподілу в кожній фазі, оскільки розподіл має місце і на виробничій стадії, і на стадіях обміну та споживання” [301, С.5].

Відтак, якщо поглибити рівень наукової абстракції, стає очевидним, що на будь-якій фазі процесу відтворення при формуванні фінансових відносин, пов'язаних з оподаткуванням, закономірно виникають ризики. “Суспільне виробництво в цілому, а також діяльність господарських структур та окремих громадян у своїй основі об'єктивно вміщують елементи ризику, що зумовлює необхідність їх попередження, подолання, зменшення руйнівних або збиткових наслідків” [27, С.287]. Отже причинно-наслідкові зв'язки податкової системи і ризиків слід з'ясовувати через призму дослідження основ ризиковості сфери оподаткування загалом.

Будучи за своєю природою складною та динамічною, сфера оподаткування характеризується невизначеністю структури, стану і розвитку. Водночас її відкритість і складність зв'язків між елементами податкового механізму зумовлюють прийняття економічних рішень за умови невизначеності майбутніх результатів. Таким чином, невизначеність становить причинну основу ризиків в податковому середовищі і зумовлює

для суб'єктів оподаткування необхідність ідентифікації головних передумов появи ризикових подій, їхнього своєчасного прогнозування, оцінювання можливих втрат і вжиття відповідних коригуючих заходів, спрямованих на управління ними.

Крім цього, генерують зростання ймовірності ризиків у податковому середовищі та їхніх масштабів, ринкові трансформації економіки України, які характеризуються змінами у відносинах власності, створенням капіталу підприємницьких структур, переходом до вільного формування цін під впливом попиту і пропозиції. “Чим складнішим і невизначенішим є соціально-економічне середовище, тим загальніша необхідність урахування ризику, побудова й удосконалення інструментарію його аналізу, моделювання і прогнозування” [203, С.85].

Серед основних обставин, які генерують в ризики в економічній сфері загалом, професор В. Вітлінський виокремлює наявні невизначеність, конфліктність, нестачу інформації на момент її оцінювання і прийняття управлінських рішень, неоднозначність прогнозів, зміни як у навколишньому середовищі, так і в самій системі, еволюційні трансформаційні процеси, обмеження часу на наукове обґрунтування оцінки значень економічних і фінансових показників [33, С.3]. При цьому процес прийняття рішень в економіці здійснюється в умовах постійно присутньої непевності, яку заперечити повністю, тобто створити однозначні, детерміновані умови ходу економічної діяльності, неможливо.

З указаних обставин до ризикової належить і сфера оподаткування, в якій процес вибору та прийняття рішень на всіх рівнях ієрархії управління відбувається в умовах постійно присутньої невизначеності. Зокрема, про можливість існування ризиків у податковому середовищі свідчить те, що:

- податкові надходження є основним джерелом наповнення бюджету — інструменту, який гарантує стабільність держави, тому неспроможність останньої за допомогою податкової політики акумулювати

законодавчо встановлений обсяг податкових доходів спричиняє ризики невиконання нею власних функцій;

- податкова система є особливим знаряддям у розпорядженні держави, управління яким сприяє або економічному зростанню та суспільному добробуту в країні, або її занепаду, тобто інструментом забезпечення національної безпеки держави. З огляду на це проведення податкової політики завжди пов'язане з вибором напрямів її реалізації, що супроводжується ризиками непередбачуваності кінцевих результатів;

- вітчизняна податкова система побудована на еклектичному поєднанні принципів двох податкових систем – європейської та американської. Відмінності в основах побудови цих систем (в європейській переважає обкладання обороту у формі податку на додану вартість, в американській – прибутковий принцип оподаткування) значно ускладнюють процес оподаткування в Україні та зумовлюють ризики неефективності адміністрування податків і зборів;

- процес розбудови вітчизняної податкової системи відбувається дуже швидкими темпами. Україна, не маючи достатнього практичного досвіду і наукового обґрунтування формування та реалізації податкової політики, розвивається експериментальним шляхом, часто роблячи при цьому хибні кроки [146]. Принципово нові шляхи вирішення визначених завдань і застосування зарубіжного досвіду потребують методів і прийомів, які є новими для вітчизняної практики. Природно, що на підставі цього з'являються і великі ризики зазнати невдачу. Якщо зіставити такі фактори, як необхідність вирішення проблеми швидко та якісно, і кількість придатних до використання ресурсів, яка стрімко зменшується то спостерігається наступна ознака ризику;

- реформування податкової системи, як і будь-який процес трансформації, взаємно пов'язане з виникненням ризиків;

- ефективність розбудови податкової системи значною мірою залежить від застосування нестандартності дій та орієнтації на максимально

можливий успіх. Важливість цього питання по-різному розуміють усі суб'єкти оподаткування, тому в їхніх діях проявляються ознаки, які спричиняють зростання рівня податкових ризиків;

- складність побудови податкових правовідносин спричиняє загострення конфлікту інтересів суб'єктів оподаткування, що збільшує загальний рівень ризиків у цьому середовищі;

- середовище сфери оподаткування поширюється на усі види суспільної і господарської діяльності, що зумовлює виникнення пов'язаних з цим ризиків і їхній вплив на ризиковість податкової системи;

- практика переміщення податкового навантаження на значно вужчий сектор та коло платників податків перетворює податкову систему у фактор гальмування економічного зростання та інвестиційної активності. Це стимулює ухилення від оподаткування та відплив капіталів за кордон і відповідно спричинює появу ризиків невиконання бюджетних призначень органами державної податкової служби та ін.

Зазначені характеристики не лише вказують на можливість існування ризиків у податковому середовищі, а й підтверджують наявність їхньої діалектичної об'єктивно-суб'єктивної структури, дослідження якої дасть змогу виявити ознаки ризиковості податкової системи і з'ясувати специфіку вияву в ній ризиків.

Домінантою ризиковості сфери оподаткування є категорія невизначеності. При цьому об'єктивність невизначеності ґрунтується на існуванні в цій сфері проблеми вибору, неможливості реального оцінювання результатів функціонування і наслідків реформування, конфліктності, загроз та небезпек, відсутності вичерпної інформації на момент прийняття рішень тощо.

Ризиковість оподаткування закладена в основах побудови податкового механізму і реалізації податкової політики, оскільки ризики завжди пов'язані з вибором відповідних альтернатив і розрахунком імовірності їхнього результату. Як зазначає професор П. Мельник, "...вибір і ризик завжди

“гостро-сюжетно” співіснують. Тому вибір і ризик – це опосередковані (і об’єктивно, і суб’єктивно), органічно взаємопов’язані властивості людської психіки” [168, С.97– 98].

Проблема вибору у сфері оподаткування, перш за все, чітко проявляється в наукових основах світової фінансової науки, яка згідно твердження професора А. Крисоватого виробила два системних підходи до теоретико-організаційного обґрунтування питання фіскального вибору [146, С.36].

Перший підхід теорії фіскального вибору визнає податок як громадянський обов’язок платника податку, який виявляється на основі свідомого індивідуального вибору і власного оцінювання характеру діяльності держави. В теоретичному трактуванні цей напрям вважають економічною теорією демократії, в якій, згідно з концепцією самооподаткування американського економіста Е. Кларка, існує згода громадян-виборців оплачувати податками зроблений ними вибір державотворення. Так, основою цієї концепції є взаємозв’язок між процесом оподаткування в державі та суспільним вибором.

Власне та частина теорії фіскального вибору, яку називають суспільною, безпосередньо стала складовою фінансової науки. Серед джерел цієї теорії професори В. Суторміна, В. Федосов та В. Андрущенко виокремлюють філософію екзистенціалізму, яка дає змогу пояснити права та свободи людини як внутрішню індивідуальну свободу волі, думки, рішень та вибору. Такі вияви особистості набувають суспільного визнання через демократичну участь у соціально-політичних подіях [267, С.32].

Зазначена теорія у завершеному вигляді об’єднує в ціле функціонування інститутів державної влади, процеси виборів і мотивацію поведінки виборців, програми та політику уряду держави тощо. Таким чином, проблема суспільного вибору напрямків реалізації податкової політики наявна лише в контексті демократії й особистої свободи, а передумовою цього вибору є потреба у сукупності колективних цінностей і

благ, які забезпечує суспільна влада. При цьому розбіжності потреб тих, хто зацікавлений у фіскальній експансії перерозподілу суспільних благ, і тих, хто не зацікавлений у ній, блокують раціональні заходи податкової політики.

З огляду на це теорія суспільного вибору зумовлює виникнення проблеми особистої відповідальності індивідуумів, які беруть участь у політичних процесах держави. Прийняття рішень на практиці здійснюється в умовах конкуренції за владу і право управляти суспільством. Збільшується кількість формальних і неформальних політизованих об'єднань, які прагнуть реалізувати власні інтереси, що в підсумку негативно впливає на реалізацію податкової політики та збільшує ризиковість економічного розвитку держави загалом.

Отже, підхід до фіскального вибору, що запропонував Е. Кларк є прийнятним тільки в умовах функціонування високорозвиненого громадянського суспільства, в якому існує прагматичний погляд на вибір як на процес вияву індивідуальних схильностей, сукупність яких формує цінності, загально визнані суспільством. Як зазначає американський учений Р. Масгрейв, проведення податкової політики в хитросплетінні економічних, політичних та ідеологічних впливів демократичним шляхом можливе лише за умови врахування поведінки громадян – виборців як носіїв різних інтересів [320].

Зазначений напрям теорії фіскального вибору підтверджує, що реальний демократичний процес має еволюціонувати поряд із пізнавальним. Це потребує одночасного визрівання правосвідомості громадян, з одного боку, як виборців і, з другого – як платників податків, та керування урядовців не егоїстичними інстинктами, а громадянським обов'язком і відповідальністю. Однак у суспільній практиці таке самооподаткування згідно з теорією Е. Кларка блокується недосконалим і корисливим товарно-грошовим фетишизмом людини як біологічного індивідууму [146]. З огляду на це створення активного механізму регуляції соціально-економічних параметрів у державі – це нагальна потреба сьогодення.

Інший напрям фіскального вибору, на відміну від попереднього, ґрунтується на визнанні необхідної обов'язковості податків, які як ціна суспільних благ одночасно розглядаються у двох аспектах – цільовому і примусовому. Примусовий характер сплати обов'язкових платежів державі в обмін на суспільні блага є доволі ефективним і відносно простим методом централізації валового внутрішнього продукту в державі. Формування податкової політики у цьому разі базується на тому, що будь-який податок, окрім суто фіскальної функції, має також зовнішні для фіску соціально-економічні ефекти. Це дає можливість державі в процесі реалізації цієї політики регулювати економічні та соціальні процеси та спрямовувати їх у потрібне русло, незважаючи на погляди і бажання платників податків [267]. Таким чином, питання про відносну ефективність податкового регулювання в державі є завжди актуальним.

Досліджуючи діалектичний взаємозв'язок процесів оподаткування та ролі країни у фіскальному виборі, екс-прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер зауважила, що держави зберігають своє значення тому, що саме вони встановлюють правові межі, а розумна правова основа відіграє значну роль як для суспільства, так і для економіки, оскільки лише держави володіють монопольним правом на примус [272, С.16–17]. У цьому контексті більшого значення набуває роль держави в трансформаційній економіці, а також особливого змісту – у сфері оподаткування. Першочерговим завданням є правове регулювання стабільності податкової системи й ефективності діяльності контролюючих органів у сфері оподаткування.

Насамперед, розвиток ролі держави у суспільному житті безпосередньо відображається у функціональному призначенні податкової політики, яка зберігає фіскальну спрямованість і примусовість сплати податків незалежно від змін функцій першої. При цьому кількісне вираження цих напрямів функціонального призначення податкової політики залежить від рівня та якості послуг, які держава надає суспільству. Як зазначив професор Каліфорнійського університету і лауреат Нобелівської премії з

економіки Дж. Стігліц, індивідуальною ціною податку є додаткова плата, яку індивід змушений внести (у вигляді податкових платежів) за кожен додаткову одиницю товару суспільного споживання [264]. Щодо еволюції інших напрямів функціонального призначення податкової політики зауважимо, що вони стають продуктом реалізації конкретних функцій держави в суспільно-економічному бутті [146].

Необхідність виконання функцій держави потребує стабільності податкових надходжень, з одного боку, та справедливого розподілу останніх – з іншого. Це ставить перед нею складний вибір щодо орієнтації податкової політики на економічну ефективність чи соціальну справедливість. Звичайно, ідеальним є варіант оптимального поєднання вказаних аспектів, однак на практиці отримати такий результат дуже складно. Насамперед важко цього досягти в Україні як державі, віддаленій від ідеалів економіки добробуту, в якій, як зазначає професор А. Соколовська “...діють чинники, що зумовлюють відхилення величини сукупних податкових надходжень від вартості суспільних благ, виробництво яких фінансується за рахунок цих надходжень, отже, зумовлюють порушення принципу еквівалентності між ними. Серед таких чинників – розкрадання державних коштів, марнотратство” [258, С.24]. Отже, еквівалентність, яка певною мірою характеризує суть податкових відносин між державою і платниками податків за вищезазначених несприятливих обставин, набуває спотвореного вигляду, значно підвищуючи ризиковість податкової сфери.

Таким чином, у наукових основах формування і реалізації податкової політики закладена проблема вибору, яка безперечно пов’язана з ризиками, а тому є об’єктивною ознакою невизначеності у сфері оподаткування.

Прояв ризиковості сфери оподаткування спостерігається з моменту створення вітчизняної податкової системи, яка формувалась у складних умовах. Спад виробництва загострив проблему мобілізації доходів бюджету, проведена пришвидшеними темпами приватизація позбавила державу важливих фінансових джерел. До того ж зростання зовнішньої

заборгованості зумовило переважно фіскальний напрям реалізації податкової політики. Підвищення податкового навантаження з метою врегулювання проблеми наповнення бюджету призвело до протилежних результатів, спричинюючи при цьому корупцію і криміналізацію суспільного життя. Наслідком цих дій стало те, що тіньовий сектор у вітчизняній економіці набув значних масштабів, визначились тенденції до масового ухилення від оподаткування та обмеження податкової бази.

Невідповідність результатів формування відносин у податковій сфері завданням реалізації податкової політики стала головною причиною проведення податкових трансформацій у державі. Однак постійне реформування податкової системи експериментальним шляхом без відповідної науково обґрунтованої концепції не сприяло позитивним зрушенням у цій сфері. До того ж призвело до неможливості оцінити ефективність побудови чинної податкової системи через постійні зміни в її функціонуванні.

Суперечливий характер реформ і непередбачуваність їхніх результатів спричинені тривалим періодом використання соціалістичного досвіду побудови держави, особливостями розбудови власної державності та усвідомленням національної самоідентичності народу України. Проведенню реформ не передувало об'єктивне оцінювання майбутніх наслідків упроваджуваних проектів і моделей, зокрема побудови податкової системи. Сподівання на позитивні результати форсованих реформ спричинили появу та подальше загострення низки негативних факторів [95], що досі гальмують процес розбудови податкової системи, перешкоджають її ефективному розвитку та збільшують ризиковість.

Зокрема, практика довела безперспективність спроб усунення недоліків функціонування вітчизняної податкової системи шляхом внесення лише окремих змін у податкове законодавство [95]. Так, побудова структури вітчизняної системи оподаткування в 1992 – 1995 рр. на основі необґрунтованого копіювання податкових систем високорозвинутих країн, а

також введення у 1997 р. принципово нового порядку розрахунку баз оподаткування й обліку за основними податками (ПДВ та податку на прибуток), не привели до бажаних позитивних результатів, а спричинили нові проблеми, які донині не вирішені. Як наслідок, загострилась проблема виконання бюджету і ускладнився процес проведення податкових реформ.

Оскільки недостатньо обґрунтовані зміни призводять до стрибкоподібного зменшення податкових надходжень, вони є занадто ризиковими для нестійкої фінансової системи, спричиняють проблеми функціонування сучасної і стримують формування нової системи оподаткування. “Радикальні заходи є досить небезпечними, адже неминуче супроводжуються втратами, які можуть перевершити позитивні наслідки від революційних змін” [258, С.350].

Таким чином, з початку 1990 р. вітчизняна податкова система не має змоги об’єктивно оцінити ефективність побудови та спрогнозувати результати розбудови, що зумовило появу так званого “кризового синдрому модернізації”. Саме неможливість оцінювання та прогнозування результатів побудови і реформування податкової системи є наступною об’єктивною ознакою існування невизначеності та відповідно наявності ризиків у податковому середовищі. Недостатньо усвідомлені інноваційні моделі розвитку податкової системи, впроваджені реформаторами, спричинили її теперішній кризовий стан і підвищили ризиковість сфери оподаткування.

За цих умов надзвичайно високою виявилась соціальна ціна таких необґрунтованих реформ. Розбудова податкової системи супроводжується кризовими явищами практично в усіх сферах суспільного життя. До того ж за період втілення в життя різних модернізаційних проектів в Україні значно розширилась “зона бідності” [22, С.33–40].

Так, за даними ООН, 26,7% населення нашої країни можна зарахувати до категорії бідних, а 14,7% – до дуже бідних. Дослідження GFK Purchasing Power Europe, яке проводять щорічно в 40 європейських країнах підтверджує, що за купівельною спроможністю українці перебувають на передостанньому

місці в Європі (на останньому – Молдова) [330]. За даними Держкомстату України, кількість бідних упродовж останніх років становить 24–28%. У 2006р. витрати половини українських сімей не перевищували 480 грн. на особу на місяць. У 2007 р. рівень заробітної плати 19,3% працюючих був меншим, ніж мінімальний прожитковий мінімум [332].

Тому, цілком природним є бажання значної частини населення якнайшвидше подолати межі зони бідності і покращити матеріальне становище. Втілення цього бажання в життя досягається часто протиправними методами, які набули значного поширення в сфері оподаткування і спричинені впливом багатьох обставин. Одні з них діють на загальносуспільному рівні й відображають недоліки, пов'язані з кризовим станом економіки, інші – зумовлені специфічними особливостями діяльності податкової служби, зокрема, умовами виконання обов'язків її працівниками в умовах жорсткої протидії з боку правопорушників [95].

Використання протиправних методів у податковій сфері за суттю є виявленням конфлікту – зіткнення протилежних інтересів між суб'єктами оподаткування. Наявність суперечностей прямо відображається на рівні незадоволеності всіх учасників процесу оподаткування і є індикатором існування в суспільстві соціальної напруги, а отже – передумовою соціального конфлікту.

Відтак, іншою характерною ознакою ризиковості сфери оподаткування є суперечливі та конфліктні процеси, які відповідно впливають на якість державного управління у цій сфері, сприяють прояву протилежності економічних інтересів учасників процесу оподаткування – держави, платників податків і громадян. Власне на визнанні конфліктів як всепронизуючих компонентів існування суспільства, які, згідно з теорією соціальних конфліктів німецького вченого Р. Дарендорфа, необхідно брати до уваги як об'єктивну реальність [54, С.236–242], базується сучасна наукова концепція конфліктології.

Загалом теорія соціального конфлікту визнає конфлікт динамічним типом соціальних взаємовідносин, пов'язаних з потенційно можливими або реальними зіткненнями, конкуренцією суб'єктів на ґрунті тих чи інших суперечливо усвідомлюваних інтересів, цінностей, того, чому віддається перевага [95]. Конфлікти є однією з найгостріших реалій людських властивостей, які стосуються внутрішнього світу людини, її переживань і спонукають до суперечностей між тим, чого бажаєш і що мусиш, причинами душевного надлому і пошуками злагоди з самим собою [276, С.37–40]. У сучасній конфліктології виокремлюють певні риси, характерні для конфлікту: яскраво виявлена протилежність економічних інтересів сторін, що конфліктують, відсутність комунікації, неможливість компромісу тощо [95].

Саме зіткнення протилежних інтересів суб'єктів оподаткування є основною рисою конфліктології у цій сфері. Зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів і протистояння зазначених інтересів один одному, значною проблемою є досягнення оптимального співвідношення в їхньому задоволенні у процесі вартісного розподілу національного продукту. Так, першопричиною конфліктів у цій сфері є протиріччя між правами певної соціальної групи на доступ до соціальних і матеріальних благ та можливостями реалізувати ці права [95]. Найбільш виразно це протиріччя виявляє себе у вигляді скоєння порушень податкового законодавства і ухилення від оподаткування.

Особлива форма зв'язку між учасниками процесу оподаткування формує зміст податкових правовідносин. Так податковими правовідносинами є "...суспільні відносини, які виникають при сплаті податків та інших платежів і врегульовані нормами фінансового, адміністративного, цивільного та кримінального права" [39, С.6]. Вони стосуються широкого кола питань – від розробки форм платежів і їхнього законодавчого закріплення до контролю за правильністю обчислення і внесення до бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів). З огляду на це, в структурі суб'єктів оподаткування функцію ведення податкової діяльності покладено на

суб'єктів податкових правовідносин, якими виступають держава (органи влади, які формують та регулюють механізм оподаткування), державні податкові органи та платники податків (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Учасники податкових правовідносин*

* Розроблено у співавторстві : Іванов Ю.Б. Податкова система : підручник / Ю. Б. Іванов, А. І. Крисоватий, О. М. Десятнюк. – К. : Атіка, 2006. – С. 371.

Зазначимо, що податкові органи виокремлено серед інших контролюючих органів у сфері оподаткування тому, що лише вони є уповноваженими контролювати процес справляння всіх податків і зборів (обов'язкових платежів) та здійснювати заходи з погашення податкового боргу в державі.

Очевидним є той факт, що протиборство інтересів зазначених суб'єктів податкових правовідносин призводить до зростання конфлікту інтересів усіх учасників оподаткування. Зміст останніх для кожного суб'єкта чітко простежується за трьома критеріями формування і реалізації податкової політики: фіскальної достатності (відображає інтереси держави), економічної ефективності (платників податків) та соціальної справедливості (громадян-виборців).

У реальному суспільно-економічному житті зазначені критерії взаємопов'язані, взаємозалежні і не можуть існувати окремо один від одного. Їхнє оптимальне врахування забезпечує нормальні податкові

взаємовідносини платників податків та держави [120, С.371], а недотримання відповідно значно збільшує конфліктність у сфері оподаткування. Задоволення інтересів одних за рахунок ущемлення інших загрожує суспільству негативними наслідками за суто етичними міркуваннями і через соціальне невдоволення з огляду на економічні та політичні проблеми.

Зокрема, практика оподаткування в Україні свідчить, що податки в економіці країни перетворилися в одну з найбільших “статей затрат” платника податків. Як зазначає професор А. Крисоватий, державна політика у сфері фінансів тривалий період будувалася за одними і тими логічними рядами [143, С.18–30]:

- спочатку уряд визначав значення національних рахунків із високою часткою помилковості та планував на їхній базі бюджетні видатки;

- у процесі виконання бюджету виявлялося, що поточні доходи не покривають поточних бюджетних видатків, оскільки “...державна, як бюрократичний апарат, завжди старається підвищити видатки на своє утримання і при цьому обсяг контрольованих нею ресурсів прямо не залежить від ступеня обґрунтування таких дій” [177, С.31];

- при цьому відбувалося зменшення реальних доходів бюджету та збільшення реальних видатків;

- зменшення частки податків у бюджетних доходах провокувало уряд на законодавчі рішення щодо збільшення податкових ставок, обмеження податкових пільг або введення нових податків і зборів (обов’язкових платежів);

- це відповідно призводило до зростання кількості грошових засобів поза балансами банків (тобто тіньового сектора), чергового падіння бюджетних доходів.

За цих умов платники податків перебувають у вузькому ціновому коридорі. З одного боку, низький попит зумовлює зменшення цін, з іншого – високі витрати (в т.ч. податки) потребують їхнього підвищення. В підсумку зменшується не тільки норма прибутку, а й необхідна для відтворення

наявність обігових коштів, оскільки підприємства в таких випадках змушені реалізувати продукцію за цінами, нижчими за собівартість, що призводить до згорання виробництва і банкрутства [143, С. 18–30].

Як обгрунтовує професор А. Соколовська, “...наслідком виходу державних видатків і податків за межі фінансування суспільно необхідних функцій стає зростання опору платників фіскальній експансії держави, який набуває як легальних, так і нелегальних форм” [258, С.25]. У таких умовах податкові відносини між державою і платниками загострюються боротьбою протилежних інтересів і набувають конфліктних форм.

Крім цього, феномен конфліктності податкової сфери виявляється у неузгодженості в системі державного управління оподаткуванням. “Управління оподаткуванням – найбільш соціально виражена сфера управлінських дій” [124, С.18–20], а тому наявні в ній неузгодженість і конфлікти між учасниками призводять до зменшення надходжень податків у бюджет, збільшують імовірність податкових правопорушень, порушують баланс міжбюджетних відносин регіонів з центром, а отже, нагнітають соціальну напругу у суспільстві.

Конфлікти в системі управління оподаткуванням зумовлені тією обставиною, що ця сфера діяльності загалом є консервативною. Управління здійснюють державні органи, робота яких переважно базується на застарілих авторитарних методах, що не враховують нових тенденцій і перешкоджають створенню прогресивних управлінських технологій, які б сприяли підвищенню ефективності економічних ринкових реалій. Переважну більшість рішень щодо управління оподаткуванням ухвалювали і продовжують ухвалювати відповідно до особистих знань, інтуїції або інтересів керівництва держави та її організаційних структур [145]. Часто податкове законодавство змінюють всупереч його початковим положенням, а поточні підзаконні акти дедалі більше віддаляють податкову практику від закону. Крім цього, законодавча діяльність представників влади як частина

процесу управління оподаткуванням не позбавлена лобіювання відомчих інтересів, що перешкоджає національним.

Відсутність науково обґрунтованих підходів до управління оподаткуванням роблять його не ефективним антикризовим засобом, а однією з причин послаблення фінансової безпеки держави. Коригування положень нормативно-правової бази у податковій сфері проводиться за результатами практики, а не згідно їхньої економічної доцільності, рішення приймають відповідно до поточних потреб у фінансуванні дохідної частини бюджету. Крім цього, методики нарахування та сплати окремих податків і зборів (обов'язкових платежів) є недостатньо узгодженими між собою, що ускладнює контроль за повнотою і своєчасністю податкових надходжень у бюджет та відповідно спричиняє конфлікти між контролюючими органами в сфері оподаткування.

Таким чином, переважно фіскальна орієнтація податкової політики та її неспроможність одночасно забезпечити інтереси всіх суб'єктів оподаткування, відсутність універсальної методологічної концепції реформування податкової системи, яка дала б можливість розрахувати оптимально можливий та допустимий рівень податкового навантаження у державі, неузгодженість системи управління оподаткуванням спричиняють конфліктні процеси і свідчать про ризиковість цієї сфери. З огляду на це конфліктні ситуації в податковому середовищі, з одного боку, спричиняють відповідну невизначеність, а з іншого – навпаки за суттю є наслідком її прояву.

Об'єктивність ризиків у сфері оподаткування ґрунтується також на тому, що вони проявляються унаслідок зростання масштабу і кількості загроз та небезпек у цій сфері. Беручи за основу формування концептуального підходу до дослідження основ ризиковості податкової системи, положення концепції щодо “суспільства ризику”, яку запропонував німецький учений У.Бек [13], зазначимо, що сфера оподаткування належить до ризикових через загрози і небезпеки різного походження.

Політика у сфері оподаткування, як складова діяльності держави загалом спрямовується на захист національної безпеки, яка згідно з чинним законодавством визначена як “...захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам” [229]. У широкому розумінні безпека – це стан захищеності від негативного впливу будь-яких факторів. Це “...кількісна та якісна характеристика властивостей системи з точки зору її здатності до самовиживання і розвитку в умовах виникнення зовнішньої та внутрішньої загрози, тобто дестабілізуючої дії непередбачуваних та важко прогнозованих зовнішніх і внутрішніх чинників” [110, С.32–68].

З огляду на те, що наявність фінансових ресурсів – одна з найважливіших умов забезпечення економічної безпеки держави, а основною їхньою складовою є податкові надходження, порушення рівноважного стану безпеки в сфері оподаткування виступає фундаментальною загрозою економічній, а отже, національній безпеці країни. Безпекою в сфері оподаткування вважаємо захищеність інтересів її суб’єктів на всіх рівнях податкових правовідносин, забезпеченість держави податковими надходженнями, достатніми для задоволення власних потреб і виконання існуючих зобов’язань.

Реальні та потенційні загрози національній безпеці у сфері оподаткування продовжують існувати через причини та умови, що ускладнюють забезпечення надходжень до бюджету в обсягах, які адекватні загальному фінансово-економічному результату. Серед головних цих причин найбільш небезпечними є “тіньові” процеси, зумовлені нерівномірним податковим навантаженням на суб’єктів господарювання, небажанням платників сплачувати податки в повному обсязі, можливістю легальної мінімізації податкових зобов’язань, наявністю корупційних явищ при виконанні державно-адміністративних функцій тощо.

Крім цього, значні загрози безпеці у сфері оподаткування створюють незаконна діяльність фіктивних суб'єктів господарювання та банкрутство підприємств, які мають значні суми податкового боргу. Схеми з використанням незаконної діяльності фіктивних суб'єктів господарювання дають змогу легальним платникам податків суттєво мінімізувати податкові зобов'язання з податків на додану вартість та на прибуток, незаконно відшкодовувати ПДВ з державного бюджету за рахунок перенесення податкових зобов'язань з реально діючих підприємств на фіктивні. Наявність значної суми податкового боргу та неможливість застосування заходів, спрямованих на його погашення до суб'єктів господарювання – боржників, стосовно яких порушено справи про банкрутство, негативно впливають на виконання дохідної частини державного бюджету, а тому також є своєрідною загрозою безпеці в податковій сфері.

Отже, наявні загрози та небезпеки у податковому середовищі є важливою ознакою його ризиковості. Їхнє існування – це результат прорахунків у системі управління оподаткуванням, які виникають через недостатнє наукове та правове забезпечення соціально-економічних перетворень та стають джерелом масового зростання економічних правопорушень. Відповідно це призводить до зростання потенційних загроз національній безпеці держави загалом. До того ж криміналізація відносин у сфері оподаткування постійно супроводжується небезпеками і посиленням протиправного супротиву платників податків контролюючим органам [95].

Ситуація ускладнюється тим, що відсутність єдиних загальновизнаних критеріїв оцінювання рівня і масштабів загроз та небезпек у сфері оподаткування унеможлиблює їхній об'єктивний аналіз. Основною причиною цього є недостатність вичерпної інформації на момент оцінювання та прийняття рішень щодо ліквідації цих негативних явищ, що є також своєрідною ознакою ризиковості податкової сфери. Чинна офіційна статистика не відображає реального стану справ щодо контролю за діями, які створюють загрози та небезпеки в податковому середовищі, її

дані не корелюються між різними відомствами і тому викривлюють реальні кінцеві результати. Статистичні матеріали, які узагальнює Міністерство внутрішніх справ України, містять лише зведені дані про кількість складених та спрямованих до суду протоколів щодо протиправних діянь і порушень у сфері оподаткування, тоді як результати їхнього розгляду судами у цій звітності не передбачені. До того ж такі дані часто не відповідають тим, що містяться у Міністерстві юстиції України.

За цих обставин складно провести об'єктивний аналіз стану податкової системи. Суттєві розбіжності щодо результатів її функціонування є між даними звітності Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України та Міністерства фінансів України. Так, у статистичному бюлетені ДПА за 2007 р. указано, що податкові надходження зведеного бюджету становлять 107,9 млрд. грн. [90], а відповідно до звіту Державного казначейства України та розроблених на його основі показників Міністерства фінансів України обсяг податкових надходжень у 2007 р. був значно вищий – 161,3 млрд. грн. [331].

При цьому існує неузгодженість і невідповідність у інформаційно-довідкових матеріалах в самій Державній податковій адміністрації України. Наприклад, за результатами діяльності 2006 р. у статистичному збірнику ДПА оприлюднені такі дані [89, С.74–81]:

- проведено “гарячих ліній” – 16871;
- видано власної друкованої продукції – 19394;
- проведено засідань “круглого столу” з питань податкового законодавства – 8427;
- проведено семінарів з платниками податків – 14677.

У статистичному бюлетені за 2007 р. при порівнянні показників діяльності з попереднім періодом, ці самі дані за 2006 р. подані наступним чином [90, С.73–78]:

- проведено “гарячих ліній” - 12655;
- видано власної друкованої продукції –14726;

- проведено засідань “круглого столу” з питань податкового законодавства – 6239;
- проведено семінарів з платниками податків – 11062.

Очевидно, що неповнота і необ’єктивність інформації, а також її свідоме викривлення з метою покращення показників звітності унеможлиблюють прийняття ефективних рішень у сфері оподаткування та значно підвищують ризиковість останньої. Цей стан справ здебільшого зумовлений факторами об’єктивного характеру, однак не можна заперечувати також суб’єктивні чинники.

Таким чином, об’єктивною стороною ризикованості сфери оподаткування є існування невизначеності в цьому середовищі, ознаками якої є:

- проблема вибору і наявність альтернатив в процесі формування і реалізації податкової політики;
- неможливість оцінювання результатів функціонування і наслідків реформування податкової системи;
- конфлікт інтересів суб’єктів оподаткування;
- загрози та небезпеки в податковому середовищі;
- відсутність вичерпної та об’єктивної інформації на момент оцінювання та прийняття рішень у сфері оподаткування.

Суб’єктивною стороною виявлення ризиків оподаткування є те, що у цій сфері діють люди (представники органів державної влади, платники податків, громадяни), які мають власний досвід, психологію, інтереси, менталітет, властиві для них саморегуляцію та можливий ступінь засвоєння суспільного статусу. Диференційоване ставлення до ризику позначається як на психологічній так і на професійній здатності людей до прийняття конкретних рішень. Наголошуючи на індивідуальній домінанті поведінки, професор В. Андрущенко стверджує, що “...суб’єктивізм підвищує роль особистості у суспільно-державних справах, апелюючи її до інтелекту, вибору, свідомості, відповідальності” [5, С.29].

У філософських джерелах зазначено, що вчинки людей, вибір тих чи інших елементів практичної діяльності є цілеспрямованими діями, розрахованими на досягнення конкретного результату. “Вибір варіанта поведінки, який, власне, і є остаточним рішенням, це результат взаємодії зовнішньої ситуації з особливостями суб’єкта. Передумовою такого вибору є система особистих якостей суб’єкта, зокрема світогляду, досвіду, стереотипів, ціннісних орієнтацій, особливостей внутрішньої системи морального і соціального контролю та правосвідомості” [148, С.23; 150].

Так вибір конкретних форм поведінки суб’єкта податкових правовідносин – це усвідомлений процес. “Людині притаманна свобода дій, свобода вибору, вона здатна осмислено, з урахуванням можливих наслідків обрати той чи інший варіант поведінки, а тому має нести відповідальність за свої вибір і вчинки” [159, С.189]. Водночас кожному індивідууму властивий рівень почуття суспільної та правової відповідальності за вибір тієї чи іншої форми поведінки. “Коли хтось робить вибір, то включає сам себе в цей процес” [122, С.89]. Інакше кажучи, будь-яка діяльність, зокрема у сфері оподаткування, передбачає вибір, що залежить від суб’єкта цієї діяльності. Це характеризується як суб’єктивність ризику.

У пізнавальному аспекті суб’єктивна сторона ризиковості сфери оподаткування є складною тому, що важко дати відповідь на питання про пріоритет суспільства, уособленого в державі, платника податків чи окремо взятої особистості, оскільки в процесі ведення податкової діяльності “...люди повинні узгоджувати свої інтереси як приватні особи, члени суспільства і громадяни держави одночасно” [5, С.29].

Розглянуті особливості прояву ризиків у податковій сфері підтверджують наявність діалектичної об’єктивно-суб’єктивної структури властивих для цієї сфери ризиків. Виходячи із отриманих результатів дослідження, систематизуємо ознаки, які відображають діалектику ризиковості функціонування і розвитку податкової системи та формують зміст соціально-економічної природи цього явища (рис. 1.2).

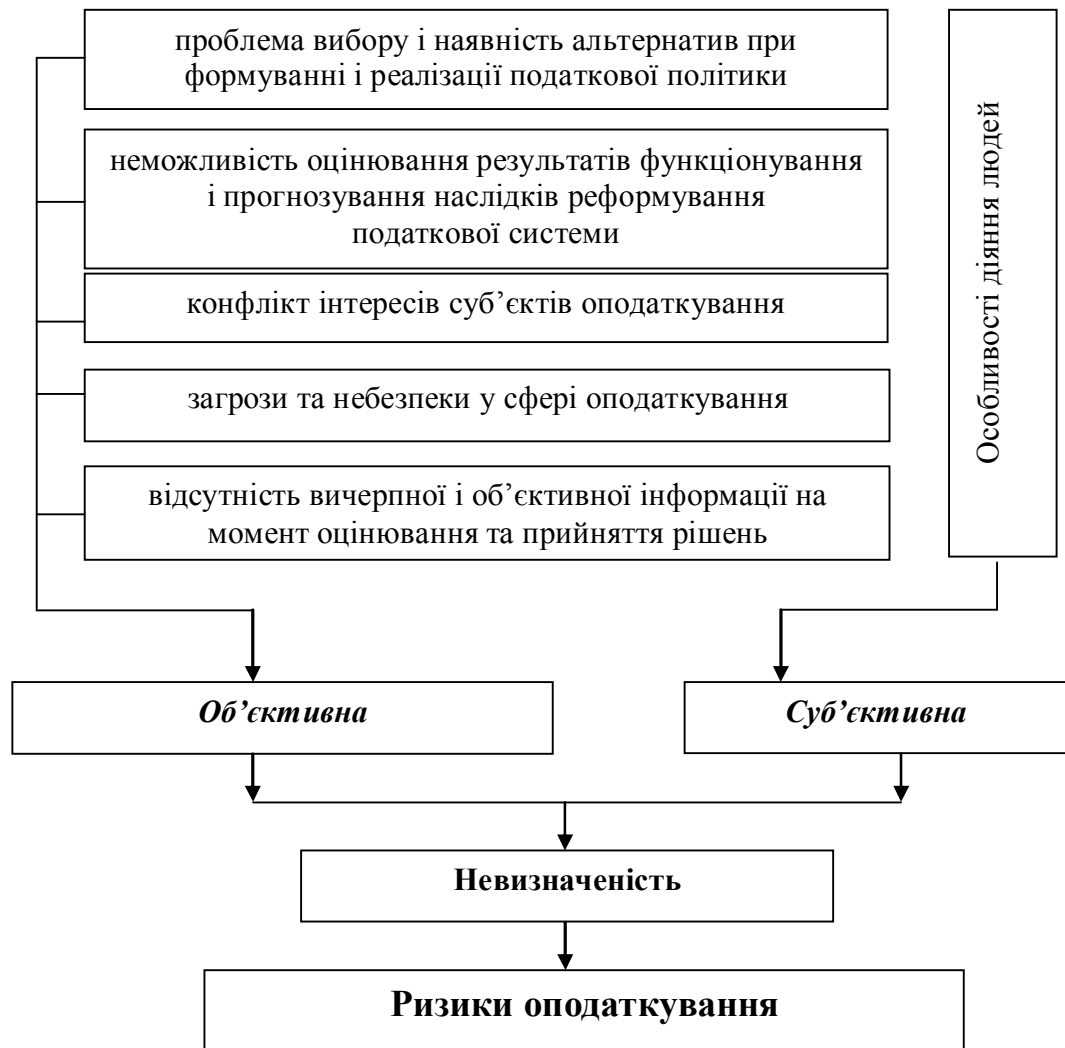


Рис. 1.2. Ознаки ризиковості сфери оподаткування*

*Розроблено автором на основі комплексного дослідження структури і видів ризиків сфери оподаткування

Таким чином, *соціально-економічну суть ризиковості податкової системи* визначено як прояв діалектичної об'єктивно-суб'єктивної структури невизначеності її формування і розвитку та характерних особливостей сприйняття суб'єктами податкових правовідносин об'єктивно наявних невизначеності, проблем вибору й конфліктності, іманентних процесам управління, прийняття рішень у сфері оподаткування, виконання податкового законодавства, обтяжених можливими зовнішніми загрозами і невикористаними можливостями.

Проведена систематизація ознак ризиковості податкового середовища свідчить, що необхідно чітко розрізняти в цій сфері ризики як економічну категорію та їхню кількісну міру. Кількісне оцінювання звісно потрібне для податкової сфери і воно ґрунтується на загально методологічних положеннях теорії вимірювань. Однак це оцінювання є лише однією компонентою, яка кількісно характеризує ризики як об'єктивну категорію. Решта компонент ураховують ставлення суб'єктів оподаткування до невизначеності, конфліктів і відповідно до ризиків. Отже, ризики оподаткування не залежать повністю від можливого розрахунку ймовірності їхнього виникнення, а лише тісно пов'язані з імовірнісними процесами, що відбуваються у цій сфері.

Як економічна категорія ризики оподаткування відображають загальні властивості ризиковості податкового середовища і є невід'ємним елементом процесу функціонування будь-якого суб'єкта податкових правовідносин та податкової сфери загалом, виникають та існують під час здійснення будь-яких видів діяльності в сфері оподаткування.

Зазначені особливості філософії ризиковості податкового середовища є підґрунтям для розробки основ ризикології в цій сфері.

1.2. Еволюція теорії ризиків та її вплив на формування ризикології у сфері оподаткування

Практика ХХ ст. підтвердила, що мотивування будь-якої діяльності дедалі більше ускладнюється, зростає роль свободи вибору, оцінювання й особистої відповідальності. Поширеними стали невизначеність, конфліктність, нестача інформації на момент оцінювання і прийняття управлінських рішень, дії дестабілізуючих факторів [33, С.3]. Отже, з'явилась об'єктивна необхідність розвитку теорії ризиків.

Оскільки ризики є домінуючими факторами формування і розвитку суспільства, проблема ризиковості набуває щораз більшого загальноекономічного значення. Вітчизняний науковець Н. Внукова зазначає, що ризики настільки стали важливими для суспільно-економічної діяльності, що можуть бути визнаними навіть самостійною формою підприємництва, тобто набути статусу окремої галузі народного господарства [36, С.21]. Хоча таке твердження і є сумнівним з огляду некоректності виокремлення ризиків як галузі народного господарства, проте як окрема галузь науки вони заслуговують на підвищену увагу.

Важливість цієї проблеми зумовила виникнення в середині 1980-х рр. нової соціологічної теорії, згідно з якою в останню третину ХХ ст. людство перейшло на нову фазу розвитку – суспільство ризику. Її автором є німецький економіст У. Бек, який визначив суспільство ризику як постіндустріальну формацію індустріального розвитку, що має певні особливості. Головна з них полягає в тому, що для індустріального суспільства характерний розподіл благ, а ризикового – розподіл загроз різного походження й зумовлених ними ризиків [13].

Разом з цим, економічному устрою високорозвинутих країн у сучасний період характерний прояв тенденції змін на побудову стратегії розвитку не тільки з урахуванням ризиків, а й на базі їхнього управління. Основоположником такого бачення майбутньої метаморфози суспільного розвитку є один із найбільших творців сучасної теорії ризиків – німецький

професор В. Гейльман [314, С.397]. Причину таких змін економічної орієнтації сучасного суспільства автори відомої в Україні книги “Фінанси” Е. Нікбахт та А. Гроппеллі вбачають у необхідності резервування капіталу з метою забезпечення потреб, спричинених ризиками і призначених 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” [184].

Для України теорія ризиків практично необхідною стала з розвитком ринкових відносин і проведенням трансформаційних процесів. Постійно відбуваються зміни у суспільних потребах і споживчому попиті, розвиваються нові технології, коригується траєкторія руху економіки відповідно до політичних і соціальних векторів тощо. На думку учених В.Суторміної, В. Федосова та В. Андрущенко, без цієї категорії “вирушати в плавання” в “ринкову економіку” не можна [267, С.151].

Відповідно, вагомість впливу ризиків на стабільність і результативність функціонування податкової системи зумовлює об'єктивну необхідність у їхньому оцінюванні і мінімізації, що значно підвищує актуальність наукових досліджень питань формування ризикології у сфері оподаткування.

Вирішення цієї проблеми базується на інституційних засадах загальної теорії ризику, наукова парадигма якої сформована на результатах глибоких і всебічних теоретичних досліджень. На базі останніх упродовж кількох десятиліть інтенсивно формується окрема наука про ризики, що отримала назву “ризикологія” і трактується як “наука про закони й закономірності діяльності систем цілепокладання та цілездійснення стосовно виявлення можливих загроз, які можуть проявлятися у майбутній діяльності, або наука про те, що необхідно робити нині й у майбутньому, щоб досягти успіху за мінімальних зусиль” [24 ; 32].

Проте стан теоретичного і методологічного рівня розробок у галузі ризиків податкового середовища вказує на наявність багатьох невирішених

питань, що підтверджує відсутність єдиного, загальноприйнятого підходу до визначення концептуальних основ ризикології в сфері оподаткування, а насамперед суті та видів найбільш характерних для неї ризиків. Зазначена проблема зумовлена багатьма причинами.

По – перше, це відсутність єдиного наукового підходу до формування теорії оподаткування загалом. Як зазначає професор В. Вишневський, навіть у розвинутих країнах, де фіскальна проблематика досліджена більш ґрунтовно і діяльність науковців яких базується на багатовікових традиціях досліджень у галузі фінансів, сьогодні продовжуються гострі суперечки щодо багатьох найбільш принципових питань теорії та практики оподаткування [177, С.6].

По – друге, в Україні недостатність фундаментальних теоретичних досліджень у сфері оподаткування пов'язана із порівняно короткотривалим періодом функціонування податкової системи і постійним її реформуванням. Так, аналізуючи проблему дефініцій у сфері оподаткування, професор В.Загорський наголошує, що саме в цій сфері простежується захоплення прикладними розробками й приділяється незначна увага науково-теоретичним пошукам, унаслідок чого певні питання залишаються недостатньо опрацьованими з наукової точки зору [113, С.72– 74].

По – третє, розвиток концептуальних засад ризикології в сфері оподаткування не обмежується лише інституційними аспектами податкової проблематики, а враховує їхній взаємозв'язок із загальними основами цієї науки. Разом із цим, сучасна теорія управління ризиками дуже складно впроваджується у вітчизняну практику державного управління загалом та фінансами зокрема. В Україні поки не сформовано єдиний теоретичний і методологічний інструментарій для проведення досліджень у цій галузі, не визначено діапазону предметної сфери застосування теорії й практики управління ризиками.

Суттєві відмінності у визначенні і розумінні категорії “ризик”, їхньої ролі в процесі управління різними видами діяльності зумовлені тим, що

наукова парадигма теорії ризиків формувалася поетапно відповідно до розвитку економічних відносин, розширення та ускладнення змісту і форм економічної діяльності, змін у системі управління економічними процесами. Крім цього, відсутність однозначних підходів до характеристики ризиків та їхньої класифікації зумовлена багатоаспектністю цього явища, ігноруванням ним у чинному законодавстві, а в деяких випадках обмеженим застосуванням у реальній економічній практиці та управлінській діяльності.

Вивчення і аналіз різноманітних підходів і поглядів щодо теорії ризиків з ретроспективних позицій і сучасності дає змогу оцінити вклад учених в розробку проблем ризиковості загалом та визначити основи формування ризикології у сфері оподаткування.

Розвиток теорії ризиків розпочався з початку XVII ст. Як зазначав відомий дослідник у галузі еволюції ризиків М. Клапків, велика заслуга в цьому напрямі діяльності німецького математика Й. Тетенса (1736 – 1807 рр.), який запропонував вважати кількісною мірою ризиків половину величини стандартного відхилення [127, С.16]. Проте така точка зору була піддана сумніву, оскільки визначення ризиків через імовірність може бути лише математичним виміром їхньої величини, але не самими ризиками.

Згодом активно вивчати цю категорію почали науковці в різних галузях. Однак логічно, що вчені визначили “...корінь ризику передусім у базових загальнонаукових дисциплінах: філософії та економічній теорії” [311, С.24]. Цим підтверджується, що ризики виникли набагато раніше, ніж започатковано активний розвиток інших наук, зокрема фінансів, страхування, банківської справи тощо.

З часом науковий підхід до змісту ризиків змінювався, проте як об’єкт дослідження економічної науки ніколи не ігнорувався. Еволюція поглядів щодо ризиків відбувалася від їхнього використання як можливості або неможливості отримання того чи іншого результату діяльності до вивчення як самостійної категорії.

Різний підхід до трактування суті ризиків зумовив формування двох теорій: класичної, представниками якої є А. Віллетт, У. Петті, А. Сміт, Д. Міль, і неокласичної – А. Маршалл, Й. Шумпетер, Ф. Найт, А. Пігу, Дж. Кейнс. Дослідження еволюції поглядів учених різних наукових шкіл вказують на суттєві розходження у питаннях щодо історії та логіки походження поняття “ризиків” (етимології), пояснення їхнього змісту (онтології) та методів дослідження (гносеології).

Так першоосновою виникнення ризиків представники класичної теорії вважали непевність. Це пояснювалось тим, що джерелом, непевності, а отже ризиків є випадкова подія, яка може повторюватися для окремого об’єкта з невідомим часом і місцем її появи. Таким чином, ці два поняття безпосередньо пов’язувались з горизонтом часу: чим більш тривалий період, тим більшими є непевність і ризики.

Першу спробу висвітлити з цієї точки зору економічний вектор теорії ризиків зробив американський учений А. Віллетт у 1901 р. У своїй концепції він базувався на тому, що термін “ризиків” вживається в різних значеннях, проте існує загальна згода щодо його зв’язку із поняттям непевності, яка виявляється в кожній ситуації, в котрій абсолютно неможливо спрогнозувати процес діяльності та його наслідки. З позиції ученого, ризики є чимось об’єктивним, хоч і скорельованим із суб’єктивною непевністю, або інакше кажучи, об’єктивним корелятом суб’єктивної непевності [325, С.3].

Однак ця орієнтація ризику на непевність не отримала однозначного теоретичного підтвердження, тому що природа непевності сприймається неоднозначно. Непевність – це такий стан, за якого малоймовірно досягнути вказаної об’єктивної квантифікації майбутньої ситуації. За непевності появи явища його якісні ознаки відомі, а кількісні параметри невідомі.

З огляду на це неокласична теорія ризиків досліджує їхнє походження на основі більш давніх за непевність генетичних попередників. Так, основним джерелом і прототипом ризиків німецькі вчені визначили стан небезпеки, пояснюючи його як “...ступінь можливості настання небезпечної

події” [310, С.3]. Однак таке трактування не вказувало на інструменти та методи виміру вказаного ступеня. Тому згодом було розглянуто визначення ризиків на основі поняття “...небезпеки появи у невідомому часі та у невизначеному об’ємі негативних наслідків, що можливо лише на математичній основі” [306, С.11].

Польські учені – прибічники цього наукового підходу довели, що початковим етапом процесу виникнення ризиків є небезпеки, які можуть бути різного походження і за певних обставин, реалізуючись, призводити до збитків і трансформуватися у ризики [324, С.19]. Серед дослідників цього напрямку виокремились ті, які розглядали небезпеку випадкової ситуації не лише у ролі етимологічного попередника ризиків, а й як кінцевий результат, котрий досягається поступово, протягом проходження кількох етапів: невизначеності, незнання і непевності [315, С.130].

Різні погляди науковців на етимологію основ формування категорії “ризик”, призвели до розходжень і щодо онтології цього поняття. Так, представники класичної теорії вивчали цю проблему у межах учення про прибуток, акцентуючи увагу на тому, що в структурі останнього передбачена частина, яка відшкодовує ризики прийняття господарського рішення.

Одним із перших економістів, які досліджували ризики з цієї позиції був основоположник класичної політичної економіки в Англії У. Петті. Згідно його теорії, за відсутністю повної суспільної безпеки підприємець наражається на ризики і, відповідно за таких умов процент позички буде підвищений на певну величину, яка є відшкодуванням цих ризиків. Такі ж погляди щодо питань прибутку та ризиків його недоотримання відстоював шотландський економіст і філософ А. Сміт, який виокремлював у складі прибутку певну частину, яка залишається після оплати процента і є винагородою за ризик при вкладенні капіталу [128, С.33–34].

Щодо такого підходу, відомий британський історик економічної науки М. Блауг уточнив, що “... А. Сміт говорить про прибуток як про процент плюс надбавку за ризик. Сміт вважає, що в таких країнах, як Англія, те, що

зазвичай вважається прибутком, є наполовину чистим процентом на капітал, а решта – платою за управління і ризик” [19, С.41]. Саме зазначений підхід до прибутку як винагороди за ризиковість широко використано в класичній теорії ризиків.

Важливими для розвитку теорії ризиків стали розробки А. Сміта у відомій праці “Дослідження про природу та причини багатства народів”. У ній вчений формує основи теорії підприємницького ризику на прикладах оплати праці робітників, діяльності лотерейних і страхових компаній. До умов, в яких підвищуються ризики підприємця, він зараховує нераціональне законодавство, яке регулює господарську діяльність суб’єкта господарювання. Цю теорію ризику А. Сміт використовував і для пояснення тенденції норми прибутку в різних галузях економіки. Однак пізніше вчений дійшов висновку, що професії з високим рівнем ризиковості гарантують у середньому більш високу оплату, ніж з низьким [256, С.105–107]. Зазначений висновок став основою відомого сучасного постулату теорії ризиків – про взаємозв’язок рівнів дохідності і ризиків.

Подальший розвиток теорія ризиків набула в працях відомого економіста Д. Мілля, який вважав, що величину прибутку становлять плата за утримання, ризики та “... працю і мистецтво, які необхідні для здійснення контролю над виробництвом” [118, С.141]. При цьому ризики вчений визначав як втрати, що виникають унаслідок прийняття того чи іншого рішення про використання капіталу, а ситуацію ризиковості пов’язував з величиною безпеки. Із досліджень Д. Мілля випливає, якщо безпека не є достатньою, то підприємець розраховує на більш високий прибуток, який компенсуватиме його ризики. Одним із головних результатів зростання безпеки вчений вважає “...величезне зростання виробництва і нагромадження” [172, С.10].

Зазначимо, що саме Д. Міль поняття “ризики” виводить на макроекономічний рівень. Науковець зауважує, що валовий прибуток на капітал формується на основі заробітної плати управлінського персоналу,

премії за ризики та процента. Значну увагу при цьому він приділяє відмінностям між капіталістами, які отримують процент за відмову від задоволень та як компенсацію за ризики.

Отже, загалом представники класичної теорії ототожнюють поняття “ризики” і “непевність”, вважаючи їх імовірністю отримання збитків і затрат від обраного рішення та стратегії діяльності, що виникає через різну непевність. Появу ризику пов’язують із недостатньою суспільною безпекою та нерациональним господарським законодавством. При цьому вони вважають, що має бути передбачена плата за ризики у вигляді частини прибутку.

На відміну від класичної, неокласична теорія розмежовує поняття “ризики” і “непевність”, не заперечуючи при цьому взаємозв’язок між ними, та визначає перші як імовірність відхилення від визначених цілей. Серед представників неокласичної економічної школи, які досліджували проблеми ризиків, найбільш яким є англійський основоположник політичної економії А. Маршалл. Він зазначав, якщо підприємці, які працюють у певній галузі, є азартними гравцями, для котрих стримуючий вплив ризиків зазнати збитків є меншим за привабливість шансу отримати більшу вигоду, то невизначеність умов може зменшити середній рівень їхніх доходів у галузі [161, С.89]. Проте він наголошував, що здебільшого ризики діють у протилежному напрямку, оскільки більшість підприємців обмежує себе від надлишкової ризиковості.

Широкого поширення в неокласичній теорії набуло визначення ризиків, що базується на непевності майбутнього стану, який виявляється через ступінь відхилення від мети діяльності. Зазначене твердження інтерпретується також у різних варіантах:

- ризики як можливість появи випадку з результатом відхилення від мети, що відбувається з певною об’єктивною закономірністю [323, С.37];
- ризики як відхилення від визначених ефектів, що виникають у процесі ведення господарської діяльності [309, С.35];

- ризики як можливість появи відхилення від мети, для досягнення якої приймається рішення [318, С.9];

- ризики – це не втрата, якої можна зазнати під час реалізації господарського рішення, а можливість відхилення від мети, для досягнення котрої приймали рішення [303, С.11].

Вказаний підхід пов'язує поняття “ризики” з відхиленнями від зазначеної мети, проте не дає змоги визначити вид цих відхилень. Відомо, що наслідками випадкових подій можуть бути відхилення не тільки негативного, а й позитивного характеру. Так, фахівці у галузі страхування М. Клапків і З.Кузьмук визначають ризики, як “...імовірність понесення фірмою втрат або одержання прибутку в процесі здійснення підприємницьких операцій у порівнянні з встановленими завданнями” [126, С.43–46]. Російський учений В. Шахов “...небезпеку появи негативного результату на одне очікуване явище” називає ризиками, а “...можливість позитивного відхилення при певних вихідних параметрах на одне очікуване явище” – шансом [292, С.16].

Розвиток науки у цьому напрямку привів до того, що ризики напряду почали пов'язувати з діяльністю та результатом її проведення. Зокрема, поширені визначення ризиків як “...діяльності, пов'язаної з подоланням непевності в ситуації неминучого вибору, в процесі якої є можливість якісно і кількісно оцінити ймовірність передбачуваного результату, невдачі і відхилення від цілі [47, С.7], як “...причини, рухомої сили, здатної породити небезпеку чи привести до втрати, збитки” [50, С.51], а також як “...події чи групи споріднених випадкових подій, які завдають збитків об'єктові, котрий володіє ризиком [289, С.11]. Взаємопов'язуючи ризики з подією, їх визначають як ситуацію, пов'язану “...з наявністю вибору з можливих альтернатив шляхом оцінки імовірності настання ризикованої ситуації, яка викликає як позитивні так і негативні наслідки” [101, С.10].

Проте трактування ризиків як виду діяльності чи результату не повністю відповідає суті цього поняття, оскільки ризики можуть існувати і за їхньої відсутності. Так, “...діяльність – це специфічна людська форма

активного відношення до навколишнього світу, зміст якої складає доцільність його змін і перетворень” [282, С.151]. З огляду на це не всі прояви ризиків у практичній діяльності визначаються через форму активних дій людини щодо навколишнього середовища. Об’єктивно наявними є ризики, які не залежать від людської діяльності і їх можна лише пов’язати з її реалізацією. З цієї причини не варто пов’язувати визначення ризиків з подією, адже вони можуть існувати незалежно від факту її появи. Саму подію слід розглядати лише як умову виникнення ризиків. Некоректно визначати ризики також як причину небезпеки, тому що не лише перші є причиною небезпеки, а й конкретні явища.

Щодо визначення ризику як ситуації, доречно розглядати таке поняття як “ситуація ризиків” або “ризикова ситуація”, а не ототожнювати ці категорії. Оскільки ситуація – це “...сукупність обставин, положення, обстановка” [187, С.662], то відповідно її складовими є сукупність подій, які зумовлюють отримання відповідного результату від діяльності людини та об’єктивних факторів, які впливають на ці події. З огляду на те, що функціонування і розвиток будь-яких економічних процесів пов’язані з невизначеністю, яка зумовлює появу ситуацій з невідомими наслідками, суть поняття “ситуація ризику” передбачає сукупність обставин, які створюють відповідні умови для певного виду діяльності, ступінь імовірності яких можливо визначити кількісно або якісно.

Разом з цим, ризики не є ситуацію невизначеності, за якої ймовірність отримання результатів рішень неможливо фактично встановити. В ситуації ризиків настання подій є ймовірним і може бути визначеним, тобто завжди об’єктивною є можливість оцінити ймовірність подій, передбачити їхнє виникнення в результаті здійснення певної діяльності. Отже, ситуація ризиків зумовлюється їхньою появою і пов’язана з наявністю вибору з можливих альтернатив. Метою цього вибору є вихід з певної ситуації, яка проте не є самим ризиком.

Результати проведених досліджень свідчать, що для прихильників неокласичної теорії відмінність між ризиками і непевністю полягає в тому, що ризики супроводжуються можливими характеристиками неконтрольованих змінних, а непевність – ні [291]. Так, згідно з теорією американського економіста Ф. Найта ризики є наслідком будь-якої діяльності, яку можна виміряти за допомогою методів теорії ймовірності та закону великих чисел. У разі неможливості подібних розрахунків результат діяльності є невизначеністю [2].

Зазначений підхід підтверджує математична теорія дослідження операцій, в якій розрізняють задачі прийняття рішень за наявності ризиків і в умовах невизначеності. Це визначення справджується для математики, де наявність чи відсутність точного значення ймовірності зумовлює необхідність розв'язання відповідних задач. Однак у практичній діяльності наявність ризиків не залежить від можливого розрахунку ймовірності їхнього виникнення. Як обґрунтовано в монографії Ю. Іванова, В. Карпової та Л. Карпова, "...часто зустрічаються ситуації, пов'язані з ризиком, при яких визначити ймовірність появи того чи іншого наслідку неможливо" [115, С.78].

Таким чином, відмінність класичної та неокласичної теорій ризиків полягає у різних підходах до розумового пізнання онтологічного змісту і встановлення етимологічного походження ризиків, що базуються здебільшого на їхньому філософському баченні в різних науках і галузях застосування. Результати цих досліджень систематизовано у табл. 1.1.

Отже, наукова парадигма формування теорії ризиків на основі непевності має широкий діапазон визначень: від її об'єктивізації до суб'єктивного сприйняття. Проте відповідно до ступеня відходження від об'єктивізації непевності та її переходу до суб'єктивного сприйняття з метою визначення змісту і оцінювання ризиків теоретична цінність цих спроб, а також практична значимість отриманих результатів зменшується, тому що обмежуються можливості кількісного оцінювання непевності та ризиків.

Загалом у визначенні змісту ризиків важливим є не лише питання про те, чи ризики – це непевність або незалежна від неї категорія, а й проблема кількісного вираження непевності (квантифікації).

Таблиця 1.1.

Етимологічні та онтологічні основи

формування категорії “ризиків” у різних наукових теоріях*

Основи формування категорії “ризиків”	Класична теорія ризиків	Неокласична теорія ризиків
Етимологічне джерело ризиків	непевність	небезпека
Онтологічна суть ризиків	імовірність отримання збитків і затрат від обраного рішення та стратегії діяльності	імовірність відхилення від намічених цілей
Співвідношення понять “ризиків” і “непевність”	ототожнюються	розмежовуються

* Сформовано на основі дослідження основ класичної і неокласичної теорії ризиків

Щодо цього, професор С. Осадець зазначає, що “...стан непевності можливий у будь-якій суспільно-економічній ситуації, якщо наперед неможливо виявити причинно – наслідкового зв’язку між основними елементами процесу діяльності чи суспільного буття” [190]. Відтак, непевність спричиняється непередбачуваністю кінцевого результату, який може або збігатися з очікуваним, або відрізнятись від нього. В умовах непевності кінцевий результат можна передбачити лише наближено, узявши одне з потенційно можливих значень. Ця непевність зумовлюється, як правило, суб’єктивним сприйняттям реальних явищ.

Поряд з непевністю поняття “ризиків” має практичне застосування, а тому його зміст потребує гносеологічного дослідження і об’єктивного методологічного визначення. Логічним є перехід від суб’єктивно сприйнятої непевності до об’єктивного поняття ризиків, що на ній базується. Єдиний спосіб цього переходу – оцінити непевність за кількісними методами,

надавши їй реальних числових значень. Звідси випливає, що ризиками буде визнано лише таку непевність, яку можна оцінити кількісно [190].

Аналіз різних підходів до методів оцінювання ризиків (дод. А) дає змогу виокремити два гносеологічні напрями у сфері сучасної ризикології, які єднає елемент непевності.

Перший напрям визначає непевність майбутнього стану відповідно до причин її виникнення. Він базується на концепції ризику і невизначеності американського економіста Ф. Найта і пов'язаний з теорією прийняття рішень. У працях “Поняття ризику і невизначеності” та “Ризик, невизначеність і прибуток”, опублікованих у 1921 р., науковець пропонував здійснювати наукове пізнання ризиків шляхом логічної селекції пов'язаних з ними окремих загальних понять. Він стверджував, що ризики – це лише така непевність, яку вдається технічно виміряти і оцінити. Реалізувати цей процес учений пропонував шляхом розрахунку показників математичної, статистичної імовірності та імовірності експертної оцінки. За теорією Ф.Найта, непевність є вимірювальна і не вимірювальна, тому про ризики йдеться саме тоді, коли результат діяльності можна визначити за допомогою хоча б одного з трьох перелічених методів розрахунку ймовірності. Якщо цього зробити неможливо, то результат залишиться на рівні непевності.

Проте цьому науковому напрямку властива певна методологічна обмеженість, яка може виявитися в умовах реальної економічної діяльності, оскільки для підтвердження помилковості прийнятого суб'єктом рішення потрібно знати правильне, яке є критерієм для ефективного управління. Крім цього, при прийнятті рішень не завжди існує можливість передбачити появу саме тієї події, результат якої підтвердить правильність чи неправильність їхнього ухвалення [127, С.52].

Головний акцент в іншому гносеологічному напрямку дослідження ризиків здійснено на їхніх наслідках. Так, ризики сприймають як ступінь відхилення від мети, визначеної суб'єктом діяльності. Згідно з таким підходом ризики вивчають відповідно до вимог методики наукового

дослідження, тобто аналізуючи передумови ведення певної діяльності. Цей напрям пов'язаний із сучасною теорією управління.

Однак дослідженню ризиків на основі цього напрямку суперечить обставина, що в реальній життєвій ситуації передбачається, як правило, досягнення не однієї конкретної мети, а їхня сукупність, у тому числі альтернативних. Окрім цього, плани можна уточнювати і коригувати, тобто в однобічному порядку наближати до встановленої мети.

Таким чином, з'ясування наукової парадигми формування теорії ризиків підтверджує відсутність єдиного теоретичного та методологічного інструментарію для проведення досліджень у цій галузі. Здійснений критичний аналіз наукових теорій у цій галузі дає змогу сформулювати зміст ризиків як ймовірність настання втрат або збитків внаслідок появи непевної події, вибраного рішення чи стратегії діяльності. Основними ознаками прояву ризиків є ймовірна природа ризикової діяльності та непевність ситуації при її здійсненні. Крім цього, особливістю ризиків є те, що їхній прояв характерний для всіх процесів і видів діяльності, незалежно від їхньої активності чи пасивності (в юриспруденції для цього застосовують спеціальний термін “діяння” – діяльність або бездіяльність [242, С.42]). Відтак третьою ознакою ризиків є їхня належність певному виду діяльності.

З розвитком економічних знань проблемам ризику приділяється дедалі більше уваги. Розробка методів ідентифікації ризиків та контролю над ними є однією з головних особливостей сучасного періоду, що відрізняє його від більш ранніх епох. Про це свідчить кількість лауреатів Нобелівської премії у галузі економіки, які здійснювали дослідження ризиків (М. Фрідмен – 1976 р., М. Алле – 1988 р., Д. Тобін – 1981 р., К. Ерроу – 1972 р., М. Шоулз і Р. Мертон – 1997 р., Д. Канеман – 2002 р., Е. Фелпс – 2006 р.) [43].

Проте сучасна теорія ризиків характеризується емпіричністю і суперечливістю. Це значно ускладнює розробку теоретичних концепцій ризикології в різних сферах, зокрема в оподаткуванні. Як стверджує професор В. Андрущенко “...теоретичне різноголосся, гетерогенний

характер наукових переконань унеможлиблюють будь-який ідейно-теоретичний абсолютизм, будь-які претензії на винятковість і гегемонію якогось одного “єдино правильного” вчення” [5, С.12].

Вирішення проблеми формування вихідних засад ризикології у сфері оподаткування ґрунтується на отриманому висновку про те, що податковому середовищу властива наявність усіх основних ознак ризиків, а також умов, що підтверджують їхнє існування. До цих умов професор В. Гранатуров зараховує наявність непевності, необхідність вибору альтернативи і можливість оцінювання ймовірності реалізації обраного варіанту [47, С.7]. Щодо сфери оподаткування зазначені умови проявляються через:

- наявність невизначеності внаслідок систематичних змін у податковому законодавстві, політичному і економічному устрої;
- існування альтернатив і необхідність вибору при побудові, функціонуванні і реформуванні національної податкової системи;
- можливість оцінити альтернативи шляхом податкового планування і прогнозування;
- зацікавлення у результатах вибору відповідних рішень усіх сторін оподаткування (держави, платників податків і громадян).

З огляду на складність побудови і функціонування сфери оподаткування та багаточисельність її елементів, існує об’єктивна необхідність у виокремленні базового поняття “ризик оподаткування” та визначенні його змісту для подальших досліджень діалектики ризиковості податкової системи.

На основі аналізу наукових теорій для визначення зазначеної дефініції оправданим є класичний підхід, за якого ризики – це ймовірність отримання збитків і непередбачуваних витрат унаслідок обраного рішення чи стратегії діяльності, що виникають через різного роду непевність. Необ’єктивність у цьому разі застосування підходів неокласичної теорії обумовлена тим, що визначення ризиків оподаткування як імовірності відхилення від установлених цілей передбачає можливість отримання як позитивних

результатів, так і негативних наслідків від діяльності. Однак збільшення податкових надходжень порівняно з прогнозною величиною асоціюється з додатковим отриманням прибутку, що в сфері оподаткування є доволі суперечливим питанням. До того ж некоректно говорити про ризики у цій ситуації без появи негативних наслідків.

Разом з цим, у разі податкового прогнозування будь-яке відхилення від прогнозу (позитивне чи негативне) можна розглядати як негативний результат. Ризики податкового прогнозування передбачають можливість як недонадходжень платежів (збитків) так і додаткових надходжень (прибутків). Таким чином, неокласична теорія без припущень прийнятна лише щодо ризиків податкового прогнозування.

Серед підходів теорій ризиків, взаємопов'язаних із непевністю, щодо податкової сфери більш оправданим є неокласичний, за яким ризики не варто ототожнювати з непевністю. Очевидно, що ризики оподаткування наявні тільки в тих ситуаціях непевності, які супроводжуються негативними наслідками, тобто остання є лише базовим поняттям для визначення категорії “ризики” та їхньою першопричиною. Виникнення непевності у сфері оподаткування зумовлено такими факторами:

- більшість процесів, пов'язаних з оподаткуванням, принципово індетерміновані (наприклад, складно передбачити зміни в законодавстві, природнокліматичних умов, кон'юнктури ринку та смаків споживачів, що можуть вплинути на формування податкової бази);
- податкова сфера зазнає негативного впливу від невизначеності наслідків постійного реформування і трансформації;
- наявний високий ступінь конфліктності у формуванні податкових правовідносин;
- спостерігається зростання масштабу і кількості загроз та небезпек у цій сфері;

- поширена організована непевність й асиметрія інформації, приховування її частки в умовах тінізації економіки, ухилення від оподаткування тощо.

Негативними наслідками цієї непевності є не лише прямі фінансові втрати, тобто незабезпечення необхідного рівня податкових платежів, а й непрямі, зокрема, недосягнення очікуваних результатів від реформування податкової системи. Саме тому важливо акцентувати увагу на цій властивості ризиків оподаткування.

Разом з цим, підхід неокласиків щодо гносеологічних основ ризиків як наслідку будь-якої діяльності, яку можна виміряти за допомогою методів теорії ймовірності та закону великих чисел, для сфери оподаткування не є прийнятним. У податковому середовищі наявність ризиків не залежить від можливості розрахунку ймовірності їхнього виникнення. Часто визначити ймовірність появи того чи іншого наслідку в цій сфері неможливо. Зокрема, це може бути ситуація, коли наявною є можливість ухвалення закону, який дасть змогу розширити базу оподаткування чи відмінити пільги за певними податками, однак обчислити ймовірність його затвердження дуже складно. В цьому разі некоректно стверджувати, що в оподаткуванні виникає ситуація непевності, а не ризики, тому що це значно звужує сферу їхнього поширення.

З огляду на це при визначенні методів дослідження ризиків оподаткування необхідно виокремити дві ситуації: ймовірнісну, коли є можливість розрахунку ймовірності настання тієї чи іншої події та невизначеності, за якої ймовірність настання тієї чи іншої події визначити неможливо. Враховуючи те, що ризики оподаткування можуть одночасно існувати в обох зазначених ситуаціях, доцільно визначати їх не як ймовірність, а як можливість. Вони виявляються тільки в тих випадках, коли ймовірність і невизначеність супроводжуються негативними наслідками. При цьому вимірними властивостями оцінювання ризиків оподаткування є такі характеристики структури, стану та розвитку податкової сфери та її зовнішнього середовища, котрі дають змогу виявити і деталізувати за

потенційно можливими наслідками майбутню траєкторію поведінки всіх суб'єктів податкових правовідносин.

Таким чином, відповідно до загальнофілософської доктрини, найістотніші ознаки ризиків оподаткування систематизуємо у такій дефініції: ***ризик оподаткування** – це можливість виникнення негативних економічних та соціальних наслідків через неефективність побудови і функціонування податкової сфери під впливом об'єктивних та суб'єктивних факторів її розвитку в умовах невизначеності зовнішнього середовища.*

Зазначена дефініція ризиків оподаткування є оправданою за багатьма причинами. По-перше, вона є універсальною, оскільки характеризує всі елементи оподаткування та вплив зовнішніх факторів. По-друге, має власну динаміку, оскільки охоплює весь період від моменту побудови податкової системи до її реформування. І по-третє, вона передбачає комплексний підхід до ситуації ризику, оскільки відображає всі основні поняття, які розкривають зміст ризиків – можливість виникнення негативної ситуації, невизначеність прийняття рішень, а також пов'язує сукупність результатів податкової діяльності із впливом незалежних від її організації факторів.

Щодо визначення методів дослідження ризиків у сфері оподаткування зазначимо, що цей процес є предметом якісного аналізу їхніх властивостей і факторів. Це потребує з'ясування аксіом ризиковості податкової системи і розробки на їхній основі концептуальних засад ризикології у сфері оподаткування.

1.3. Аксиоми ризиковості податкової системи

Ризики оподаткування є безпосереднім наслідком податкових правовідносин у державі, тому дослідження основ ризикології у цьому середовищі базується на сутності сфери поширення цих відносин і податків загалом. Крім цього, характер прояву ризиків оподаткування залежить від особливостей податкової діяльності, тому що кожен її вид спроможний генерувати у власному середовищі особливу сукупність їхніх різновидів, причому властиву лише йому. Отже, логічно припустити, що ризики характерні для кожного з елементів і складових сфери оподаткування, тобто середовищем виникнення перших є відносини, які формуються у цій сфері.

Вихідною домінантою пізнання засад ризикології в податковому середовищі є аксіоматичний апарат, на якому акцентує увагу філософія кожної науки. Розробка тверджень, які слід вважати вихідними для подальших досліджень, базується на вивченні аксіом (безумовних положень, які не викликають сумнівів) ризикології в сфері оподаткування. Логічно, що для з'ясування останніх варто використати загальні основи філософії ризикології. Так, професор В. Вітлінський виокремлює три основні аксіоми: загальності, прийнятності та неповторюваності [35, С.3–9].

Перша аксіома загальності вказує на те, що всім видам діяльності та сферам поширення відносин властиві певні ризики. Очевидно, що для будь-якої межі поширення податкових правовідносин і будь-якого виду діяльності в сфері оподаткування характерною є можливість виникнення тих чи інших ризиків, котрі за певних умов можуть проявлятися і призводити до небажаних наслідків для цієї сфери загалом.

Сфера оподаткування як об'єктивна реальність є складною системою, до якої належать елементи, котрі об'єднуються в підсистеми та взаємодіють між собою. Кожна з цих підсистем, відповідно, має внутрішню структуру, яка формується в результаті взаємодії їхніх елементів. З огляду на це, дослідження видів ризиків у сфері оподаткування та цього взаємозв'язку базується на з'ясуванні відносно простих визначень, які створюють певне

уявлення про структуру цієї сфери, оскільки не лише однобічно описують її складові, а й характеризують зв'язки між ними (дод. Б). Так, кожне із сформованих визначень фіксує той чи інший етап процесу пізнання ризиків податкового середовища, дає змогу розкрити їхній взаємозв'язок. Тому доцільно простежити логіку взаємообумовленості зазначених елементів.

Отже, сфера оподаткування – середовище, в якому відбувається цей процес у державі, тобто це межа поширення податкових правовідносин. На глибинному рівні вона є системою відносин, які поширюються на всі види діяльності держави, її органів і платників податків у процесі правового регламентування, нарахування, сплати та зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів), а також контролю за своєчасністю та повнотою їхнього надходження до бюджету.

З огляду на це діяльність у сфері оподаткування – це робота, пов'язана зі справлянням та адмініструванням податків і зборів (обов'язкових платежів). Вона охоплює такі основні елементи:

- встановлення правової бази (законодавчої бази та інструктивно-методичного забезпечення);
- нарахування, облік та сплата податків і зборів (обов'язкових платежів);
- адміністрування податків і зборів (обов'язкових платежів);
- контроль за своєчасністю та повнотою надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджету;
- визначення способів утримання та справляння податків (з джерела сплати, за платіжним повідомленням, за податковою декларацією);
- встановлення форм і способів розрахунків із бюджетом [120].

Відтак, характер діяльності в сфері оподаткування вказує на наявність двох напрямків: з одного боку, її здійснюють платники податків (податковий облік і планування), а з іншого – організовують держава та державні органи (податкова політика).

Податкова політика – це діяльність, яку проводить держава у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) у централізовані фонди грошових ресурсів [120]. Формуючи її, держава шляхом збільшення або зменшення маси податкових надходжень, зміни податкових ставок, звільнення від оподаткування окремих галузей, територій, категорій платників податків, впливає на господарську активність, створює сприятливі кон'юнктури на ринку і умови для розвитку пріоритетних галузей економіки, балансує соціальну політику тощо. Використовуючи ті чи інші податкові пільги, вона регулює пропорції в економічній структурі виробництва й обміну, а також в розвитку продуктивних сил.

Реалізація податкової політики на практиці передбачає наявність сукупності певних форм, методів і способів, які забезпечують процес оподаткування, тобто формування податкового механізму. Відтак, саме податковий механізм є одним із найскладніших елементів у понятійному апараті процесу оподаткування. Пронизуючи всю податкову сферу на макро- і мікрорівнях, він охоплює інтереси держави, суб'єктів господарювання і громадян, тобто у ньому поєднані податкові правовідносини, зміст яких повністю відображає зв'язок між усіма сторонами оподаткування. Подібний підхід застосовує науковець Л. Безгубенко і щодо змісту фінансового механізму, як складного поняття, що пронизує всю фінансову, а тому й економічну систему [11, С.15].

Отже, податковий механізм – складний елемент сфери оподаткування, в якому податки одночасно є складовою, з одного боку, податкових правовідносин, фінансових ресурсів і капіталу, а з іншого – податкової політики як частини фінансової. В його складі виділяють організаційні форми, методи та важелі, за допомогою яких проводиться податкова політика та функціонує сфера оподаткування загалом. Наочне уявлення про структуру податкового механізму дає рис. 1.3.

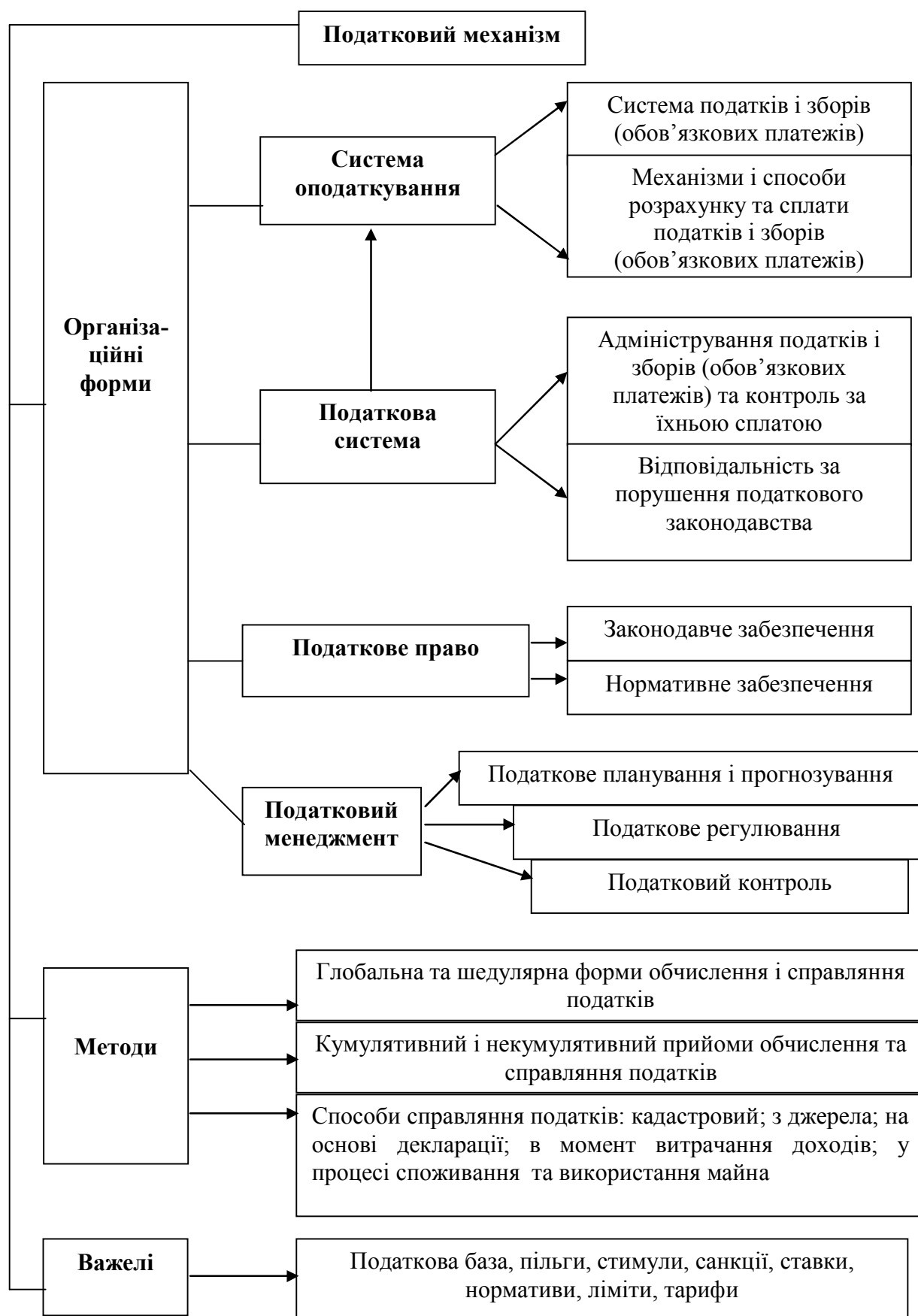


Рис. 1.3. Структура податкового механізму*

*Розроблено автором на основі з'ясування елементів побудови податкового механізму

Так, методами податкового механізму визначено ті форми, прийоми і способи організації справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), що забезпечують функціонування цього механізму. Разом з цим, безпосередньо сприяють дії останнього податкові пільги, стимули, санкції, ставки, нормативи, ліміти, тарифи тощо, які відіграють роль основних його важелів. Неefективність застосування податкових методів і важелів як складових податкового механізму збільшує можливість виникнення його ризиків.

Очевидно, що в кожній складовій податкового механізму можливе існування ризиків, які однозначно збільшують його ризиковість, впливають на зростання ризиків у процесі функціонування податкової системи, реалізації податкової політики та проведення діяльності в сфері оподаткування, а отже, на ризиковість останньої загалом. Цей процес є зворотнім. До того ж ризиковість сфери оподаткування збільшується під впливом незалежних від неї зовнішніх ризиків, спричинених невизначеністю зовнішнього середовища. Останнє насамперед охоплює об'єктивні економічні, політичні та соціальні умови, в яких проводиться податкова діяльність і до динаміки яких вона має пристосовуватись [127]. Зазначений підхід дав змогу змодельовати взаємозалежність і взаємозумовленість можливих ризиків сфери оподаткування (рис. 1.4).

Відтак, перше вихідне положення ризикології в сфері оподаткування – це аксіома загальності. Вона вказує на те, що всі види податкової діяльності та сфери поширення податкових відносин передбачають певні ризики, які сукупно із зовнішніми утворюють ризики сфери оподаткування.

Друга аксіома – прийнятності – передбачає, що кожна інтелектуальна система, що має певний набір видів діяльності, так чи інакше (свідомо чи несвідомо) оцінює ступінь ризику, використовуючи власні внутрішні категорії, гіпотези, мотивації, котрі залежать від стану і динаміки зовнішнього середовища, а також дає змогу урахувати ставлення до цього ризику [33, С.3–9]. Згідно зі зазначеною аксіомою загалом усі фактори, що

так чи інакше впливають на ступінь ризику, умовно поділяють на об'єктивні (зовнішні) та суб'єктивні (внутрішні).

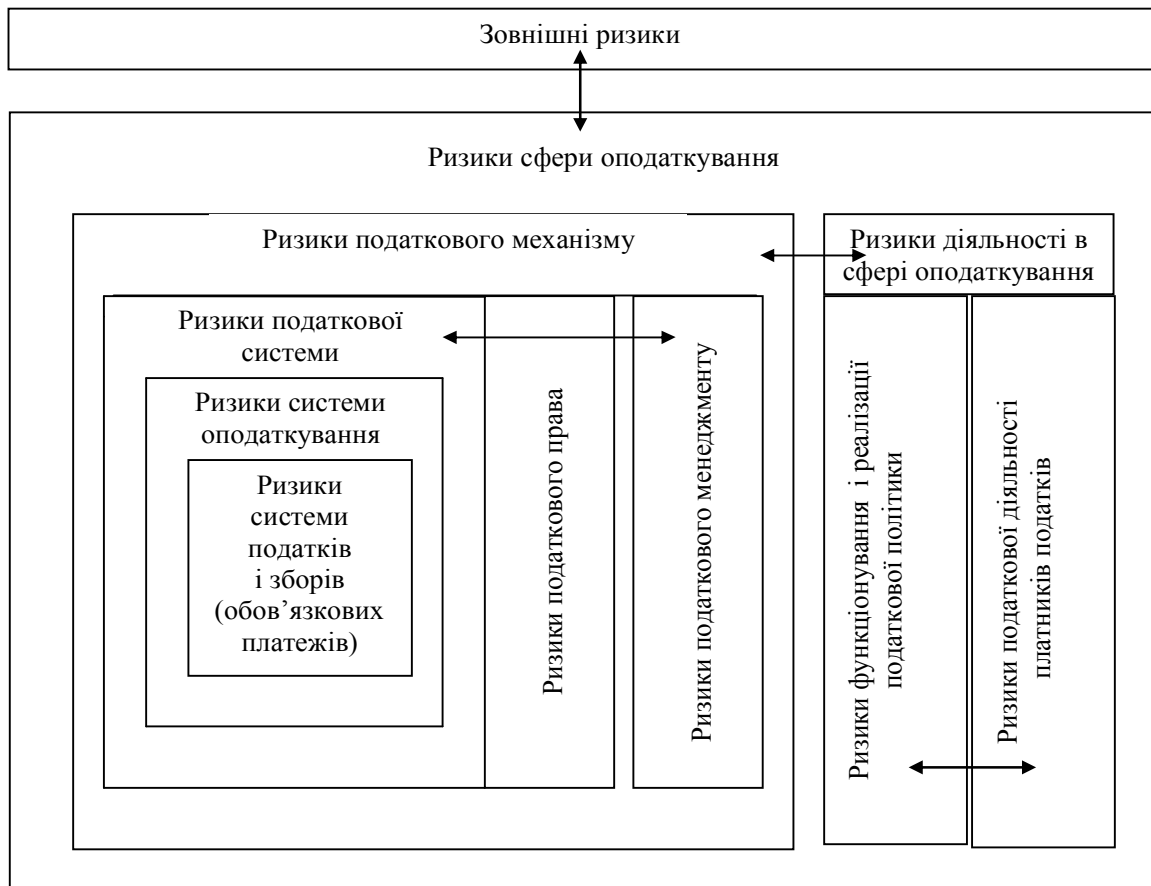


Рис. 1.4. Взаємозалежність та взаємозумовленість ризиків у сфері оподаткування*

*Розроблено автором на основі комплексного дослідження структури і видів ризиків сфери оподаткування

На відміну від вищезазначеного загальноприйнятого поділу, для ризикології в сфері оподаткування ця аксіома вказує на необхідність виокремлення в складі об'єктивних не лише зовнішніх, а й внутрішніх факторів ризиків з наявними ознаками невизначеності податкового середовища та їхнього узгодження із власними уявленнями суб'єктів податкових правовідносин відповідно до внутрішніх мотивацій і потреб останніх.

При цьому об'єктивними зовнішніми факторами є такі, що не залежать безпосередньо від стану сфери оподаткування і діяльності суб'єктів податкових правовідносин. Насамперед це невизначеність зовнішнього

середовища: неефективна економічна політика уряду, інфляція, конкуренція, політичні та економічні кризи, екологія тощо. Об'єктивними внутрішніми факторами є ознаки ризиковості податкового середовища, які розглянуто вище. До суб'єктивних належать ті фактори, котрі характеризують суб'єктів ризиків, які приймають відповідні рішення у сфері оподаткування, а також їхній рівень компетентності, інтелектуальний потенціал тощо.

Наявність різних зовнішніх і внутрішніх об'єктивних факторів у поєднанні з морально-психологічними особливостями характеру суб'єктів податкових правовідносин передбачає конкретні обставини, які сприяють виникненню ризиків оподаткування, спричиняють непевність, а тому є джерелами ризиків у цьому середовищі.

Згідно з третьою аксіомою – неповторюваності, структура й ступінь ризику постійно змінюються в часі і не повторюються навіть у подібних ситуаціях [33, С.3–9]. Так, з моменту становлення податкової системи України постійно відбуваються трансформаційні процеси всіх її елементів, що відповідно підвищує ризиковість сфери оподаткування. Важливого значення ця аксіома набула з початку нового тисячоліття, коли почалась системна, широкомасштабна трансформація податкової системи і модернізація державної податкової служби, що спричинило появу нових ризиків, які потребують виявлення і мінімізації для забезпечення ефективності податкових реформ.

За таких умов та враховуючи те, що на глобальному і макроекономічному рівнях трансформаційні процеси, які безпосередньо впливають на розбудову податкової системи, стали перманентним явищем, структура ризиків у податковому середовищі постійно змінюється і залежить від стану цієї системи та результатів її реформування.

Зазначене впливає на формування вихідних позицій для подальшої логіки дослідження і викладення матеріалу. Розглянуті аксіоми ризикології в податковому середовищі є базовими для вивчення ризиків у цій сфері. Насамперед вони вказують на наявність великої різноманітності ризиків, що

потребує відповідного їх групування з метою своєчасного виявлення й оцінювання. Таким чином, важливою складовою ризикології як науки є класифікація ризиків, необхідність якої зумовлена теоретичними і практичними потребами, оскільки вона дає змогу забезпечити комунікабельність між суб'єктами, що працюють з ризиками, сприяє встановленню необхідного порядку і послідовності в управлінні ними [127, С.64].

Науковці, котрі вивчають проблеми ризику, по - різному підходять до їхньої класифікації. Найбільшого прикладного значення набула класифікація за критеріями, які характеризують найважливіші складові цього поняття: випадкову подію як причину виникнення ризику, ризикогенний об'єкт як його носій, імовірність настання випадкової події щодо місця, часу та наслідків [190]. Крім цього, часто беруть до уваги специфічні критерії класифікації, які дають змогу більш повно охарактеризувати вияви ризиків у різних сферах діяльності. Неоднозначність підходу до ознак класифікації відображають дані табл. 1.2.

Зазначені ознаки класифікації ризиків, незважаючи на різні підходи, свідчать про те, що найпоширенішими є критерії кількісного та якісного характеру. Поділ ризиків за кількісним критерієм є доволі важливим, оскільки дає змогу розробляти й застосовувати єдину методологію моніторингу за різними категоріями перших. До кількісного критерію, зокрема, зараховують класифікацію ризиків за розміром втрат. Цю позицію підтримує більшість науковців, які будують таку ієрархію ризиків: катастрофічний, великий, середній і малий [127 ; 190 ; 293 ; 132].

Проте розуміння кількісного критерію класифікації ризиків у сфері оподаткування відрізняється від його загальноекономічного пояснення. Так, поняття “розмір ризиків” практично розуміють як можливу величину збитку [127, С.73]. З огляду на те, що збитками в податковій системі є зменшення надходжень до бюджету, то види ризиків кількісного характеру

залежатимуть від того, наскільки цей стан справ негативно впливає на бюджет.

Таблиця 1.2

Класифікаційні ознаки ризику в наукових працях*

Ознаки та критерії класифікації	Автори
<ul style="list-style-type: none"> - вид діяльності - характер впливу на кінцеві результати - величина втрат - період дії - обґрунтованість заходів щодо зменшення негативних наслідків - зв'язок із суб'єктом, який несе тягар ризику - вплив наслідків ризику 	Д. Штефанич, П. Вашків, С. Попіна
<ul style="list-style-type: none"> - масштаб - ступінь об'єктивності - ступінь ризиконасиченості рішень - типи ризику - час виникнення - основні фактори виникнення - характер урахування - характер наслідків - сфера виникнення 	К. Швабій, О. Береславська, О. Долгий, С. Онишко
<ul style="list-style-type: none"> - масштаб впливу на діяльність - сфера виникнення - причини виникнення - ступінь обґрунтованості прийняття ризику - ступінь системності 	А. Скрипник, І. Балабанов, В. Вітлінський, П. Верченко, А. Сігал, Я. Наконечний, О. Устинко
<ul style="list-style-type: none"> - походження (причини) - розмір (обсяг) - об'єкт - можливі наслідки 	С. Осадець

*Розроблено на основі дослідження основ класифікації ризиків у наукових працях

Різні способи класифікації ризиків у фаховій літературі сформувались також відносно критеріїв якісного характеру. Однак найбільш поширена якісна ознака – це сфера виникнення ризиків, основою якої є галузь діяльності (виробничий, комерційний, фінансовий, банківський, страховий, податковий тощо). Ця класифікація трактує галузевий поділ ризиків, тобто місце їхнього прояву відповідно до певного виду діяльності. Так, виробничий характеризують як ризик виробничих ланок, пов'язаний з

виготовленням продукції, наданням послуг тощо. Комерційний характерний для товарно-грошових і торгово-обмінних операцій. Валютний ризик взаємопов'язаний із зовнішньоекономічною діяльністю. Банківський може проявлятися при здійсненні банківських операцій, що призводять до відхилень фактичних результатів від очікуваних [294, С.27].

Проте згідно із зазначеним підходом не можливо групувати всі види ризиків, оскільки поділ за галузевою діяльністю не відображає змістової характеристики середовища їхнього прояву і сутнісної класифікації загалом. Зокрема, це стосується податкових ризиків, виникнення яких не пов'язано лише з податковою діяльністю.

Досі у фінансовій науці відсутній єдиний загальноприйнятий підхід до визначення поняття “податкові ризики”. У спеціальній літературі з проблем підприємницьких ризиків їх найчастіше пов'язують з можливістю фінансових втрат унаслідок зміни податкової політики. Причому для суб'єкта господарювання податкові ризики полягають у можливості появи додаткових витрат, а для держави – у можливому зменшенні надходжень до бюджету [48, С.87–88]. Зазначена характеристика податкових ризиків з двох позицій – суб'єкта господарювання і держави є необхідною, однак виокремлення лише однієї причини їхнього виникнення – податкової політики – є недостатнім, тому що не дає змоги проводити ефективний моніторинг перших.

Відсутнє однозначне вирішення зазначеної проблеми також в сучасній спеціальній літературі з питань оподаткування. Зокрема, на недостатньому рівні дослідження перебуває стан теоретичних і методологічних розробок щодо податкових ризиків держави. Окремі напрямки цієї проблеми розглянуті у наукових статтях В. Вітлінського, О. Тимченко [31] та посібнику А. Скрипника [253], в яких акцентовано увагу на факторах виникнення податкових ризиків держави, проте не визначено їх змісту.

Безпосередньо суть податкових ризиків держави та класифікацію їхніх факторів досліджували науковці В. Гранатуров та І. Ясенова, які

запропонували розглядати податковий ризик держави як “...економічну категорію, яка характеризує невизначеність кінцевого результату діяльності щодо забезпечення надходжень коштів до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів унаслідок можливого впливу (дії) на нього низки об’єктивних та / або суб’єктивних факторів, які не враховуються при його плануванні” [48]. При цьому автори вказали на необхідність самостійних визначень термінів “податковий ризик”, “податковий ризик держави” та “податковий ризик підприємця”.

Однак такий розподіл понять базується на відмінностях між носієм ризиків і конкретизацією їхніх наслідків, які за суттю єдині і для суб’єкта господарювання, і для держави, тобто характеризують можливість отримання фінансових втрат. Таким чином, загальний зміст податкових ризиків, як категорії, від поділу на носії не змінюється.

Інший підхід до змісту податкових ризиків характерний для практичної діяльності податкових органів України, де зазначену проблему пов’язують з кримінально-правовим аспектом – порушеннями податкового законодавства й ухиленням від оподаткування, через які держава недоотримує значні суми. Зокрема, податкові ризики трактують 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” [217]. Отже, в змісті податкових ризиків нормативними документами податкової служби закладено поняття “порушення податкового законодавства”, а суб’єктами однозначно визначено лише платників податків, з чим важко погодитися.

Перша проблема, що виникає за такого підходу до розуміння суті податкових ризиків, пов’язана з невизначеністю основних базових категорій, наявністю прогалів, суперечностей і неузгодженостей між нормами різних

законодавчих актів, що встановлюють зміст порушення у сфері оподаткування в Україні. Відсутність чіткої та докладної юридичної регламентації правовідносин у цьому середовищі не дає змогу централізовано керувати податковою системою як одним із найважливіших важелів економічної політики.

Згідно з основами фінансового права, податкове законодавство – це система законодавчих актів, що містить правові норми, які встановлюють правила поведінки сторін у податковій сфері суспільних відносин. Законодавчі акти ухвалюють як з питань податкової системи загалом, так і конкретних податків і містять норми податкового права.

Податкове законодавство є формою реалізації податкового права та охоплює доволі широке коло нормативно-правових актів, які регулюють оподаткування: встановлюють перелік податків і зборів (обов'язкових платежів), передбачених у системі оподаткування України, основні засади визначення суб'єктів податкових правовідносин, їхніх прав та обов'язків, об'єктів та бази оподаткування, величини податкових ставок і нормативів, порядку справляння та зарахування податків, регламентують механізм їхнього встановлення, зміни і скасування, а також надання податкових пільг, ведення податкового обліку, забезпечення виконання податкових зобов'язань та порядок і умови притягнення до відповідальності за порушення, допущені у сфері оподаткування тощо [189].

Відтак, між податковими законодавством і правом є певний взаємозв'язок та взаємозалежність. Методи податкового права мають обов'язкове законодавче закріплення, що передбачено у ст. 92 Конституції України, відповідно до якої винятково “...законами України встановлюються... система оподаткування, податки і збори” [133]. З огляду на це, порушення податкового законодавства є податковим правопорушенням.

Однак визначення змісту поняття “податкове правопорушення” також відсутнє у чинних нормативно-правових актах, а у фінансово-правовій теорії

щодо його тлумачення наявні різні підходи. Зокрема, суть податкового правопорушення зводять до протиправного, винного вчинку (дії чи бездіяльності) особи, пов'язаного з невиконанням чи неналежним виконанням обов'язків зі сплати податку, за що встановлена юридична відповідальність [287, С.279], або протиправної дії або бездіяльності винної особи, яка не виконує обов'язки, порушує права та законні інтереси учасників податкових правовідносин, за що встановлена юридична відповідальність [21 ; 191].

Інша проблема визначення соціально-економічної суті податкових ризиків на основі кримінально-правових аспектів пов'язана з невизначеністю основних елементів податкового правопорушення: об'єкта і суб'єктів. Так, об'єктом податкового правопорушення є соціальні цінності, на які спрямовані конкретні посягання у сфері оподаткування, що призводять до ненадходження коштів до бюджету чи державних цільових фондів. Як стверджує професор Н. Кучерявенко, вчинення податкових правопорушень спрямовується не лише проти системи податків, а й на інші соціальні цінності у сфері оподаткування, зокрема, на права та свободи платників податків, порядок ведення бухгалтерського обліку та звітності, контрольні функції податкових органів тощо [149, С.198].

Щодо суб'єктів податкових правопорушень, то ними податкові органи вважають лише платників податків. Однак ураховуючи те, що податкові правовідносини – це відносини, що виникають на підставі податкових норм, які встановлюють, змінюють чи скасовують податкові платежі, та у зв'язку з юридичними фактами, учасники яких наділені суб'єктивними правами та обов'язками, пов'язаними зі сплатою податків, виокремлюється найголовніша галузева особливість цих відносин. Суть її в тому, що однією зі сторін податкових правовідносин завжди є держава, тому суб'єкти податкових правопорушень – це не лише платники податків, а всі суб'єкти податкових правовідносин, у тому числі держава в особі відповідно уповноважених законодавчих і виконавчих органів.

Крім цього, невиконання податкового законодавства залежить від діяльності інших органів, які безпосередньо не належать до суб'єктів податкових правовідносин. Наприклад, органи місцевого самоврядування, які відповідають за безпідставне надання пільг за місцевими податками і зборами; банки, які несуть відповідальність за неповідомлення податкових органів про відкриття або закриття рахунків платникам податків, за порушення строків перерахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджету та державних цільових фондів тощо.

Так в проекті Податкового кодексу правопорушеннями у сфері оподаткування визнано протиправні діяння (дія чи бездіяльність) суб'єктів податкових правовідносин (суб'єкта оподаткування, органу, що здійснює податковий контроль, іншого органу та (або) їхніх посадових осіб тощо), що призвели до невиконання або неналежного виконання правил, установлених нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері оподаткування [215].

Враховуючи вищезазначене, суб'єктами податкового правопорушення є всі суб'єкти податкових правовідносин та інші органи, які несуть відповідальність за ці правопорушення, зокрема:

– платники податків, у тому числі податкові агенти, які відповідають у разі: ухилення від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів); заниження об'єкта оподаткування; несвоєчасної сплати податкового зобов'язання; неподання (несвоєчасного подання) податкових декларацій і розрахунків; неподання (несвоєчасного подання) до банку платіжних доручень на сплату податків і зборів (обов'язкових платежів); недопущення перевіряючих для обстеження приміщень, що використовуються для отримання доходів тощо;

– посадові особи уповноважених державою законодавчих та виконавчих органів, які несуть відповідальність у випадках: безпідставного завищення об'єкта оподаткування за результатами перевірки платника податку; нанесення збитків останньому; вимагання від платників податкової

звітності чи іншої документації, ведення або надання якої не передбачено законодавством; відмови від розгляду або неналежного розгляду скарг платників; неправомірної відмови службових осіб контролюючих органів від взяття платника на облік тощо;

– інші органи, які відповідають за невиконання або неналежне виконання нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері оподаткування.

Отже, податкові органи проблему податкових ризиків неправомірно вивчають в однобічному порядку – щодо порушення податкового законодавства, причому лише платниками податків. За такого підходу не враховуються інші впливові фактори ризику, які є джерелом невизначеності умов поширення податкових правовідносин.

Таким чином, нині немає єдиного узгодженого підходу до визначення податкових ризиків, оскільки науковці та практики подають такі його характеристики, які відрізняються за змістом. Враховуючи загальнонаукові основи трактування категорії “ризик” і сформований зміст поняття “ризик оподаткування”, положення нормативно-правових актів і фінансово-правових джерел, а також підходи податкової служби України, визначимо зміст цього виду ризиків.

Податкові ризики – це можливість виникнення негативних економічних наслідків через неефективність побудови і функціонування податкового механізму, тактики чи стратегії податкової діяльності та вчинення правопорушень у сфері оподаткування.

Запропоноване визначення не лише узагальнює наявні тлумачення, а й ототожнює як змістову, так і сутнісну складові цього явища та можливості виявлення різних напрямів поширення ризиків. Головним моментом запропонованої дефініції є врахування інформаційної природи податкових ризиків, що у подальшому дає змогу зосередитися на визначенні особливостей їхнього вияву та відповідних методах оцінювання і засобах мінімізації.

Аналіз ризиків на основі цього трактування є прийнятним як для суб'єкта господарювання, так і для держави, оскільки, по-перше, вказує на можливість отримання негативного фінансового результату діяльності будь-ким, по-друге, дає змогу визначити загальні причини цього явища, що містять усі фактори виникнення ризиків для кожного носія, і по-третє, підтверджує взаємний вплив на виникнення ризиків податкової діяльності кожного суб'єкта податкових правовідносин. Відповідно до цього визначення шляхом переходу від загального до конкретного можна сформулювати поняття будь-яких специфічних ризиків як складових податкових.

Таким чином, податкові ризики є основною складовою ризиків оподаткування і відрізняються від них тим, що пов'язані безпосередньо з функціонуванням податкового механізму і веденням діяльності у цій сфері. При цьому суб'єктами податкових ризиків є всі суб'єкти податкових правовідносин та інші органи, які призводять до невиконання або неналежного виконання правил, установлених нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері оподаткування.

У спеціальних наукових джерелах проаналізовано значну кількість інших ознак якісного характеру класифікації ризиків (дод. В), що підтверджує відсутність єдиного підходу до цього питання. На підставі аналізу поширених класифікаційних ознак ризиків і власного розуміння проблеми пропонуємо групувати їх у сфері оподаткування за кількісним та якісним критеріями, які відображають узагальнену змістову структуру ризиків оподаткування (рис. 1.5).

Розроблена узагальнена систематизація ознак класифікації ризиків оподаткування передбачає виявлення і конкретизацію цих ризиків на основі ґрунтового аналізу всіх факторів їхнього прояву як з позиції держави, так і суб'єкта господарювання. Враховуючи те, що у податковому середовищі ризики спричиняються діяльністю не одного, а всіх суб'єктів податкових правовідносин, для цієї сфери необхідним є їхній подальший розподіл. Так,

відповідно до діяльності кожного окремого суб'єкта можливе існування як ризиків, властивих лише їй, так і однакових для всіх. Зокрема, в діяльності податкових та інших державних органів, що регулюють процес оподаткування, виникають професійні ризики, а моральні характерні для всіх суб'єктів податкових правовідносин.

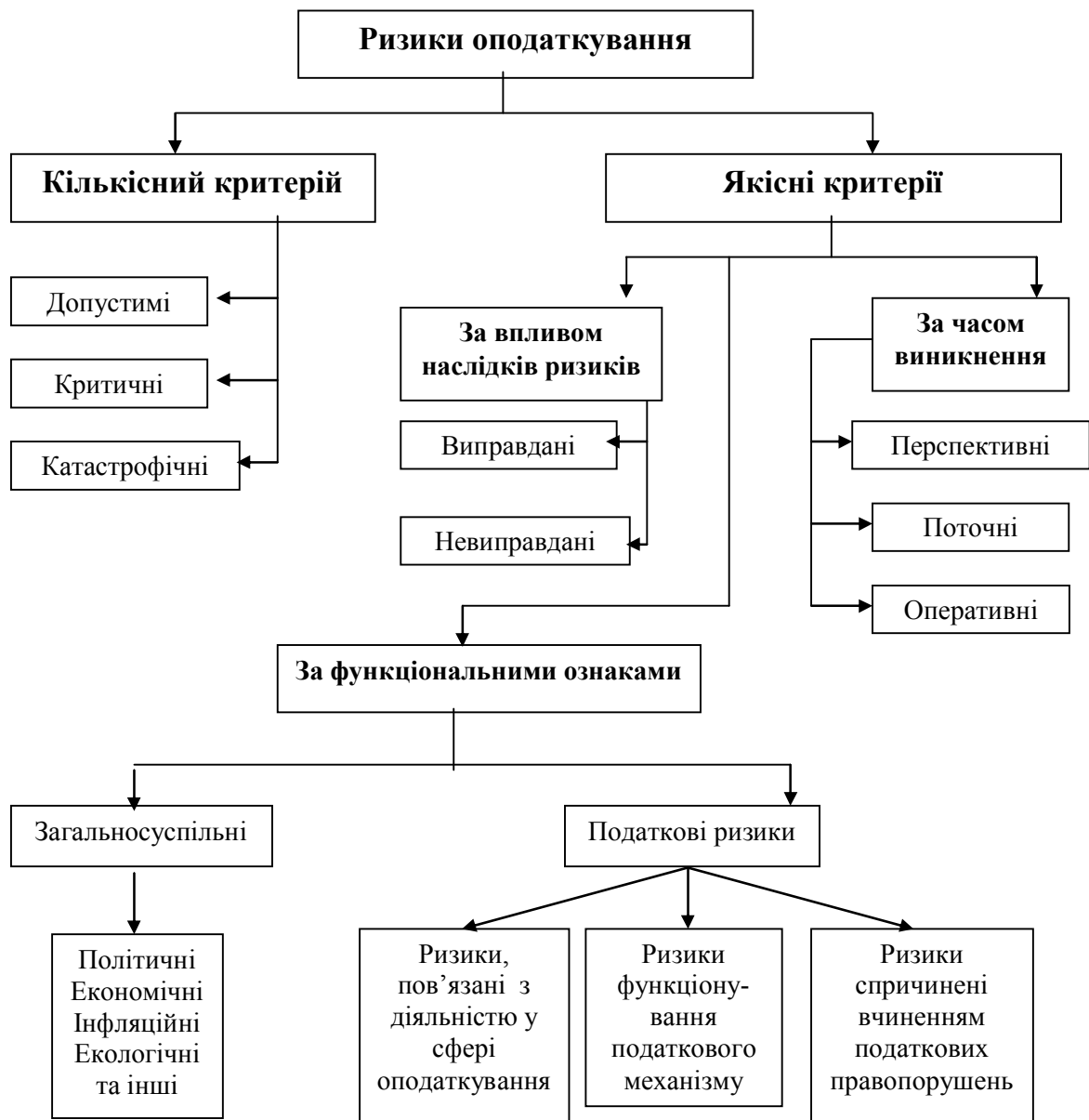


Рис. 1.5. Класифікація ризиків у сфері оподаткування*

*Розроблено на основі проведеної систематизації ризиків у податковому середовищі

Відтак, запропонована систематизація ознак класифікації дає змогу застосовувати її як основу для розробки системи групування всіх можливих

видів ризиків з позиції їхнього носія, причин і середовища виникнення. З огляду на мету наукового дослідження інтерес становить ідентифікація ризиків з позиції держави, тому зміст зазначених критеріїв їхнього розподілу розглянуто саме з цієї позиції.

Кількісний критерій класифікації виокремлює допустимі, критичні і катастрофічні ризики. Так, допустимими є ризики, які зумовлюють зменшення податкових надходжень, що суттєво не впливають на дохідну частину бюджету. Їхня поява призводить до корекції засобів та шляхів досягнення мети. Ризики, що можуть суттєво зменшити податкові надходження і вплинути на фінансування витрат бюджету, вважаємо критичними. Вони призводять до зміни мети і стратегії податкової діяльності. Катастрофічні – це ризики, виникнення яких не дає змоги виконати видаткову частину бюджету і може спричинити незаплановані додаткові видатки. Ці ризики зумовлюють бюджетний дефіцит і зменшення темпів зростання економіки.

За якісним характером класифікації ризики оподаткування систематизовано за допомогою таких трьох ознак:

- за часом виникнення (перспективні, поточні й оперативні);
- за впливом наслідків ризику (виправдані й не виправдані);
- за функціональними ознаками (загальносуспільні й податкові).

Оперативні ризики оподаткування спричинені будь-якими непередбачуваними ситуаціями протягом року, зокрема, політичною чи економічною кризою, інфляцією, форс мажорними обставинами, що призводять до невиконання плану податкових надходжень за квартал чи півріччя. Наприклад, нестабільна політична ситуація в країні на початку 2007 р., зумовила недовиконання податкових надходжень до бюджету в I кварталі більш ніж на 1 млрд. грн. [330].

Поточні ризики зумовлені змінами в механізмі оподаткування, запланованими на бюджетний рік згідно із Законом України “Про державний бюджет”, зокрема, збільшенням податкових пільг, скороченням податкової

бази, зменшенням ставок оподаткування тощо. Проте найменш прогнозованими і найбільш непередбачуваними для сфери оподаткування є перспективні ризики, пов'язані із запланованим податковим реформуванням. Відтак, процес розбудови податкової системи потребує систематичного моніторингу ризиків, що його супроводжують і зменшують ефективність очікуваних результатів.

Виправданими ризиками є такі, що обґрунтовані вжитими заходами із забезпечення податкових надходжень, сума яких перевищуватиме обсяг затрачених коштів на застосування відповідних дій. Невиправдані – це ризики, пов'язані зі значними витратами на здійснення заходів із забезпечення податкових надходжень, величина яких буде меншою, ніж вартість проведених заходів.

Щодо якісного критерію класифікації ризиків за функціональними ризиками зазначимо, що результати дослідження зумовили потребу виокремлення двох груп взаємопов'язаних ознак, перша з яких пов'язана із впливом на сферу оподаткування незалежних від неї факторів суспільно-економічного життя, а інша пов'язана з діяльністю суб'єктів у цій сфері та функціонуванням податкового механізму, що можуть створити у власному середовищі лише властиві для них різновидові податкові ризики.

Так, перша група ознак класифікації має незалежний щодо податкової сфери характер, проте збільшує її ризиковість. Вона включає загальносуспільні ризики, зумовлені не об'єктивно обраними напрямками соціальної та економічної політики держави, політичною нестабільністю в країні, рівнем вирішення в суспільстві внутрішніх суперечностей об'єктивного і суб'єктивного характерів, інфляційними процесами, форсмажорними обставинами тощо.

Інша група ознак об'єднує власне податкові ризики, які повністю залежать від діяльності чи бездіяльності суб'єктів податкових правовідносин. Відповідно вона поділяється на три складові. Перша складова характеризує ті ризики, які виникають внаслідок проведення державою в особі законодавчих

і виконавчих органів податкової політики та організації діяльності платників податків. Ризики податкової політики охоплюють законодавчі й організаційно-управлінські. Законодавчі ризики виникають через можливість змін нормативно-правових актів у сфері оподаткування. Організаційно-управлінські зумовлені можливими складностями реалізації податкової політики виконавчими органами. Вони є складними та охоплюють різні види ризиків, які відрізняються причинами (факторами) виникнення, сферою виявлення та ін. До цієї групи належать ризики, безпосередньо пов'язані з виконанням власних функцій контролюючими органами та професійних обов'язків їхніми працівниками. Вони спричинені недосконалістю системи обліку платників податків, неефективністю податкового контролю тощо. Ризики, пов'язані з податковою діяльністю платників податків, у держави можуть виникати у разі застосування першими легальних схем уникнення від оподаткування.

Друга складова об'єднує ті ризики, які пов'язані з функціонуванням податкового механізму і його елементів. Вони зумовлені неефективністю побудови податкової системи; недостатнім рівнем юридичної та економічної підготовки працівників податкових органів; необ'єктивним (помилковим) оцінюванням інформації; недостатньо ефективним застосуванням методів боротьби з порушниками податкового законодавства; несанкціонованим доступом до інформації, що є в розпорядженні у податкових органів та її витоком; недостатньою захищеністю працівників податкових органів; неузгодженістю дій контролюючих органів у сфері оподаткування тощо.

Третя частина містить ризики, пов'язані із вчиненням податкових правопорушень у сфері оподаткування всіма суб'єктами податкових правовідносин. Ці ризики спричинені невиконанням обов'язків як платниками податків, так і працівниками податкових та інших державних органів, що регулюють процес оподаткування в державі. До них належать моральні ризики, зумовлені негативним ставленням платників податків до податкової системи в державі; соціальні, спричинені небажанням платників

податків виконувати податкові зобов'язання в умовах надмірного податкового тиску або індивідуального релятивізму в суспільстві; відповідальності, призведені неефективністю чинної системи відповідальності за порушення податкового законодавства; професійні, пов'язані з невиконанням працівниками контролюючих органів функціональних обов'язків, корумпованістю тощо.

Цей підхід до узагальнення критеріїв класифікації ризиків у сфері оподаткування є важливим, оскільки, по-перше, дає змогу відобразити характерні сторони суті кожного з них, по-друге, розкрити сферу і причину їхнього виникнення, по-третє, практично застосувати отриману інформацію для оцінювання і мінімізації наявних ризиків.

Проведене дослідження основ ризикології в сфері оподаткування підтверджує наявність об'єктивно-суб'єктивної структури ризиків у цьому середовищі. При цьому об'єкт ризиків визначається залежно від мети і рівня дослідження. Так, на макрорівні ним виступає сфера оподаткування, ефективність функціонування якої у вичерпній повноті і з необхідною точністю передбачити наперед неможливо; на мезорівні – кожен структурний елемент сфери оподаткування, який може генерувати ризики властиві лише йому і впливати на ризики інших елементів та податкового середовища загалом; на мікрорівні – окрема складова структурних елементів сфери оподаткування: кожен податок і збір (обов'язковий платіж), форми, методи і важелі податкового механізму тощо. До суб'єктів ризиків належать суб'єкти податкових правовідносин та інші органи, кожен з яких має відповідну компетенцію щодо об'єкта ризиків з огляду на власну правомочність приймати рішення.

Обґрунтована в ході проведеного дослідження система поглядів на елементи ризиковості податкової системи формує теоретичну концепцію ризикології у сфері оподаткування. Основна ідея теорії ризиків оподаткування доведена на основі розробки понятійного апарату,

систематизованого у вигляді теоретичної моделі ризикології податкового середовища (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Теоретична модель формування ризикології у сфері оподаткування*

Складові ризикології	Сутність у сфері оподаткування
<i>Етимологічне джерело ризиків оподаткування</i>	ситуації непевності, які супроводжуються негативними наслідками
<i>Онтологічна сутність ризиків оподаткування</i>	можливість виникнення негативних для податкової сфери економічних і соціальних наслідків через неефективність її побудови і функціонування під впливом об'єктивно-суб'єктивних факторів розвитку в умовах невизначеності зовнішнього середовища
<i>Гносеологія дослідження</i>	загальнометодологічні положення теорії вимірювань з урахуванням імовірнісних процесів, що відбуваються у сфері оподаткування
<i>Об'єкт ризиків оподаткування</i>	сфера оподаткування, ефективність побудови і функціонування елементів якої у вичерпній повноті та з необхідною точністю наперед передбачити неможливо
<i>Суб'єкти оподаткування</i>	суб'єкти податкових правовідносин (держава, державна податкова служба і платники податків) та інші органи, кожен з яких має відповідну компетенцію щодо об'єкта ризиків
<i>Джерела оподаткування</i>	фактори зовнішнього і внутрішнього характеру разом із морально-психологічними особливостями суб'єктів податкових правовідносин, котрі спричиняють невизначеність і конфліктність у сфері оподаткування
<i>Ознаки класифікації</i>	Кількісний критерій: <ul style="list-style-type: none"> - допустимий ризик; - критичний ризик; - катастрофічний ризик. Якісний критерій: <ul style="list-style-type: none"> - за впливом наслідків ризику; - за часом виникнення; - за функціональними ознаками

*Розроблено автором на основі комплексного дослідження основ формування ризикології у сфері оподаткування

Таким чином, ризикологія у сфері оподаткування за суттю є метанаукою, зумовленою багатогранністю прояву ризиків у цьому середовищі, моніторинг яких ґрунтується на визначенні конкретних цілей. Саме це вказує на метанауковість ризикології, котра є наукою про особливий

вид діяльності, для якої характерні елементи невизначеності та конфліктності [33, С.9].

З'ясування причинно-наслідкових зв'язків податкової системи і ризиків та їхньої взаємозалежності дає змогу сформулювати систему постулатів стосовно ризиків оподаткування:

1. Ризиками охоплені всі елементи і структурні складові сфери оподаткування, вони характерні для усіх без винятку суб'єктів податкових правовідносин. Ризики оподаткування не є випадковим наслідком діяльності, а об'єктивною реальністю функціонування податкової системи, що розбудовується в середовищі, яке постійно трансформується.

2. Об'єктивність прояву ризиків оподаткування ґрунтується на існуванні у податковій сфері невизначеності, яку спричиняють проблеми вибору, наявність альтернатив, неможливість оцінювання функціонування і наслідків реформування, конфлікт інтересів, загрози та небезпеки, відсутність вичерпної інформації на момент оцінювання і прийняття рішень тощо.

3. Суб'єктивність прояву ризиків оподаткування пов'язана із цілями і рішеннями суб'єктів податкових правовідносин, оскільки ризиків не існує безвідносно цих суб'єктів, які мають власну зацікавленість стосовно функціонування й розвитку податкової системи.

4. Ризики оподаткування спрямовані у майбутнє. Ними обтяжене планування, прогнозування, передбачення, очікувані результати, тому що розвиток податкової сфери неможливо передбачити вичерпно.

Структура і види ризиків діалектично змінюються в часі під впливом змін зовнішнього і внутрішнього середовища функціонування податкової сфери, дії об'єктивних і суб'єктивних факторів [33, С.9].

Відтак, основою розвитку концепції ризикології у сфері оподаткування є дослідження прямої залежності причинно-наслідкових зв'язків податкової системи і ризиків. Оскільки ці зв'язки формуються під впливом контрольованих і неконтрольованих факторів, то уникнути повністю ризиків у податковому середовищі неможливо. Однак завжди існує можливість їх попередити чи зменшити. Отже розвиток та адекватне використання

теоретичної концепції ризикології у податковому середовищі є нагальною потребою сьогодення.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Ризики є невід’ємною складовою всіх сторін оподаткування, властиві кожному його структурному елементу і будь-якій сфері поширення податкових правовідносин. Їхня поява спричинена діалектичним об’єктивно-суб’єктивним характером непевності функціонування і розбудови податкової системи. Через вплив ризиків всі процеси оподаткування є важко прогнозованими та контрольованими. Це спричиняє подальшу невизначеність розбудови податкової системи та очікуваних результатів її реформування. Тому об’єктивною необхідністю податкової теорії і практики є дослідження діалектики ризиковості податкової системи та розробка концептуальних положень ризикології у сфері оподаткування.

Досліджуючи основи ризикології, зарубіжні та вітчизняні учені зробили значний внесок у знання про ризики за системністю, оригінальністю і глибиною осмислення. Проте загальні теоретичні основи, сформовані в галузі управління ризиками, не відповідають однозначно податковій сфері через специфічність її функціонування. Ризики в цьому середовищі відображають характерні особливості сприйняття суб’єктами податкових правовідносин об’єктивно наявних невизначеності, проблеми вибору й конфліктності, іманентних процесам управління, прийняття рішень у сфері оподаткування, виконання податкового законодавства, що обтяжені можливими загрозами і невикористаними можливостями тощо. Особливості виявлення діалектичної об’єктивно-суб’єктивної структури ризиків у податковому середовищі є основою формування соціально-економічної суті ризиковості податкової системи та підґрунтям для розробки основ ризикології у цій сфері.

Вивчення еволюції теорій ризику дозволило визначити суть дефініції “ризики оподаткування”, яка базується на діалектиці онтологічних, етимологічних і гносеологічних напрямків вивчення категорії “ризик” і наукової парадигми формування податкової теорії. Підґрунтям для

розумового пізнання онтологічного змісту зазначеної дефініції є підходи класичної теорії, за якими ризики визначають як ймовірність отримання збитків і непередбачуваних витрат унаслідок обраного рішення чи стратегії діяльності, а для встановлення її етимологічного походження – підходи неокласичної теорії, оскільки ризики оподаткування наявні тільки в тих ситуаціях непевності, які супроводжуються негативними наслідками. Для з'ясування гносеологічних методів дослідження ризиків оподаткування враховано дві ситуації: ймовірнісну, коли існує можливість розрахунку ймовірності настання окремої події у податковому середовищі та невизначеності, за якої цю ймовірність визначити неможливо. Оскільки ризики оподаткування можуть одночасно існувати в обох зазначених ситуаціях, їхній зміст визначено як можливість.

Дослідження аксіом загальності, прийнятності і неповторюваності у податковому середовищі свідчить, що в кожній складовій податкового механізму можливе існування ризиків, які одночасно збільшують його ризиковість та впливають на зростання ризиків функціонування податкової системи, реалізації податкової політики і проведення діяльності в сфері оподаткування, а отже, на ризиковість останньої загалом. Цей процес є зворотнім. До того ж на ризиковість податкової сфери впливають незалежні від неї зовнішні ризики, спричинені невизначеністю економічних, політичних та соціальних умов, в яких проводиться податкова діяльність і динаміку яких вона враховує. Зазначений підхід дозволив змоделювати взаємозалежність і взаємозумовленість ризиків сфери оподаткування.

Систематизація ознак класифікації ризиків у податковому середовищі за кількісним і якісним критеріями обумовила необхідність виявлення і конкретизації на основі ґрунтового аналізу загальносупільних і податкових ризиків, а також множини їхніх проявів як з позиції держави, так і суб'єкта господарювання. Оскільки у сфері оподаткування ризики спричинені діяльністю усіх учасників податкових правовідносин, здійснено їхній подальший розподіл за суб'єктами ризиків. Виокремлення функціональної ознаки класифікації дозволило сформулювати соціально-економічний зміст податкових ризиків, який враховує природу цього явища та можливості його

виявлення як на макро так і на мікрорівні. Податкові ризики безпосередньо пов'язані із функціонуванням сфери оподаткування і економічною поведінкою суб'єктів податкових правовідносин.

Обґрунтування філософії залежності і причинно - наслідкових зв'язків податкової системи та ризиків дало змогу сформувати теоретичні домінанти концепції ризикології у сфері оподаткування. Основою розвитку запропонованої концепції є побудова теоретичної моделі, яка враховує глибинну природу всіх складових цієї науки та їхню взаємодію з податковим середовищем. Вона базується на формуванні вихідних положень визначення джерела, суті і методів дослідження ризиків оподаткування, понятійного апарату для трактування їхніх об'єктів і суб'єктів, систематизації ознак класифікації та наукових постулатів щодо ризиковості податкового середовища.

Концептуальний підхід до сформованої теоретичної моделі полягає в тому, що найбільш загальні сторони ризиковості податкової системи розглядаються та пізнаються на основі матеріалістичної діалектики в цілому і безпосередньо через взаємозв'язок та взаємодію з ризиками, властивими всім елементам сфери оподаткування. Це забезпечує формування наукової бази для подальшого розвитку ризикології у цій сфері, моніторингу ризиків та розробки комплексного методологічного підходу до вивчення проблеми ризиковості розбудови податкової системи.

Основні результати дослідження опубліковані у наукових працях автора [55, 56, 57, 59, 62, 64, 65, 67, 69, 78].

РОЗДІЛ 2

ВИХІДНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РИЗИКІВ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

2.1 Теоретико-методологічні підвалини пізнання джерел ризиків

Наявність феномена ризиків у податковій системі унеможлиблює виконання видаткової частини бюджету, а отже, негативно впливає на розвиток економіки держави загалом. Від цього потерпають соціально незахищені верстви населення, пенсіонери, заклади охорони здоров'я, освіти і дошкільного виховання тощо [95]. З огляду на це одним із головних завдань процесу розбудови податкової системи України є мінімізація ризиків, генерованих її функціонуванням і діяльністю суб'єктів податкових правовідносин. Досягнення зазначеної мети потребує розробки методологічних основ пізнання джерел ризиків у сфері оподаткування.

На сучасному етапі розвитку фінансової науки ця проблема вивчена ще недостатньо, перш за все, через відсутність єдиного системного підходу до виявлення передумов і закономірностей прояву ризиків оподаткування та їхнього якісного аналізу. В науковій літературі увага переважно приділяється аналізу причин виникнення податкових правопорушень, що призводять до бюджетних втрат [12 ; 23 ; 40 ; 44 ; 269]. Щодо цієї проблеми сформувалась окрема наукова галузь. Правопорушення у сфері оподаткування досліджуються теоретично й практично на макрорівні, якщо йдеться про оцінку ефективності податкової політики, і на мікрорівні, коли емпіричні дані використовують для аналізу кількісних характеристик податкових деліктів.

З огляду на те, що ризики, спричинені правопорушеннями в сфері оподаткування, є вагомою складовою податкових ризиків, аналіз причин їхнього виникнення – це фундамент для з'ясування джерел останніх. Разом з цим, причини податкових правопорушень не є вичерпними для таких

досліджень, оскільки наявні специфічні фактори, які впливають на прояв ризиків оподаткування. Останні спричиняються не лише платниками податків, але й іншими суб'єктами ризиків.

У наукових працях, які безпосередньо присвячені дослідженням податкових ризиків [31 ; 48] вчені акцентують увагу на загальних умовах, що сприяють їхньому існуванню, проте не аналізують причини виникнення та поширення в податковому середовищі, що потребує конкретизації джерел ризиків для розробки методологічного інструментарію їхнього вивчення.

Питання пізнання джерел ризиків податкової системи ґрунтується не лише на узагальненні існуючих концептуальних напрямів дослідження цієї проблеми, але й потребує структуризації підходу до моніторингу передумов виникнення і закономірностей прояву цих ризиків. Для вирішення цього завдання важливим є врахування наступних умов.

По-перше, діалектична структура ризиковості податкової системи зумовлює необхідність чіткого розмежування змісту таких категорій, як “причини” і “фактори” ризиків, на основі яких будується наукове дослідження передумов виникнення і закономірностей їх прояву. Так, причинами виникнення ризиків у податковій системі є об'єктивні обставини, що безпосередньо спричиняють їхню генерацію, тобто вони характеризуються як невід'ємні базові властивості податкової сфери, що є основою невизначеності її стану. Факторами ризиків є процеси, умови, дії та події, які впливають на рівень цього стану. Власне фактори розглядаємо як певну змінну характеристику сфери оподаткування або її зовнішнього середовища, що відображає діючі умови, які впливають на функціонування цієї сфери і сприяють прояву причин ризику.

Такий підхід вказує на об'єктивну необхідність виокремлення у складі джерел пізнання ризиків оподаткування:

- по-перше, причин, які є невід’ємними властивостями податкової системи, становлять основу її невизначеності і безпосередньо спричиняють виникнення ризиків;

- по-друге, факторів, які впливають на рівень невизначеності податкової системи, сприяють певною мірою виникненню і поширенню податкових ризиків у державі.

Оскільки уникнути повністю ризики у податковому середовищі неможливо, а можна зменшити ступінь ризиковості і не допустити її збільшення, то ця структуризація є важливою для розробки системи заходів мінімізації наявних і запобігання появи нових ризиків.

По-друге, важливе значення для з’ясування джерел ризиків має вибір теоретико-методологічного інструментарію їхнього вивчення. З метою дослідження ризикологія як наука використовує загальнонаукові і спеціальні методи, зокрема: для вивчення генезису концептуальних підходів до еволюції економічних категорій і понять – історичний аналіз; для деталізації об’єкта і предмета вивчення – групування і синтез; для виокремлення різних факторів і видів ризику, визначення змістовних особливостей антиризикових заходів порівняння – наукову класифікацію та систематизацію [152, С.17].

Теоретико-методологічним інструментарієм дослідження джерел ризиків оподаткування обрано прийоми економічного аналізу, застосовані в неокласичній економічній та інституційній теоріях (суспільного вибору). Їхня головна відмінність полягає в тому, що згідно з неокласичною теорією, підґрунтям для діяльності держави є принципи суспільного благополуччя і оптимальних рішень, а теорія суспільного вибору поширює модель економічної поведінки індивіда на суспільний сектор. На цих постулатах базуються праці П. Самуельсона, Дж. Мілля, А. Маршалла, Ф.Рамсея, А.Пігу, Дж. Стігліца та ін. Так, неокласична теорія переважно зосереджена на аналізі сфери впливу держави на індивідів та їхній реакції на ці дії. Теорія суспільного вибору досліджує сам механізм функціонування суспільства як системи інститутів, в якій громадяни виявляють свої переваги і приймають

індивідуальні та колективні рішення, зокрема щодо діяльності держави. Цей підхід характерний для таких науковців, як А. Даунз, Г. Таллок, М. Ослон, Р.Бардо, С. Джонсон та ін.

Оскільки дослідження джерел податкових ризиків потребує аналізу обох груп проблем, то теоретико-методологічний інструментарій їхнього вивчення базується відповідно на положеннях обох зазначених напрямів наукової теорії. До того ж розмежування вказаних економічних шкіл є доволі умовним, оскільки більшість їхніх представників застосовують досягнення і першого, і другого напрямів. Зокрема, в теорії суспільного вибору досліджують проблеми максимізації суспільного благополуччя за допомогою удосконалення процедур прийняття рішень, а в неокласичній економічній теорії неоптимальність прийнятих рішень пов'язують з особливостями функціонування відповідних інститутів.

Власне зазначені напрями економічної науки використовують для аналізу загальної моделі економічної поведінки, яка слугує теоретичною базою для розуміння джерел ризиків. Ця модель ґрунтується на таких гіпотезах [30, С.56]:

- методологічного індивідуалізму, згідно з якою кожен індивід є дієздатною одиницею, яка приймає рішення і діє у власних інтересах;
- максимальної особистої вигоди, відповідно до якої особа зазвичай приймає рішення і діє з максимальною особистою вигодою, проте при цьому можлива зловмисна або альтруїстська поведінка;
- заданих переваг і змін, яка означає, що поведінка індивіда змінюється не тому, що трансформувались його преференції, а через те, що стали іншими зовнішні умови, до яких необхідно адаптуватись;
- наявних релевантних альтернатив, яка передбачає, що в індивіда завжди є певна кількість можливостей, серед яких він вибирає найбільш оптимальну при зміні обмежень;
- недосконалої інформації, яка базується на тому, що індивід зазвичай не володіє повною інформацією щодо всіх наявних альтернатив, а

отже, для оцінювання вигод і затрат може бути потрібним збір додаткової інформації. Він триває до того моменту, поки передбачувана максимальна вигода від додаткової інформації буде вищою, ніж затрати на її отримання.

Розглянуті гіпотези взято за основу вивчення економічної поведінки суб'єктів податкових ризиків, кожен з яких є дієздатною одиницею, яка приймає рішення і діє у власних інтересах, зокрема:

- держави та відповідних державних органів, зацікавлених у справлянні податків як джерела доходів, які затрачають відповідні ресурси на їхнє збирання та боротьбу з правопорушеннями в сфері оподаткування;

- органів державної податкової служби як головного контролюючого органу в сфері оподаткування, призначеного забезпечувати справляння податків в умовах можливої корумпованості та чинності обмежень, зокрема, щодо частоти податкових перевірок, їхньої ефективності, які залежать, наприклад, від кваліфікації персоналу, затрат на проведення перевірок тощо;

- індивідуальної поведінки платника податків, який приймає рішення сумлінно виконувати свої податкові зобов'язання або ухилятися від сплати податків в умовах можливого покарання за податкове правопорушення. При цьому суб'єкт господарювання, який порушує податкове законодавство, може затрачати різні ресурси щоб або зменшити податкове зобов'язання або корумпувати контролюючі органи.

Вихідною домінантою дослідження економічної поведінки суб'єктів податкових ризиків і характеру їхніх взаємовідносин на основі зазначеної загальної моделі та її впливу на ризики вважаємо з'ясування ідеологічних засад побудови податкової системи в нашій державі від моменту її становлення і до сучасного етапу розвитку.

У період становлення вітчизняної податкової системи формування податкових правовідносин розпочалось з принципу “адміністрування”, успадкованого від Радянського Союзу, що означало вираження односторонньої волі держави. Загалом учення про податки, яке отримало офіційне визнання в

радянський період у наукових джерелах характеризують як етатистське (державне) [191, С.95]. Особливості цього вчення аналізує провідний спеціаліст у галузі етатизму Л. С. Мамут. Першим головним моментом етатистського напрямку науки вчений визначає ідею “інтересів держави”, що відображає тільки специфічні потреби останньої і її особливе відношення до недержавних сфер соціального життя [160, С.115].

Згідно з цією ідеєю межі правового регулювання становища платників податків визначають насамперед за цілями держави. Теоретичною основою цього висновку є теорія раціональної моделі права, центральний постулат якої полягає в тому, що підґрунтям для діяльності законодавця є постановка відповідної мети, яку потрібно досягти за допомогою правових норм. Вказана мета залежить від політики держави, яку реалізують у конкретній галузі суспільного життя в певний період [191, С.96]. На цьому базувалось радянське фінансове право, за яким: держава здійснювала “...фінансову діяльність з метою забезпечення себе необхідними грошовими коштами, своєчасного і правильного їхнього розподілу” [257, С.4].

Дія цієї концепції зробила правове становище платника податків доволі нестабільним явищем, що залежить від будь-яких змін державної політики. При цьому слід зазначити, чим більше цілей за допомогою права передбачає реалізація політики держави, тим ширшою є сфера впливу на платника податків і, відповідно, на основі більшої кількості норм оцінюється його становище в системі права.

Другою особливістю етатизму є те, що “держава не служить людям, суспільству, не виконує свого обов’язку перед ними. Вона милостиво надає їм послугу. По-іншому важко кваліфікувати ті акції, здійснення яких неможливо вимагати через відсутність у користувачів послуг держави відповідного права, норм і процедур його реалізації” [160, С.160]. Прикладом цієї особливості є коло суб’єктів бюджетних відносин, серед яких немає ні громадян, ні представників народу в законодавчих органах, ні народу загалом. В основах радянського фінансового права вказано, що “...засоби

бюджету направляються на планомірний розвиток народного господарства...” [257, С.117], а фінансова діяльність соціалістичної держави “повністю забезпечує задоволення колективних потреб суспільства” [160, С.110].

Таке абстрактне трактування понять “суспільне благо” і “суспільно-історична потреба” дискредитувало їх як основу діяльності держави, оправдало всездозволеність і безмежність, зокрема у податковій сфері.

Третьою ознакою етатизму є характеристика країни як монополіста публічної влади, оскільки: “...державна – єдиний носій публічної влади, який володіє всією її повнотою і здійснює її всіма доступними їй методами і засобами” [160, С.129]. Це означає що, методи фінансової діяльності – конкретні прийоми та способи збирання і розподілу грошових коштів – повністю визначають згідно з необмеженою владою держави. Свого часу цей підхід пояснювали тим, що “...фінансові відносини – це продукт фінансової діяльності держави, а тому складно передбачити, щоби вона здійснювала її неправомірними засобами” [290, С.9].

Однак прийняття неправомірних рішень у податковій сфері є доволі поширеним явищем. В цьому разі проблема полягає не у змісті нормативного акта, а в способі формування цього змісту. Юридичні прийоми і правову форму держава використовує як засіб для здійснення одностороннього регулювання поведінки. При цьому держава не залежить від свого одностороннього волевиявлення [1, С.31].

Таким чином, етатистська концепція передбачає, що надання суспільних благ з боку держави базується на альтруїстичних поглядах і громадянсько-етичній поведінці представників влади, тоді як строге виконання громадянами обов’язків забезпечено силою закону і каральним апаратом. Ця ознака визначає етатистську орієнтацію правової доктрини при визнанні нею абсолютної свободи держави у визначенні прав і обов’язків громадян, відсутності меж для втручання останньої в життя індивідів [191, С.99].

Відтак, етатистський підхід теоретично обґрунтовує фактичну нерівність суб'єктів податкових правовідносин. Він підтверджує, що немає рівності сторін цих правовідносин, а лише є рівність прав відповідної групи суб'єктів, тобто прав і обов'язків у середині певної групи, а не рівність між всіма групами суб'єктів податкових правовідносин.

Цей підхід до основ формування фінансового права сприяв розвитку напряму, згідно з яким розмежовують активних і пасивних суб'єктів фінансових правовідносин. “Активним суб'єктом завжди є орган, який здійснює владну компетенцію незалежно від того, чи він уповноважений отримувати кошти, чи здійснювати дії з фінансування організацій і громадян. Пасивними суб'єктами є адресати владної компетенції незалежно від того, чи є вони фінансовими боржниками, чи носіями суб'єктивних публічних прав (вимог) у сфері фінансового права” [316, С.248–249]. За відповідних обставин застосування цього правила спостерігаємо також щодо суб'єктів податкових правовідносин.

Отже, згідно з етатистським підходом основні права і свободи платників податків не є гарантіями від втручання держави, межами її нормотворчості, а лише напрямками діяльності законодавчих і виконавчих органів. З огляду на це принцип рівності насправді є рівністю в безправ'ї, а фінансово-правове становище платника визначається нормами винятково зобов'язуючими, які підлягають виконанню. Рішення держави щодо прав і обов'язків суб'єкта господарювання завжди є однобічним. Навіть у випадках розгляду скарг платника рішення ухвалює орган державної влади.

Зазначені головні принципи взаємовідносин держави і платника податків були основою радянського фінансового права. Саме їх успадкувала податкова система України в період становлення. Серед них виокремимо принципи, які є специфічними причинами виникнення податкових ризиків:

- пріоритети у взаємовідносинах платника податків і держави щодо справляння податків забезпечують інтереси держави;

- податкове законодавство є лише засобом реалізації державної політики, яка відрізняється динамізмом і нестабільністю, тому ухвалення будь-якого закону в сфері оподаткування супроводжується переліком підзаконних актів, які коригують особливості його застосування, що за суттю змінює цей закон;
- у платників податків значно більше обов'язків, ніж прав, які при цьому не мають публічно-правового характеру і не закріплені законодавством;
- правове регулювання в сфері оподаткування не передбачає відповідальності держави перед платниками податків;
- порядок виконання платником податків своїх обов'язків перед державою і відповідальність за їхнє порушення є найбільш детально розробленою складовою законодавства.

Відтак, основні недоліки побудови вітчизняної податкової системи пов'язані саме з ідеологією, яка закладена з моменту створення першої. Переважно такий підхід зберігся донині і визначає податкову політику України, яка проводиться в умовах абсолютної свободи держави у визначенні прав і обов'язків платників податків та відсутності меж для втручання в їхню діяльність. Платники податків перебувають у становищі “другосортного” суб'єкта податкових правовідносин і при цьому зобов'язані задовольняти інтереси держави і державного апарату. До того ж є очевидною відсутність рівності прав і обов'язків між самими платниками податків.

Власне ця ситуація є суттєвою причиною, що спричиняє появу ризиків. Як і на будь-яке явище, існування якого залежить від участі відповідних суб'єктів, на податкові ризики значно впливає те, як сприймають їхню наявність ці суб'єкти. Реальні дії держави в сфері оподаткування суспільство здебільшого не сприймає як обґрунтовані та прозорі. Держава не звітує перед платниками податків щодо застосування зібраних з них коштів. Якщо при розробці бюджету вказано конкретне спрямування коштів, то про реальне та ефективне їхнє витрачання ніхто не звітує.

З огляду на це при дослідженні ризиків оподаткування необхідно перш за все врахувати, що їхня наявність здебільшого залежить від ідеології, яка є в основі побудови податкової системи. Так, мінімізація ризиків неможлива без докорінних змін точки зору на характер взаємовідносин держави і платника податків. Платники намагатимуться ухилятися від сплати податків чи зменшувати їхній обсяг доти, поки функціонуватиме держава, і податки будуть головним джерелом формування бюджету. “Сам податок як форма примусу впливає на вибір між сплатою і ухилянням” [267, С.308].

Ризики у податковій системі є явищем об'єктивним і їхнє виникнення не залежить від державного ладу чи форми правління. Це зумовлено основною функцією податків – фіскальною. Таким чином, витoki цього явища закладені в суспільній природі податків, які за суттю є еквівалентними платежами громадян в обмін на суспільні блага, що надає держава, виконуючи власні функції, а за формою прояву – відносинами привласнення останньою частини індивідуальних і корпоративних доходів, відчужених і вилучених у платників на основі примусу, що в правових країнах здійснюється на підставі закону.

Ризики оподаткування існують постійно. В періоди економічних криз, коли посилюється регулювання діяльності з боку держави, вони значно зростають. Це зумовлено тим, що поряд з легальним ринком значно зростає тіньовий, на якому укладаються угоди, що оподаткуванню не підлягають, оскільки не можуть бути проконтрольовані з боку держави. В періоди економічного зростання, розширення міжнародних зв'язків також наявне поширення податкових ризиків. Це пов'язано з неможливістю держави повною мірою здійснювати податковий контроль на території інших країн, унаслідок чого суб'єкти господарської діяльності мають змогу завдяки вільному руху капіталу переводити власні доходи за кордон.

Особливо сприятливим для виникнення ризиків є період державного становлення, що підтверджує приклад України. Тривала економічна криза, якої зазнала наша країна більш ніж інші пострадянські республіки,

надзвичайно активізувала питання національної безпеки, передусім економічної. Важливі рішення, які стали основою стратегічного економічного розвитку держави після утвердження її незалежності, було ухвалено спонтанно, без належного наукового обґрунтування. З огляду на це перші кроки існування нашої держави позначені розкраданням економічного потенціалу [269, С.112].

Аналогічний підхід спостерігається і до розробки рішень щодо побудови податкової системи. Еклектичне поєднання принципів європейської та американської податкових систем в процесі формування податкового механізму спричинило зайву складність оподаткування. Відмінності в основах побудови цих систем значно ускладнили процес оподаткування в Україні та стали джерелами ризиків неефективності адміністрування податків і зборів.

До того ж, з моменту становлення податкової системи нашої країни її правове регламентування розпорошене у великій кількості нормативно-правових актів, що робить вітчизняне податкове законодавство занадто складним і об'ємним. Правовою базою щодо оподаткування є законодавчі акти загальної і спеціальної дії, на основі яких органи виконавчої влади розробляють інструктивно-методичну базу.

Недосконалість податкового законодавства та неоднозначне тлумачення його положень однозначно спричиняють виникнення податкових ризиків. Так, наприклад, загальні положення щодо чинної системи оподаткування відображені в 264 нормативно-правових актах. Основи функціонування податкового механізму досі регулюють не тільки згідно законів, а й декретів Кабінету Міністрів України, указів Президента України. Зокрема, за станом на 1 січня 2008р. нормативно-правова база справляння основних податків і зборів мала такий вигляд (табл. 2.1). Окрім зазначених нормативно-правових актів, є також велика кількість податкових роз'яснень, інструкцій, листів тощо, які регулюють сферу оподаткування через наявність у законодавчих актах норм непрямої дії.

Таблиця 2.1.

**Нормативно-правова база справляння окремих податків, зборів
і платежів за станом на 1 січня 2008 р. ***

Назва податку, збору, платежу	Усього нормативно-правових актів	У тому числі							
		Кодекси України	Закони України	Декрети КМУ	Укази Президента України	Постанови Верховної Ради України	Постанови КМУ	Розпорядження Президента та КМУ	Накази та інструкції міністерств і відомств
Система оподаткування в Україні загалом	264	-	77	-	10	6	55	12	104
ПДВ	340	-	118	-	17	2	115	19	69
Податок на прибуток	256	-	82	-	13	1	41	1	118
Акцизний збір	243	-	62	2	16	12	78	7	66
Податок на доходи фізичних осіб	110	-	32	3	12	3	17	2	41
Плата за землю	92	1	49	-	9	2	24	-	7
Збір за спеціальне використання природних ресурсів	61	3	6	-	1	-	34	3	14

* Складено за даними офіційного сайту ДПА України [329]

Негативні сторони формування правових основ оподаткування в Україні проявилися також у впровадженні надто великої кількості видів податків і зборів (порівняно з країнами СНД, в Україні їх – найбільше) та нерівномірності податкового навантаження на суб'єктів господарювання. В Україні при менших ставках податків в порівнянні з більшістю розвинутих країн світу, але при абсурдних правилах нарахування і адміністрування податків, при заплутаному законодавстві і особливих методах роботи податкових органів, при великих розмірах адміністративно-управлінських витрат, податкове навантаження на платника податків є значно більшим ніж в інших країнах.

Стосовно рівня оподаткування в нашій країні, основна проблема полягає не стільки в його високому значенні, скільки у багаточисельних і глибоких соціально-економічних деформаціях, які виникають у зв'язку з нерівномірним розподілом податкового тягаря фінансування суспільних видатків між різними категоріями і групами платників податків, а також складністю механізму податкового адміністрування. Податкове навантаження з позиції окремих груп платників розподілене дуже нерівномірно, про що свідчать дані табл. 2.2.

Таблиця 2.2.

Показники податкового навантаження на вітчизняну економіку *

Показник	Рівень
Податковий тиск (відношення податкових платежів до номінального ВВП)	41,8 %
Залежність бюджету від податкових надходжень (відношення податкових надходжень до доходів Зведеного бюджету)	73,7 %
Податкове навантаження на сектор домогосподарств (відношення фактичних поступлень від податку з доходів фізичних осіб до доходів населення за вирахуванням соціальної допомоги)	7,8 %
Податкове навантаження на споживання (відношення фактичних поступлень від податків на споживання (непрямих податків) до кінцевих споживчих видатків)	21,7 %
Податкове навантаження на прибуток корпоративного сектору (відношення фактичних поступлень від податку на прибуток підприємств до прибутку від звичайної діяльності перед оподаткуванням прибуткових підприємств)	19,2 %
Податкове навантаження на фонд оплати праці (відношення власних доходів позабюджетних фондів соціального страхування за мінусом поступлень від єдиного податку до фонду оплати праці)	43,6 %
Кількість видів платежів, які можуть здійснювати платники податків – юридичні особи в бюджет та позабюджетні соціальні фонди на періодичній основі	27
Кількість термінів сплати платежів, які можуть здійснювати платники податків – юридичні особи в бюджет та позабюджетні соціальні фонди на періодичній основі	204
Кількість термінів звітності по платежах, які можуть здійснювати платники податків – юридичні особи в бюджет та позабюджетні соціальні фонди на періодичній основі	139

* Складено за даними Листа Міністерства фінансів України [226]

Відтак, нерівномірний розподіл податкового навантаження та недосконалість податкового адміністрування в загальному випадку є основними

причинами економічного характеру, які сприяють виникненню податкових ризиків, стримують економічну активність і процеси нагромадження, що негативно впливає на макроекономічне регулювання та конкурентоспроможність країни.

Нерівне становище суб'єктів підприємницької діяльності призводить до того, що окремі з них неспроможні виконувати занадто високе податкове навантаження, що спричиняє вигідність несплати податків. Платник податків більше зацікавлений у свідомому порушенні норм чинного законодавства, ніж у залученні кредитних ресурсів для погашення податкової заборгованості [95].

З огляду на те, що податки впливають на такі макроекономічні показники, як споживання, інвестиції, сукупний попит і пропозиція тощо, правові основи оподаткування сприяють або перешкоджають вирішенню стабілізаційних економічних проблем. У другому разі вони загострюють взаємовідносини між суб'єктами оподаткування, які до того ж напружені через соціальне озлидніння широких верств населення, значну диференціацію в доходах різних суспільних прошарків тощо. Це сприяє зростанню причин виникнення ризиків морального характеру.

Саме моральні причини є визначальними в системі джерел ризиків оподаткування, оскільки повністю уникнути їхнього впливу неможливо. По-перше, завжди об'єктивно наявним є опір фіску. Це пов'язано з властивим людині матеріальним інстинктом, який реалізується через корисливий інтерес у процесі розподілу створеного продукту. По-друге, прояв моральних залежить від ідеологічних, правових й економічних причин, яких одночасно позбутися неможливо.

Моральними причинами виникнення податкових ризиків насамперед є низька правова культура, зумовлена історичним фактором – інститут податкового права в Україні діє незначний період, за який дуже складно перебудувати психологію людини та виховати і закріпити в ній всі риси дисциплінованого платника податків. Більшість суб'єктів господарювання не

розуміє необхідності сплати податків і намагається всіма можливими способами ухилитися від їхньої сплати.

Крім цього, до моральних причин належить також негативне ставлення платників податків до чинної податкової системи, яке ґрунтується на попередніх причинах. Так, платник податків не може підпорядковуватись належним чином системі, що не враховує його інтересів, а отже, можливостей сплати податків. Це ставлення спричинене низькою віддачею з боку держави у вигляді суспільних благ, які отримує платник в обмін на сплачені податки.

Значну роль у формуванні моральних причин виникнення ризиків оподаткування відіграє корисність, яка спонукає платників податків до ухилення від оподаткування і обумовлена насамперед особистою мотивацією. Проте, з іншого боку, в умовах обмежених фінансових ресурсів суб'єкти господарської діяльності можуть використовувати приховані від оподаткування кошти на її розвиток. Це ґрунтується на їхній зацікавленості іншого роду, що виражається в прагненні поліпшити фінансовий стан підприємства.

Іншим є підхід до корисності з боку представників органів державної влади, що проявляється у вигляді їхньої корумпованості та виражається у зацікавленості лише для власного матеріального задоволення. Ступінь поширення податкових ризиків значно зростає через участь в злочинних угрупованнях корумпованих представників різних ешелонів влади, контролюючих та правоохоронних органів.

Таким чином, на виникнення ризиків податкової системи впливають причини як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру. Вони проявляються при усвідомленому чи неусвідомленому невиконанні або неналежному виконанні суб'єктами податкових правовідносин положень нормативно-правових актів, які регулюють оподаткування. Загальна їхня риса проявляється у тім, що вони є невід'ємними базовими властивостями податкової сфери і становлять основу її невизначеності. Виходячи із

проведеного дослідження, виокремимо чотири групи причин виникнення ризиків у податковому середовищі:

- ✓ ідеологічні;
- ✓ правові;
- ✓ економічні;
- ✓ моральні.

Зазначені причини у процесі функціонування і розвитку податкової системи впливають на фактори та обставини, що зумовлюють подальше зростання ризиковості, підвищення ступеня розповсюдження ризиків, а відповідно, сприяють подальшому прояву цих причин у податковому середовищі. Ці фактори діють як на загальносуспільному рівні і відображають недоліки, пов'язані з кризовим станом економіки, так і зумовлюються специфічними особливостями розвитку податкової системи та діяльності суб'єктів податкових правовідносин. З метою аналізу впливу на ступінь поширення ризиків, фактори згруповано за трьома ознаками (рис. 2.1).

Насамперед ризики оподаткування – це один із видів соціально-економічних відхилень, який є наслідком соціального розвитку, пов'язаного з ним прогресу або регресу виробництва і зумовленого ними неузгодження соціального статусу індивіда. Підґрунтям цього є суперечливість характеру проведення ринкових трансформацій в Україні і невизначеність соціально-економічного розвитку держави. З одного боку, побудовані якісно нові правові соціально-трудова відносини, а з іншого – зросла конфронтація і соціальна напруженість у суспільстві, які викликані системними суперечностями. Останні обумовлені високим рівнем фіскального вилучення коштів на потреби споживання, надмірною часткою споживання та недостатністю обсягів нагромадження, стрімким зростанням попиту на споживчі кредитні ресурси при інституційній нерозвиненості фінансової системи, несприятливими умовами для довгострокового інвестування тощо.

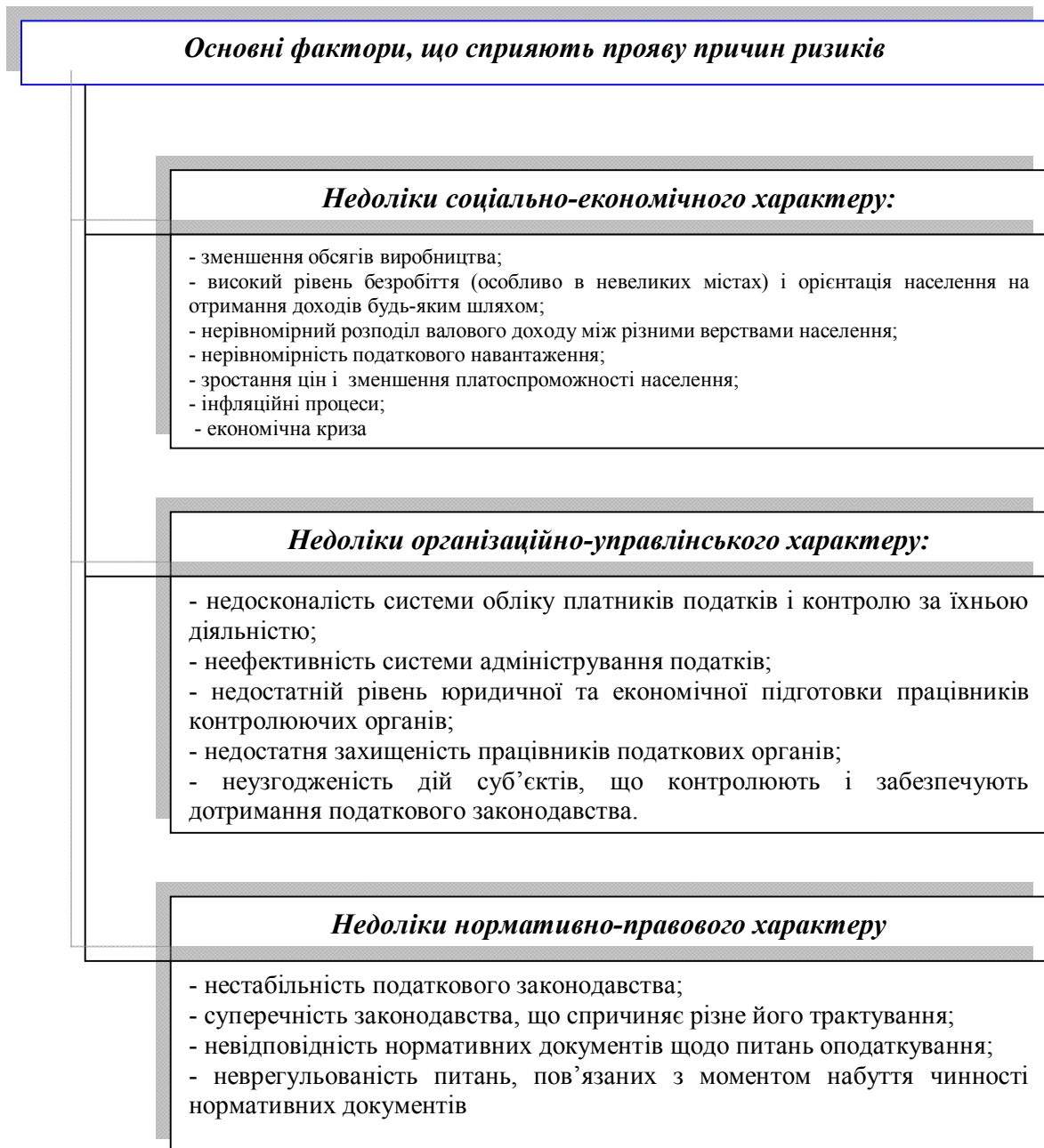


Рис. 2.1. Основні фактори, що сприяють прояву причин ризиків оподаткування і збільшенню їхньої кількості*

* Розроблено автором на основі комплексного дослідження обставин, що спричиняють поширення ризиків у податковій сфері

Наслідком такої макроекономічної нестабільності є зростання соціальних суперечностей у державі, які стали активним негативним фактором ризиковості податкової системи. Так, значно сприяють поширенню ризиків оподаткування соціальні суперечності між:

- суб'єктами оподаткування щодо справедливого розподілу бюджетних доходів;
- декларованою обов'язковістю сплати податків та існуванням законодавчо закріплених можливостей для ухилення від цього обов'язку;
- декларованими правами платників податків та неможливістю для більшості реалізувати їх;
- декларуванням повноцінного соціального захисту та реальною беззахисністю громадян.

Суперечності між потребами та соціальними засобами їхнього задоволення неминучі і спричиняють порушення поширеного суспільного порядку. Тому вони є домінуючими факторами соціально-економічного характеру, які сприяють збільшенню ризиків у сфері оподаткування.

За умов наявності недоліків соціально-економічного характеру метою суб'єктів господарської діяльності є не збільшення виробництва, а особисте збагачення за рахунок приховування доходів від оподаткування. Для ухилення від сплати податків підприємці відкривають кілька рахунків як у національній, так і в іноземній валютах, здійснюють розрахунки готівкою, а значну частину доходу працівникам виплачують у "конвертах" та у вигляді матеріальної допомоги, премій. Керівництво багатьох господарських об'єктів свідомо подає необ'єктивні дані про кількість працівників і витрати на оплату праці, фальсифікує бухгалтерські документи в бік заниження обсягів робіт та цін реалізації, завищуючи собівартість продукції і суми амортизаційних відрахувань тощо.

Значною мірою зростання податкових ризиків пов'язане з об'єктивною реакцією платників податків на нездатність держави ефективно управляти економічними процесами, а також з необхідністю компенсувати через неофіційну індивідуальну діяльність зменшення рівня соціального захисту.

Важливим фактором прояву податкових ризиків є те, що стан економіки держави не впливає на їхнє виникнення, вони діють завжди, але ця

інституція регулює ступінь ризиковості. Виокремимо основні економічні особливості країни, які сприяють зростанню податкових ризиків, це:

- висока частка неофіційних доходів населення і бізнесу, тобто вплив тіньової економіки;
- поширення корупції серед державних виконавчих, правоохоронних і судових органів влади;
- наявність усередині держави “зон вільної торгівлі”, які мають пільговий режим регулювання операцій і контролю за діяльністю інститутів, які працюють на цих територіях. Неефективність дії та недоцільність функціонування цих зон у нашій країні підтверджують нереалізовані завдання, визначені для перших при їхньому створенні;
- неможливість чи обмежені можливості обміну необхідною фінансовою інформацією з іноземними правоохоронними та іншими контролюючими органами;
- значне поширення операцій з використанням офшорних компаній. Відмивання коштів, отриманих унаслідок несплати податків, відрізняється від класичних операцій з відмивання грошей тим, що в цьому разі доходи можна отримати законним шляхом.

Разом з цим, якщо ризики оподаткування наявні за будь-якого економічного стану держави, то залежність їхнього прояву від фінансового становища платників податків відрізняється. За стабільного фінансового стану суб'єкти господарювання меншою мірою схильні до податкових правопорушень (щоб не втратити авторитету і репутації), ніж за нестійкого чи загрози банкрутства, коли їм нічого втрачати.

Так збільшенню кількості ризиків значно сприяє ігнорування державою фінансових і виробничих особливостей платників податків – суб'єктів господарської діяльності, які використовують застаріле обладнання і технології, зазнають нестачі обігових коштів, не мають змоги реалізувати неконкурентну продукцію тощо. Водночас держава реалізує податкову політику таким чином, що фіскальна функція переважає над регулюючою.

Непосильне податкове навантаження змушує суб'єктів господарювання формально або реально припиняти виробництво або переходити в розряд ризикових платників податків і свідомо ухилятися від оподаткування.

Недоліки організаційно-управлінського характеру також призводять до можливості збільшення кількості ризиків. Це проявляється при вирішенні питань, пов'язаних зі збором доказів для притягнення до відповідальності осіб, винних у приховуванні доходів, та інших об'єктів оподаткування у значних і дуже великих обсягах. Контролюючі органи відкривають за рік більш ніж тисяча кримінальних справ за статтю “Ухилення від сплати податків”, з яких тільки 6% скеровують у суд [200]. Більшу їхню частину не заслуховують у судових інстанціях через різні причини, в тому числі за відсутності в діях складу злочину, низької якості матеріалів, які надають податкові органи, корумпованості держаних службовців тощо.

Характерним недоліком, що впливає на збільшення ризиків є велика кількість контролюючих органів, які ведуть боротьбу з порушниками податкового законодавства. Невизначеність правового становища і відсутність чіткого розмежування їхніх функцій призводить до дублювання дій при виконанні покладених на них завдань і, таким чином, до зайвого навантаження на платників податків.

Іншим фактором, який сприяє латентності правопорушень у сфері оподаткування та відповідно збільшенню кількості податкових ризиків, є недостатній рівень підготовки кадрів контролюючих органів, які зобов'язані вести боротьбу з цими злочинами. Більшість працівників цих служб не володіє в повному обсязі необхідною базою знань у сфері економіки, бухгалтерського обліку, оподаткування, права, що є однією з причин їхньої неспроможності виявляти замасковані правопорушення.

Щодо недоліків нормативно-правового характеру, які сприяють росту ризиків, зазначимо, що істотною перепорою виконання суб'єктами податкових правовідносин норм, установлених правовими актами у сфері оподаткування, є розбіжності та протиріччя в чинному законодавстві

України, а також невідповідність окремих відомчих актів законодавчим нормам.

Ринкове реформування економіки щорічно супроводжується неодноразовими спробами вдосконалити податкову систему шляхом прийняття змін і уточнень до законодавчих актів [199]. Наочне уявлення про динаміку внесення змін у законодавчі акти щодо основних податків дає табл. 2.3.

Таблиця 2.3.

**Динаміка внесення змін у законодавчі акти в сфері
оподаткування***

Податок	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
на додану вартість	23	12	7	11	15	8	7	4	5
на прибуток	22	12	10	14	9	9	4	3	5
з доходів фізичних осіб (до 2004 р. - прибутковий податок з громадян)	6	4	4	1	7	7	3	1	5

* Складено за даними офіційного сайту ДПА України [329]

Дані табл. 2.3 підтверджують нестабільність податкового законодавства через внесення до нього великої кількості змін протягом поточного року. Причому якщо до 2007 р. спостерігалась динаміка до поступового зменшення кількості цих змін, то у 2008 р. – навпаки. Як свідчить практика, такі дії тільки ускладнюють податкове законодавство і суттєво зменшують імовірність його виконання суб'єктами податкових правовідносин. Значно ускладнюються розрахунки податкових зобов'язань для платників податків і унеможлиблюється правильне розуміння ними всіх трансформацій податкової системи. Провідні науковці зазначають, що “не припустити помилок фізично неможливо, навіть якщо займатися суто вивченням податкового законодавства і численних роз'яснень ДПА України” [206, С.5].

До того ж кардинальний характер перемін у вітчизняному податковому законодавстві і його нестабільність не дають можливості суб'єктам господарювання ефективно планувати свою діяльність та довгострокові інвестиції, що спричиняє ризики неможливості економічного зростання. З другого боку, недосконалість податкового законодавства збільшує у податкових органах ризики неефективності адміністрування податків і контролю за їх сплатою. За оцінкою фахівців Всесвітнього банку, Міжнародної фінансової корпорації і міжнародної аудиторської мережі, які досліджують податкові системи світу за критеріями простоти законодавства, часових витрат на сплату податків, їхньої кількості та рівня податкового навантаження, у 2007 р. Україна знаходилась серед найгірших країн і займала у рейтингу 170 місце (при оцінюванні 175 країн) [280]. У 2009 р. наша держава опинилась на 181 місці поряд з такими країнами, як Ямайка, Мавританія, Гамбія, Болівія, Узбекистан, Центральноафриканська Республіка і Конго (при оцінюванні 183 податкових систем світу) [176].

Відтак, існуючі в державі недоліки соціально-економічного, організаційно-управлінського і нормативно-правового характеру виступають факторами, які впливають на рівень невизначеності в податковій сфері, сприяють прояву причин виникнення ризиків і спричиняють збільшення їхньої.

Проведений аналіз на основі систематизації даних дав змогу виявити тенденцію кумулятивного нарощування сукупності причин і факторів, які в поєднанні з особливостями характеру прояву взаємостосунків суб'єктів податкових правовідносин є головними джерелами податкових ризиків.

Це свідчить про наявність факторних комплексів джерел ризиків. Діючи сукупно, ідеологічні, правові, економічні та моральні причини виникнення ризиків під впливом соціально-економічних, організаційно-управлінських і нормативно-правових факторів спричиняють, а потім сприяють поширенню та збільшенню кількості ризиків. Це складна система умовно-причинних джерел, пов'язаних із суспільними та індивідуальними

обставинами і процесами. З одного боку, це фактори, які діють на рівні суспільного життя та масової свідомості, а з іншого – обставини, зумовлені індивідуальними особливостями суб'єктів податкових ризиків, які перебувають у відповідних умовах і змушені обирати соціально-негативну модель економічної поведінки.

Зазначені факторні комплекси, які детермінують ризики оподаткування, не діють механічно за рахунок самого факту їхньої появи внаслідок багатопланової кризи в державі. Важливу роль у цьому разі відіграють відповідні особливості взаємовідносин суб'єктів ризиків. Факторні комплекси взаємопов'язані між собою і тому для їхньої нейтралізації потрібна система заходів, об'єднаних у межах спеціальної програми, згідно з якою загальні заходи соціального порядку, а також організаційні та правові міри дадуть змогу забезпечити попередження і мінімізацію податкових ризиків.

Застосування зазначеного підходу до систематизації джерел ризиків в теорії і практиці оподаткування сприятиме передбаченню появи негативних наслідків у сфері оподаткування, значно підвищить ефективність моніторингу ризиків і практичного управління ними та слугує основою для подальших досліджень їх видів, причин і факторів генерації у податковій системі.

2.2. Структуризація ризиків за спрямованістю дій податкових правопорушень

Основною характерною ознакою ризиків податкової системи є те, що незалежно від джерела вони виникають при усвідомленому чи неусвідомленому невиконанні або неналежному виконанні суб'єктами податкових правовідносин умов, визначених законодавством у сфері оподаткування. Тому, важливою методологічною домінантою їхнього вивчення є системне дослідження структури податкових правопорушень.

Проблема правопорушень у сфері оподаткування набуває дедалі більшого значення у вітчизняному економічному просторі. Це суспільно небезпечне явище стало нормою поведінки більшості суб'єктів податкових правовідносин, оскільки в підсумку вони отримують відповідні фінансові вигоди. Такий стан справ сприяє збільшенню негативних тенденцій в економіці та соціальній сфері: недостатньому фінансуванню суспільного сектора господарства, порушенням правил чесної конкуренції, зростанню корупції, відпливу капіталу за кордон тощо.

Для досягнення наукових і практичних цілей сформовані різні класифікації правопорушень у сфері оподаткування. Їхні види розрізняються між собою за ступенем суспільної небезпечності (шкідливості), за об'єктами посягання, за суб'єктами, за поширеністю, за ознаками об'єктивної та суб'єктивної сторін, за процедурами їхнього розгляду тощо.

Проте найбільш загальним і конкретизованим для вивчення ризиковості податкової системи вважаємо групування податкових правопорушень залежно від спрямованості дій, що охоплює інші класифікаційні ознаки, зокрема, об'єкт посягання, суб'єкти здійснення та діапазон розповсюдження. Аналіз наукових джерел дає змогу структурувати такі правопорушення і з'ясувати можливість застосування цього підходу до вивчення податкових ризиків.

Перша група охоплює правопорушення проти системи оподаткування, тобто незаконне встановлення, введення в дію податків і зборів

(обов'язкових платежів), незаконне їхнє утримання і звільнення від оподаткування.

Податки і збори (обов'язкові платежі), не передбачені Законом України “Про систему оподаткування”, є незаконними для справляння і посяганням на власність суб'єктів господарювання. За такі дії, як незаконні встановлення і введення, пряме чи непряме вимагання сплати податків і зборів або сплати в більших від установлених розмірів, а також відмову в наданні пільг чи вимагання погашення податкового зобов'язання до настання законодавчо встановлених строків сплати, мають відповідати особи, які приймають відповідні рішення. Проте в Україні це не практикується, хоча показник переплати (відношення обсягу переплат (без урахування переплат, пов'язаних із залишками невідшкодованого ПДВ у межах строків перевірок) щодо доходів Зведеного бюджету, забезпечених податковими органами) становить близько 38,8% [198, С.77].

Очевидно, що суб'єктом цих правопорушень є держава, яку представляють уповноважені нею органи. Наприклад, згідно із Законом України “Про податок з доходів фізичних осіб” на перехідний період до 2007 р. (при застосуванні пільгової ставки податку з доходів фізичних осіб, що дорівнювала 13%) величину податкової соціальної пільги було встановлено у певних процентах щодо визначеної в законі суми пільги (мінімальної заробітної плати): у 2004 р. – 30%, у 2005 р. – 50%, у 2006 р. – 80%, а з 2007 р. – 100% від суми податкової соціальної пільги [233]. Проте і в 2006 р., і з 2007 р. розмір податкової соціальної пільги діяв і діє натеper на рівні 50% від суми такої пільги. Разом з цим, ставка податку з доходів фізичних осіб з 2007 р. дорівнює 15%, як задекларовано в Законі. Вважаємо, що такі дії є правопорушенням проти системи оподаткування.

Небезпечним видом правопорушення є незаконне звільнення від сплати податків і зборів. Це, з одного боку, призводить до недоотримання бюджетом коштів і виникнення податкових ризиків, а з іншого – створює

нерівні умови господарювання для платників податків, порушуючи цим основи конкуренції.

Так, незважаючи на те, що податкові пільги для суб'єктів вільних економічних зон (ВЕЗ) та територій пріоритетного розвитку (ТПР) відмінено в 2005 р, окремі підприємства продовжують їх використовувати в значних масштабах. З моменту відміни зазначених пільг вісім суб'єктів ВЕЗ і ТПР отримали в судах рішення про право на їхнє відновлення. З них фактично скористалися пільгами п'ять підприємств [200, С.75]. Унаслідок цього бюджет недоотримав із податку на прибуток і внутрішнього ПДВ у 2006 р. 199,9 млн. грн., а лише за I квартал 2007 р. – 103,3 млн. грн. (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Втрати бюджету внаслідок відновлення пільг для суб'єктів вільних економічних зон за 2006 р. – перше півріччя 2007 р. *

Підприємства, які користуються відміненими пільгами для ВЕЗ та ТПР	Втрати бюджету, млн. грн.
1) ТОВ СП П “Відродження” (ВЕЗ “Донецьк”	283,8
2) ЗАТ “Продовольча компанія “Юнкерс” (ТПР в Донецькій обл.)	1,9
3) ТОВ “Кнауф Гіпс Донбас” (ТПР в Донецькій обл.)	14,1
4) ТОВ “Видавнича група “Експрес” (ВЕЗ “Яворів”, Львівська обл.)	2,4
5) ТОВ “Бейкер Україна” (ВЕЗ “Яворів”, Львівська обл.)	0,4

* Складено за даними [200]

Отже, не всі положення чинного законодавства в Україні виконуються однаково і за такі правопорушення проти системи оподаткування повинні нести відповідальність особи, які приймають відповідні рішення. Зазначені податкові правопорушення першої групи безперечно спричиняють збільшення податкових ризиків.

Друга група охоплює такі податкові правопорушення проти прав і свобод платників податків:

- незаконне перешкоджання господарській діяльності платника податків, тобто відмову в постановці на податковий облік, у видачі необхідних документів для відкриття рахунка в банку, незаконне призупинення операцій платника податків чи накладання арешту на активи, незаконне здійснення контрольних дій тощо;

- відмову від консультування чи ненадання консультацій платнику податків у вигляді безкоштовної письмової інформації про умови оподаткування;

- розголошення податкової таємниці, тобто незаконне використання чи передача іншій особі даних, які згідно із законодавством є податковою таємницею.

Ці правопорушення, хоч безпосередньо не вказують на наявність податкових ризиків, однак спричиняють їхнє виникнення з боку платників податків у відповідь на дискримінаційне становище як суб'єкта податкових правовідносин. Процес оподаткування в державі не має підривати власну основу – бізнес. Це правило необхідно виконувати як на рівні реалізації податкової політики державою, так і практичної діяльності відповідних контролюючих органів у сфері оподаткування. Адже у фіскальній теорії трактується, що підприємець як “власник капіталу” є громадянином усього світу і за потреби він може залишити державу, де його обкладають обтяжливим податком, і за можливості перевести капітал до тієї країни, де зможе вільно діяти та користуватись власним майном [256].

До третьої групи належать правопорушення проти системи гарантій виконання обов'язків платника податків. Виконання податкових зобов'язань платниками податків гарантується не лише встановленням відповідальності за несплату податків і зборів, а й системою заходів, спрямованих на попередження правопорушень, створення умов, які перешкоджають їхньому здійсненню. Дотримання різними особами цих обов'язків має також забезпечуватися певними заходами відповідальності. Це зокрема стосується таких правопорушень:

- незаконне відкриття рахунка платника податків у банку чи іншій кредитній установі з порушенням вимог податкового законодавства;
- незаконні розрахунки готівкою з порушенням установлених законодавством обмежень;
- несвоєчасне надання або ухилення від надання необхідної інформації про платника податків;
- незаконна видача документа, який має юридичне значення з порушенням установлених законодавством вимог перевірити факт попередньої сплати податків.

Зазначені види податкових правопорушень цієї групи можуть бути основою для вивчення податкових ризиків, якщо їх кваліфікувати як участь в ухиленні від оподаткування.

Четверта група містить правопорушення проти порядку ведення бухгалтерського обліку, складання та подання бухгалтерської і податкової звітності. До цих порушень належать такі:

- порушення порядку ведення й організації бухгалтерського обліку, тобто правил документування господарських операцій і відображення в бухгалтерських реєстрах, їхня невідповідність загальним методологічним принципам бухгалтерського обліку;
- незабезпечення достовірності даних бухгалтерського обліку, тобто неналежне виконання обов'язків щодо проведення інвентаризації майна, збереження бухгалтерських документів тощо;
- порушення порядку складання бухгалтерської й податкової звітності, тобто подання в податковий орган звітності, яка не відображає всіх установлених нормативними актами даних;
- порушення порядку подання бухгалтерської та податкової звітності;
- ухилення від подання бухгалтерської й податкової звітності, тобто свідоме неподання у встановлені строки відповідних форм звітності.

Всі зазначені види податкових правопорушень цієї групи, крім останнього, є базою для вивчення податкових ризиків, якщо спричинять невиконання належних податкових зобов'язань і їх можна кваліфікувати як ухилення від сплати податків та зборів. Останній вид правопорушень вказує на наявність податкових ризиків завжди.

До п'ятої групи належать правопорушення проти виконання дохідної частини бюджету, яке залежить не лише від платників податків. Окрім них, є інші особи, які беруть участь у касовому виконанні дохідної частини бюджету і, як свідчить практика, не завжди дотримуються вимог податкового законодавства. Ці правопорушення передбачають:

- незаконне використання коштів, які надходять від сплати податків, зокрема, не перечислення чи несвоєчасне перечислення банком або іншою кредитною установою сум податків;
- порушення вимог про утримання недоїмки і штрафів за податками тощо.

Вказані правопорушення є вагомими за характером і потребують установлення спеціальних заходів відповідальності за їхнє вчинення. Вони однозначно вказують на наявність податкових ризиків.

Шоста група охоплює правопорушення, вчинені проти контролюючих органів у сфері оподаткування. Будь-які незаконні протидії органам, які здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, є загрозою для податкової системи і вказують на наявність податкових ризиків. Суб'єктами таких правопорушень є платники податків. До цієї групи належать:

- несвоєчасна реєстрація платника податків, тобто відтягнення початку сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);
- ухилення від реєстрації в податковому органі, тобто свідоме тривале невиконання обов'язку стати на податковий облік як платник податку;

- перешкоджання здійсненню контрольних дій, зокрема, свідоме створення умов, які затрудняють чи унеможливають проведення перевірки платника податку;
- невиконання законних вимог чи розпоряджень контролюючого органу про усунення порушень податкового законодавства.

Найбільш небезпечним видом податкових правопорушень і основою виникнення податкових ризиків є сьома група, яка містить правопорушення проти обов'язку сплачувати податки і збори (обов'язкові платежі), тобто відхід від сплати податків.

Відхід від сплати податків (обхід податків) – поширене у світі явище, зумовлене спотвореним впливом на поведінку економічних суб'єктів [177, С.328]. Наслідком цього спотворення поведінки є зміни в рівні та розподілі податкового навантаження між платниками податків, у структурі та обсягах доходів, які надходять у розпорядження держави.

Як і будь-яке явище суспільного життя, обхід податків не має однозначного, абсолютно точного визначення. З точки зору соціально девіантної поведінки платників у світовій фіскальній практиці його розмежовують на два види: легальні методи зменшення податкових виплат (tax avoidance), тобто уникнення податків і незаконне ухилення від їхньої сплати (tax evasion).

Зокрема, в “Оксфордському тлумачному словнику” уникнення податків трактують як наслідок мінімізації податкових зобов'язань законним шляхом з використанням податкових лазівок. На відміну від цього тлумачення, ухилення визначається як приховування податкової бази і/або надання в податкові органи заздалегідь хибної інформації [284]. Розвиваючи це положення, англійський економіст Дж. Штігліц [264] виокремлює уникнення податків як використання певних положень податкового законодавства, які дають змогу їх не сплачувати, а ухилення – як незаконний відхід від сплати податків.

Вітчизняні вчені В. Андрущенко та О. Данілов також обґрунтовують зазначене розмежування і уникнення розглядають як ухилення без порушення чинних законів на основі використання їхньої недосконалості й неповноти, що можна назвати також запобіганням, відверненням, утечею від сплати податків. На відміну від цього твердження, ухилення трактують як нелегальну, переслідувану за законом мінімізацію податкових зобов'язань шляхом приховування об'єктів оподаткування і/або подачі в податкові органи фальсифікованої інформації [4]. В. Вишневський і А. Веткін, виокремлюючи терміни “ухилення” й “уникнення”, вважають їх двома необхідними та основними складовими поняття “відхід” від сплати податків [30, С.10].

Разом з цим, в “Українській економічній енциклопедії” вищезазначені терміни не розмежовують. Ухилення від сплати податків пропонують розуміти як сукупність легальних і незаконних способів приховування доходів від оподаткування [102], а визначення “уникнення від сплати податків” не подано.

Отже, однастайності в розумінні й трактуванні зазначених термінів досі не досягнуто. Крім вищевказаних, науковці виокремлюють інші дефініції, близькі за значенням до “ухилення” та “уникнення”, зокрема термін “податкове планування” (“tax planning”). Так, представники юридичного напрямку науки віддають перевагу саме цьому поняттю. На їхню думку, податкове планування – це законодавчо дозволений спосіб обходу податків з використанням наданих за законом пільг і можливостей зменшення податкових зобов'язань. Ухилення – це використання заборонених законодавством методів (податкове правопорушення) [100, С.52–53]. При цьому науковці наголошують, що саме незаконність зменшення зобов'язань дає змогу розмежувати поняття “податкове планування” і “ухилення”.

Проте, якщо брати за основу юридичну термінологію, то не зрозуміло, чим законодавчо обґрунтований “обхід” відрізняється від “податкового

планування”, а незаконний – від “ухилення”. З фінансової точки зору вони однаково впливають на недоотримання коштів бюджету. З огляду на це базовим варто визначити підхід, який використовують провідні науковці саме у фінансовій науці, згідно з яким обхід податків поділяється на протиправне ухилення від оподаткування (переслідується за законом) та законодавчо обґрунтоване уникнення податків (з дотриманням чинного законодавства).

Отже, ухилення від оподаткування – це форма зменшення податкового навантаження, за якої платник податків свідомо чи помилково обходить сплату податкового зобов'язання або зменшує його розмір з порушенням чинного законодавства. Уникнення податків є легальним шляхом зменшення податкових зобов'язань, який ґрунтується на використанні законодавчо наданих можливостей у сфері податкового законодавства на основі зміни власної діяльності [30]. Це поняття пов'язане з такими дефініціями, як податкове планування, податкова оптимізація, мінімізація податків.

Таким чином, уникнення сплати податків є дією платників, спрямованою на мінімізацію податкових зобов'язань усіма законодавчо обґрунтованими способами: різні організаційно-правові форми ведення бізнесу і угод, використання податкових пільг, вибір раціональної облікової політики, найбільш вигідне з податкової точки зору розміщення прибутку й активів, використання лазівок у податковому законодавстві тощо. Найбільш поширеними вважають два способи уникнення сплати податків: використання податкових пільг і лазівок [30, С.62].

Податкові лазівки розмежовують таким чином: зміщення та відкладення доходу і податковий арбітраж. При цьому зміщенням доходу Дж. Стігліц вважає його переведення платником під більш низьку граничну ставку податку в умовах податкової структури зі зростаючими граничними ставками [264].

Більш радикальним методом уникнення сплати податків є відкладання доходу або перенесення строку сплати перших на пізніший період. Ідеться

про можливість платника податку переносити строки визнання доходу і сплати податку, використовуючи надані законодавством можливості, або визнання доходів і видатків за принципом першої із подій, що відбулася раніше, що дає змогу цьому платнику, маючи гроші на розрахунковому рахунку, не сплачувати ПДВ і податок на прибуток: достатньо тільки наприкінці звітного періоду зробити передплату підприємству, яке або має дебетове сальдо за ПДВ і збитки, або воно припиняє діяльність.

Щодо податкового арбітражу зауважимо, що він передбачає випадки оподаткування різних об'єктів і платників податків за певними нормами. Інакше кажучи, податковий арбітраж – це “податкове сховище” (країни з пільговими режимами оподаткування) або “податковий оазис” (території (або зони) з пільговим режимом оподаткування в межах однієї держави).

Отже, податкові лазівки або створюються спеціально розробниками проектів податкових законів, які лобіюють інтереси окремих платників та їхніх груп, чи члени парламенту під час голосування за ці законопроекти, або виникають унаслідок недосконалості податкового законодавства, передусім недостатньої регламентації процедурних питань. Цих два способи уникнення оподаткування характерні для України, але найбільш поширеним є пільговий.

Зокрема, у нашій державі найчастіше застосовують такий вид уникнення податків як використання пільг щодо перенесення балансових збитків на наступні податкові періоди, звільнення процентів за вкладами від оподаткування, справляння ПДВ за нульовою ставкою, застосування ліберальних правил списання безнадійних боргів, вкладання коштів у благодійну діяльність тощо.

Якщо уникненню сплати податків можна запобігти шляхом зменшення податкових пільг і обмеження лазівок, то проблема ухилення від оподаткування є найбільш гострою. На відміну від уникнення податків, ухилення – це нелегальний шлях зменшення податкових зобов'язань, який базується на адміністративно-кримінально переслідуваних методах

приховування доходів і майна від податкових органів, а також на спотворенні бухгалтерської та податкової звітності. В цьому разі зменшення податкових виплат відбувається з допомогою здійснення платником податків податкових правопорушень чи навіть злочинів, тобто шляхом прямого порушення податкового законодавства.

Проте ненавмисні, необережні дії з ухилення від оподаткування не слід вважати порушенням у повному розумінні цього поняття, оскільки вчинки платника не навмисні, він не планує отримати вигоду від цього ухилення, але такі дії, згідно з чинним законодавством, не звільняються від фінансових санкцій. До них відносять, наприклад, ненавмисні помилки при складанні податкової звітності, методологічні неточності при веденні бухгалтерського обліку тощо. Отже, межа, яка відділяє незаконне ухилення від уникнення, полягає в настанні адміністративної та кримінальної відповідальності за перші дії та відсутності такої за останні.

Разом з цим, і ухилення від оподаткування, і уникнення сплати податків спричиняють втрати бюджету, а отже, є тими видами податкових правопорушень, що становлять основу виникнення податкових ризиків. Так, ухилення від сплати податків – це основне фіскальне правопорушення у сфері оподаткування, головним критерієм якого є навмисне порушення чинного податкового законодавства. Це явище характеризується наявністю у платників податків чітко спрямованого умислу, корисливих мотивів і мети, що полягають у навмисному невиконанні конституційного обов'язку кожного громадянина сплачувати податки та збори в порядку і розмірах, установлених законодавством.

Таким чином, на основі здійсненого аналізу виокремлено такі групи податкових ризиків залежно від спрямованості дій податкових правопорушень, що вчинені суб'єктами податкових правовідносин проти:

- 1) системи оподаткування;
- 2) системи гарантій виконання обов'язків платника податків;
- 3) виконання дохідної частини бюджету;

- 4) порядку ведення бухгалтерського обліку, складання і подання бухгалтерської та податкової звітності;
- 5) контролюючих органів в сфері оподаткування;
- 6) обов'язку сплачувати податки і збори (обов'язкові платежі) (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Групування податкових ризиків залежно від спрямованості дій правопорушень у сфері оподаткування *

* Розроблено автором на основі систематизації правопорушень у сфері оподаткування

Отже, податкові ризики – це явище, що базується на сукупності конкретних правопорушень у сфері оподаткування. Суспільство, побудоване на товарно-ринкових відносинах, може утримувати податкові ризики в їхній

статичній рівновазі, але не здатне викоринити їх повністю. Одним з найбільш дієвих засобів утримання податкових ризиків у певних межах є застосування відповідальності за вчинення правопорушень у сфері оподаткування, яка залежно від характеру останніх поділяється на:

- адміністративну;
- фінансову;
- кримінальну.

Суб'єктів господарювання притягають до відповідальності при вчиненні правопорушень, які спричиняють втрати бюджету. Так, важливою домінантою дослідження податкових ризиків є їхнє групування залежно від характеру вчиненого правопорушення в сфері оподаткування. В цьому разі виокремлення ризиків базується на основах фінансової, адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення податкових правопорушень, які сукупно становлять юридичну відповідальність.

Юридична, згідно із визначенням новітньої української “Юридичної енциклопедії”, – це вид соціальної відповідальності, суть якої полягає у застосуванні до правопорушників передбачених за законом санкцій, забезпечених у примусовому порядку державою [298, С.437]. Згідно з науковими джерелами, юридична відповідальність – це передбачений санкцією правової норми захід державного примусу, в якому висловлюється державний осуд винного в правопорушенні суб'єкта та який полягає в понесенні ним негативних наслідків і обмежень особистого, майнового або організаційного характеру [186, С.41].

Відповідальність за порушення в сфері оподаткування є найбільш детально розробленою складовою законодавства, яка при цьому не позбавлена недоліків і суперечностей. Виокремимо основні проблемні особливості її застосування, які певною мірою впливають на збільшення податкових ризиків.

Насамперед виникає сумнів щодо дотримання в Україні конституційного принципу про неможливість бути двічі притягненим до

юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. “... Виникає питання, чи не суперечить такому принципу притягнення за податковій правопорушення до кримінальної відповідальності за податковий злочин і накладення адміністративної у вигляді штрафу за діяння, що є причиною цього злочину” [92]. Отже, притягнення особи, винної у вчиненні протиправних дій у сфері оподаткування, до кримінальної відповідальності і накладення на неї за те саме діяння адміністративного стягнення є неправомірним.

Разом з цим, можливість притягнення особи до кримінальної відповідальності за податковий злочин і накладення на неї за вчинення того самого протиправного діяння фінансових (штрафних) санкцій, передбачених, наприклад, у п. 17.1.9 та 17.2 Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” [236] є виправданою. Це пояснюється тим, що фінансові санкції є, як правило, заходами відновлювального характеру, спрямованими на відшкодування збитків, заподіяних правопорушенням у сфері оподаткування, а кримінальне покарання спрямоване на покарання засуджених.

Щодо природи юридичної відповідальності у вигляді штрафів, то її з’ясування ускладнено визначенням кола суб’єктів, які мають право застосовувати ці санкції. Це можуть бути як контролюючі органи в сфері оподаткування, так і у визначених випадках платники податків, які самостійно нараховують та сплачують штрафи. Останні не належать до органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Отже, це інший, ніж адміністративна, вид відповідальності.

Часто виникають проблеми у механізмі застосування фінансових санкцій за податкові правопорушення, які не завжди встановлюють у розмірі, необхідному для покриття збитків державі. Крім цього, у разі встановлення за одне податкове правопорушення юридичної відповідальності різних видів різними законодавчими актами положення цих актів часто є суперечливими і

створюють непорозуміння під час їхнього застосування. Проблемним є також те, що механізм застосування кримінальної відповідальності за злочини в сфері оподаткування закріплений у багатьох статтях Кримінального кодексу України (ККУ). Це створює певні труднощі під час виявлення податкових злочинів правоохоронними органами та застосування відповідальності за їхнє учинення.

Значно підвищує ризиковість механізму застосування кримінальної відповідальності за ухилення від сплати обов'язкових платежів недосконалість ст. 212 Кримінального кодексу. Диспозиція цієї статті чітко не визначає суб'єкта злочину та не містить конкретного переліку службових осіб. Так, доцільно "... до таких осіб віднести, крім керівників підприємств, установ та організацій, також їхніх заступників, головних бухгалтерів та їхніх заступників, працівників бухгалтерій та інших служб підприємств, незалежно від форми власності, обов'язками яких є облік об'єктів оподаткування, ведення бухгалтерського обліку, подання бухгалтерських звітів, балансів, розрахунків та інших документів, пов'язаних із розрахунками і сплатою податків та інших обов'язкових платежів до бюджету" [18, С.22]. Таким чином, для попередження та ефективної боротьби з таким злочином логічною є диференціація кримінальної відповідальності за ухилення від сплати обов'язкових платежів залежно від суб'єктів (юридичних, фізичних осіб).

Поширеною є також проблема явної невідповідності юридичного оцінювання суспільної небезпеки умисного ухилення від сплати податків у законодавстві України порівняно з іншими країнами. Так, відповідно до ч. 1 ст. 212 ККУ умисне ухилення від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), яке призвело до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у сумі, що в тисячу і більше разів перевищує установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян (НМДГ), карається штрафом 300–500 НМДГ або позбавленням права перебувати на певних посадах чи здійснювати певну

діяльність на строк до трьох років (за умови ненадходження коштів у великих розмірах застосовують такі покарання: штраф 500–2000 НМДГ; виправні роботи на строк до двох років; обмеження волі на строк до п'яти років з позбавленням права перебувати на певних посадах чи здійснювати певну діяльність на строк до трьох років). Для порівняння зауважимо, що у США до злісних неплатників великих сум податків застосовують тюремне ув'язнення строком до десяти років та штраф у розмірі десять тисяч доларів США.

Труднощі виявлення та розкриття випадків ухилення від сплати податків і зборів суб'єктами господарювання пов'язані також з наявністю великої кількості злочинних механізмів і способів їхнього застосування. “Неписаний закон бізнесу, який визнається підприємцями та податківцями усього цивілізованого світу, визначає: не сплачувати податки – це злочин, а не використовувати всі законні можливості для мінімізації податкових платежів – безглуздя” [99, С.63].

Як свідчить практика, найчастіше порушники податкового законодавства для маскуванню ухилення від сплати обов'язкових платежів використовують офшорні зони та фіктивні підприємства, тому було б доцільно у ст. 212 ККУ передбачити більш жорсткі заходи відповідальності за такий злочин з використанням зазначених механізмів і способів його вчинення. Так, слушною є пропозиція науковця О. Савченко щодо ухвалення норм, які б встановили кримінальну відповідальність за “відмивання” грошей у великих розмірах, отриманих шляхом ухилення від сплати податків [246, С.39]. Наприклад, законодавством США за такий злочин передбачено кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 20 років або штраф до 500 000 дол. чи у розмірі, який у два рази перевищує суму отриманих від легалізації злочинно здобутих грошей, з конфіскацією майна [245, С.81].

Досконалішою є світова практика також щодо встановлення кримінальної відповідальності за інші протиправні діяння у сфері

оподаткування. Зокрема, кримінальний кодекс Німеччини містить норми про підробку (§ 148), підготовку до підробки (§ 149) знаків оплати, в тому числі мита та інших платежів, що стягують митні органи; незаконне підвищення посадовими особами розмірів податків та інших податкових платежів (§ 353), порушення податкової таємниці (§ 355) [49, С.97]. В Австралії самостійним злочином визнається відмова особи відповідати на запитання податкових службовців [17, С.18].

Отже, недосконалість вітчизняної практики застосування юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері оподаткування значною мірою впливає на зростання ризиковості податкової системи. Головними недоліками, що сприяють виникненню і збільшенню кількості податкових ризиків, є такі:

- відсутність у нормативно-правових актах визначення податкового правопорушення, кола об'єктів і суб'єктів відповідальності за різні його види;

- відсутність юридичної відповідальності за вчинені податкові правопорушення службовими особами державних органів, банківських установ і податкових агентів;

- недотримання конституційного принципу про неможливість бути двічі притягненим до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення;

- фінансові (штрафні) санкції за податкові правопорушення не встановлені у розмірі, необхідному для покриття збитків державі;

- відсутність у Кримінальному кодексі України заходів покарання за використання фіктивного підприємництва, офшорних зон і відмиванням коштів у великих розмірах;

- установлення юридичної відповідальності законами і підзаконними актами, які належать до різних галузей законодавства (податкового, про адміністративну відповідальність тощо), а не за єдиним кодексом.

Проведене групування ризиків за спрямованістю дій податкових правопорушень вказує на те, що важливим фактором зменшення ризиковості податкової системи є встановлення в Україні ефективної юридичної відповідальності за протиправні діяння службових осіб контролюючих у сфері оподаткування та інших державних органів, а також податкових агентів, які заподіюють шкоду правам і законним інтересам як платників податків, так і держави.

Податкові ризики однозначно спричиняються порушеннями правового порядку, що встановлюється та охороняється державою і у здійсненні якого вона зацікавлена як апарат влади. Створення порядку в суспільних відносинах за допомогою правових норм є однією із найважливіших властивостей державної влади [333]. Відтак порушення законності у діяльності державних органів, особливо коли вони стають системою, перешкоджають здійсненню функцій держави, знижують її престиж серед громадян, спричиняють безвідповідальність, роблять можливим безкарне порушення правових норм. Ризики спричинені порушенням податкового законодавства представниками державного апарату значно послаблюють правову основу суспільного життя, сприяють порушенню прав і законних інтересів громадян. Тому встановлення відповідальності за порушення у сфері оподаткування всіх суб'єктів податкових правовідносин є необхідним напрямом мінімізації ризиків.

Таким чином, класифікаційні ознаки і види правопорушень у сфері оподаткування формують відповідні групи податкових ризиків за спрямованістю дій і видами відповідальності. Характер прояву ризиків у цьому контексті залежить від економічної поведінки всіх їхніх суб'єктів.

Охарактеризовані групи податкових ризиків мають спільні властивості, що виражають єдність формальних (зовнішніх) і матеріальних (внутрішніх), об'єктивних і суб'єктивних ознак, зокрема, це суспільна небезпека, протиправність, винність і караність. Відтак, податкові ризики є важливим

елементом безпеки і їхня наявність зумовлює збільшення реальних і потенційних загроз національній безпеці держави в сфері оподаткування.

2.3. Фінансова безпека як структуроутворюючий елемент теорії податкових ризиків

Забезпечення національних інтересів й економічної безпеки – найважливіші функції держави, реалізація яких передбачає посилення її позиції в міжнародному товаристві. Національна безпека як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз – необхідна умова збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей.

Кардинальні зміни у сфері безпеки, які відбулися в Європі та Україні протягом останніх десятиріч, реалізація стратегії європейської та євроатлантичної інтеграції, зростання рівня реальних і потенційних загроз у політичній, соціальній та економічній системах потребують реальної оцінки складових національної безпеки.

З огляду на стратегічні пріоритети, негативні тенденції загроз національній безпеці нашої країни пов'язані насамперед із проблемами у фінансовій сфері та зокрема у податковій. Досвід як розвинутих країн світу, так і держав з трансформаційними економіками підтверджує, що саме за допомогою ефективних податкових важелів держави досягають бажаних для суспільства структурних змін у виробництві, забезпечують пришвидшений розвиток пріоритетних галузей економіки, стимулюють підвищення норми заощаджень і збільшення інвестиційного потенціалу. За рахунок прямого перерозподілу результатів економічної діяльності податкова політика безпосередньо впливає на основні пропорції економічного розвитку [146].

Через неефективність реалізації податкової політики і функціонування податкової системи в Україні практично унеможлиблюється реалізація стратегічних пріоритетів вітчизняної фінансової політики і забезпечення економічної безпеки. Про це зазначається в Указі Президента України, оскільки “...стан економічної безпеки країни залишається складним унаслідок дії низки викликів і загроз, зумовлених у тому числі і недосконалістю податкової системи, низькою ефективністю податкового адміністрування” [237].

Ця проблема прямо пов’язана із податковими ризиками, під впливом яких виникають негативні для податкового середовища економічні наслідки. Власне загрози виникнення невдач в тій чи іншій діяльності та небезпека виникнення несприятливих наслідків змін зовнішнього середовища, які можуть викликати втрати ресурсів, збитки тощо і є найбільш розповсюдженими характеристиками ризиків.

Отже, податкові ризики є необхідним атрибутом і важливим елементом фінансової безпеки як складової економічної безпеки держави. Тому безпека у сфері оподаткування як домінанта фінансової безпеки цілком закономірно виступає структуроутворюючим елементом теорії податкових ризиків, а з’ясування її змісту потребує дослідження тих загроз та небезпек національним інтересам держави, що існують в даний час і можуть виникнути під впливом ризиків у майбутньому.

Податки є основним джерелом формування дохідної частини бюджету, невиконання якої завдає значної шкоди інтересам держави, на що вона реагує посиленням репресивних засобів боротьби. Непомірний податковий тягар спонукає суб’єктів господарювання приховувати здійснення комерційних операцій або іншими шляхами ухилятися від сплати податків та порушувати податкове законодавство.

Саме порушення в сфері оподаткування становлять найбільшу суспільну небезпеку, яка не зводиться лише до невиконання бюджету і зростання його дефіциту. Податкові правопорушення характеризуються

наявністю у суб'єктів податкових правовідносин чітко спрямованого умислу, корисливих мотивів і мети, що полягають у навмисному невиконанні обов'язків згідно із законодавчими нормами, а це є значною суспільною небезпекою.

По-перше, держава недоотримує значні бюджетні кошти, внаслідок чого обмежується фінансування державних програм. По-друге, порушники податкового законодавства перебувають у більш вигідному становищі порівняно із законотримними суб'єктами податкових правовідносин з точки зору ринкової конкуренції і своїми діями можуть провокувати негативну поведінку інших. По-третє, при значному поширенні фіскальних злочинів, що спричиняють дефіцит дохідної частини бюджету, держава компенсує нестачу бюджетних надходжень шляхом уведення нових податкових платежів, збільшення ставок діючих податків і зборів. Таким чином, як для суспільства, так і кожного суб'єкта податкових правовідносин важливо, щоб податкове законодавство не порушувалось систематично.

Значна роль у досягненні цієї мети належить мінімізації податкових ризиків, наявність яких збільшує реальні та потенційні загрози національної безпеки в сфері оподаткування. Такий підхід до зазначеної проблеми пояснюється тим, що в Україні причини та умови, які ускладнюють забезпечення надходжень до бюджету в обсягах, адекватних загальному фінансово-економічному результату, та сприяють виникненню негативних для сфери оподаткування економічних наслідків і є реальними загрозами національній безпеці держави, набувають дедалі більших обертів. Головними з них є такі:

- тіньові процеси;
- незаконна діяльність фіктивних суб'єктів господарювання;
- наявність значної суми податкового боргу;
- проведення сумнівних зовнішньоекономічних операцій.

Одним з основних джерел небезпеки відтворення національної економіки є тіньова економіка. Виникнення тіньового сектора економіки – це

значна проблема для кожної держави світу. За оцінюванням експертів, тільки в США у тіньовому секторі виробляють приблизно 15 % ВВП, тобто до цього залучено майже кожного четвертого американського працівника [98].

В Україні функцію підрахунку обсягів тіньової економіки покладено на Міністерство економіки України, яке на власному офіційному сайті інформує громадськість про загальний стан економічної безпеки та рівень тіньової економіки. Проте відомчі розрахунки зазначених сегментів викликають певну недовіру, оскільки впродовж останніх років їх результати коливаються біля критичної відмітки у 30-відсотковій межі від ВВП (31-34%), яка є пороговим значенням стану економічної безпеки держави.

Дослідження у цій галузі засвідчують, що країни із складним регуляторним полем мають значну за обсягами тіньову економіку. Експерти, які проаналізували стан справ у 84 країнах з перехідною економікою, стверджують, що підвищення на один пункт індексу, який оцінює жорсткість регуляторної політики у тій чи іншій країні, призводить до 10-відсоткового збільшення обсягу тіньової економіки [334]. Якщо застосувати це припущення для України і врахувати, що індекс свободи українського бізнесу з 2002 р. по 2007 р. за даними Heritage погіршився на 11 пунктів, то зростання обсягу тіньового сектору відбулося на 110% і у 2007 р. він становив приблизно 216 мільярдів доларів, відповідно, 60,2% ВВП України.

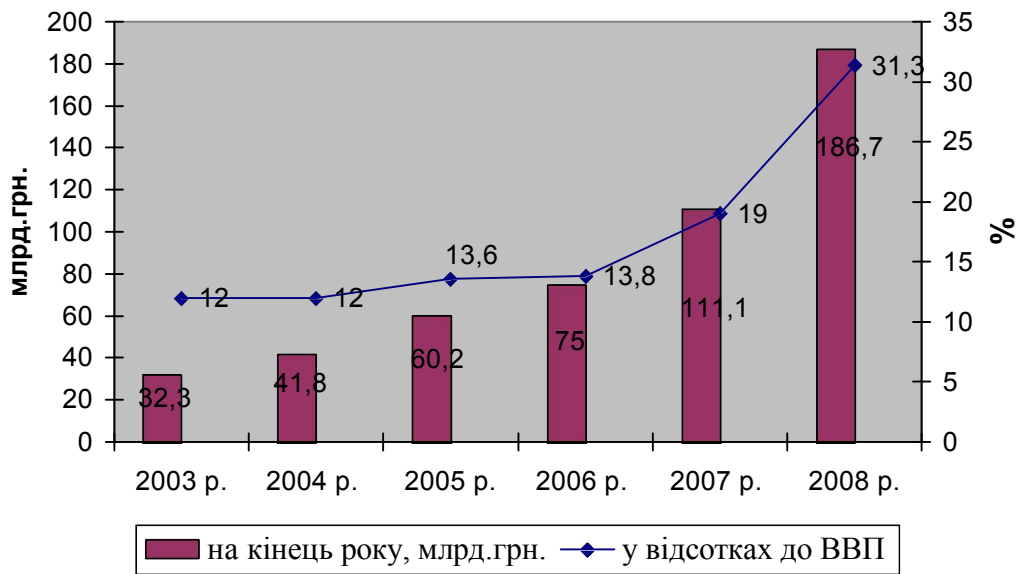
Підтверджують нереальність офіційних даних експертні оцінювання і дослідження, за якими обсяги тіньової економіки в Україні перевищують більш як половину внутрішнього валового продукту. Так, розрахунки професора Фрідріха Шнайдера (університет Лінц, Австрія), проведені у 2007 р. з використанням методів DYMIMIC та оцінювання грошового обігу свідчать, що Україна у 2004 р. мала тіньову економіку в обсязі 54,9%, а у 2005 – 55,3% ВВП [334].

Згідно з даними опитувань, до 40% молоді у великих містах і прикордонних регіонах працює в тіньовому секторі. Приблизно для 2,5 млн. громадян нашої країни тіньова економіка є основним джерелом прибутків. За

оцінюванням Національного банку України, поза офіційною сферою грошового обігу перебуває більш ніж 15 млрд. дол., що обслуговують потреби тіньового сектора, який за показниками надходжень коштів (до 50% ВВП) можна зрівнювати з офіційною економікою [23].

Крім цього, за експертним оцінюванням 20 млрд. дол. вітчизняних “тіньових” капіталів перебуває за кордоном. Щорічно нелегальний вивіз вітчизняного капіталу становить 3 – 5 млрд. дол., незважаючи на те, що дохідність вивезених за кордон капіталів невисока – 1%. [107, С.131–132].

Також слід приймати за серйозний фактор впливу на тіньовий сектор рівень готівки поза банками в Україні, який за даними НБУ служить додатковим аргументом для підтвердження гіпотези про зростання “тіні” (рис.2.3).



**Рис. 2.3. Рівень готівки поза банківським обігом в Україні
у 2003 – 2008 рр. ***

* Розроблено за даними [334 ; 335]

Згідно даних рис. 2.3 суттєве зростання рівня готівки поза банками відбулося у 2007 та 2008 рр. Зокрема у 2008 р. порівняно з 2005 р. цей показник в Україні збільшився у 3,1 рази, що свідчить про значно вищі темпи зростання тіньової економіки ніж зазначає офіційна статистика. Зазначені

дані вказують на ненадійність офіційних статичних матеріалів і неефективність програм, побудованих на хибних розрахунках рівня тіньового сектора.

У наукових дослідженнях виокремлюють різні підходи до визначення феномена “тіньова економіка”. Аналітики вважають її діяльністю, яку приховують від прямого статистичного обліку чи уваги податкових органів. Одні вчені зазначають, що це явище економічного життя полягає насамперед у нерозвиненості економічних відносин [131, С.128–129], інші – в надмірному тягареві податкових платежів [108, С.20–22]. Характеризуючи тіньову економіку вживають такі міжнародні терміни, як “неофіційна”, “неформальна”, “прихована”, “незареєстрована” [107 ; 137 ; 139]. При цьому названі поняття мають спільний недолік – недостатню чіткість визначення.

Характерними рисами “тіньових” капіталів є: переважне використання в їхньому обігу готівки, у тому числі доларів; значно вища їхня мобільність порівняно з офіційними; висока дохідність, яка утворюється при їхньому використанні; слугування збагаченню певного кола людей за рахунок обкрадання всього суспільства [85, С.34–38]. Зазначені риси сприяють зростанню правопорушень у сфері оподаткування, для яких властиві високий рівень професіоналізму, тісні міжрегіональні та міжнародні зв'язки, поєднання легальної діяльності з нелегальною тощо.

Останнім часом загрози безпеці в сфері оподаткування значно зростають через участь у злочинних угрупованнях корумпованих представників різних ешелонів влади, контролюючих та правоохоронних органів. Так, одним з основних сегментів тіньової економіки і механізмом одержання тіньових прибутків є корупція – складне соціальне явище з надзвичайно великою диверсифікацією, тобто різноманітними його проявами і формами. Вона властива всім країнам, незалежно від політичного устрою та рівня економічного розвитку. Жодна з соціально-політичних та економічних систем не мала і не має повного імунітету від корупції – змінюються лише її

обсяги і вияви, а також можливості, що визначається ставленням до неї держави і суспільства [134].

За даними аналітиків, в Україні нема жодної підприємницької структури, яка б для пом'якшення податкового тиску систематично не сплачувала чиновникам та різним представникам контролюючих органів значних грошових сум. З іншого боку, підприємці, шукаючи шляхи зменшення податкового навантаження, здійснюють зловживання і підкуп осіб, які виконують контрольні та розпорядчі функції. Чим більше звернень за допомогою до чиновництва, тим більшою є вірогідність корупційних діянь. У цих обставинах простежується певна закономірність: чим менш ефективно працює економіка країни, чим нижчі економічні показники, тим більш поширеною та всеосяжною стає корупція, захоплюючи дедалі нові сфери суспільства.

Незавершеність формування правового поля, суперечливість норм одного закону вимогам інших спричиняє масовий тиск на державні органи, підбурювання їх до корупційних дій з боку підприємців з метою захисту від податкового тиску, різних видів штрафів, стягнень тощо [97]. Систематичні доповнення податкового законодавства дедалі більше ускладнюють становище суб'єктів господарювання, зумовлюють виникнення нестабільності у практиці бізнесу, зменшення кількості інвесторів і загалом підривають економічні засади держави. Зазначені негативні явища в країні є головними умовами корумпованості податкових органів, наявність якої підтверджують дані табл. 2.5.

Збільшення кількості виявлених фактів учинення працівниками податкових органів корупційних діянь свідчить про те, що управління з боротьби з корупцією ДПА України та його регіональні підрозділи посилюють роботу щодо виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією", однак і вказує на те, що такий негативний феномен є поширеним і становить суттєву загрозу безпеці в сфері оподаткування.

Таблиця 2.5

**Результати вжитих заходів щодо вчинення корупційних діянь
працівниками державної податкової служби за 2004 – 2008 рр. ***

Проведені заходи	2004	2005	2006	2007	2008
Притягнуто до адміністративної відповідальності, осіб	180	207	325	346	364
Притягнуто до дисциплінарної відповідальності, осіб	1800	1866	1650	1898	1967
Порушено кримінальних справ, шт.	125	253	325	268	285
Притягнуто до кримінальної відповідальності згідно з рішенням судів, осіб	7	13	19	17	21

* Складено за даними Управління по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби за 2004 - 2008 рр. [329]

Ця ситуація значно підриває національну безпеку держави загалом. Так, за даними міжнародної організації “Трансперенсі Інтернешнл”, яка найбільш ґрунтовно досліджує проблеми корупції в світі, Україна належить до країн, в яких корупція досягла значних розмірів. Наша держава у рейтингу корупції посідає 122 місце (індекс сприйняття корупції – 2,8 (із 10 можливих)) і перебуває між Суданом і Камеруном. Взагалі 122 місце посідають 8 країн: Зімбабве, Болівія, Гватемала, Казахстан, Киргизстан, Нігерія, Судан і Україна.

Причому серед країн колишнього СРСР Україна поступається в корумпованості лише Грузії, Таджикистану, Туркменії та Азербайджану. Росія перебуває на 90 місці. Найбільший індекс сприйняття корупції серед держав, які належали до СРСР, визначено в Естонії (31 місце, індекс сприйняття корупції – 6), Литві (44 місце, індекс сприйняття корупції – 4,6) та Латвії (57 місце, індекс сприйняття корупції – 4) [328].

Отже, факт, що корупція в Україні є і створює загрозу національній безпеці держави, – беззаперечний. Проте об’єктивно оцінити рівень і масштаби поширеності корупції та результати боротьби з нею сьогодні неможливо тому, що немає загальновизнаних критеріїв оцінювання цього явища. Разом із цим, висока латентність корупційних правопорушень не дає

змоги лише на базі статистики простежити масштабність і ступінь поширеності корупції. За підрахунками науковців, які вивчають це явище, частка виявлених правоохоронними органами корупційних правопорушень не перевищує одного відсотка від фактично вчинених [97].

Головна небезпека корупції полягає в тому, що вона перероджує державний апарат, призводить його до незворотних змін, які можна подолати лише завдяки кардинальним засобам. І саме тому боротьба з корупцією та організованою злочинністю є найбільш пріоритетною проблемою, що постала перед українським суспільством.

Іншим важливим сегментом тіньової економіки є ухилення від оподаткування. Статистичні дані свідчать про постійне зростання злочинів, пов'язаних з цим феноменом. Так, якщо в 1995 р. виявлено 3,4 тис. таких злочинів, у 1996 р. – 4,7 тис., то в 2006 р. – 7,3 тис. (причому 88,7% серед них становлять ухилення в дуже великих розмірах) [89].

За оперативними даними податкової міліції, в 2007 р. викрито 6874 злочини у сфері оподаткування, в тому числі 1915 щодо ухилення від сплати податків, серед яких найбільшу питому вагу становлять ухилення в дуже великих розмірах (89,2% проти 88,7 у 2006 р.). Крім цього, викрито 346 злочинів, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) коштів, здобутих злочинним шляхом (у 2006 р. – 340), 88 – з ухиленням від повернення виручки в іноземній валюті та незаконним відкриттям або використанням за межами України валютних рахунків (у 2006 р. – 96), 1350 – з незаконним виготовленням, зберіганням та збутом або транспортуванням з метою збуту підакцизних товарів (у 2006 р. – 1334), 387 – з незаконним виготовленням, підробленням, використанням або збутом незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору чи контрольних марок (у 2006 р. – 346), 82 – з фіктивним банкрутством (у 2006 р. – 69). Питому вагу зазначених правопорушень, відповідальність за вчинення яких регулюється відповідними статтями Кримінального кодексу України, відображено на рис. 2.4.

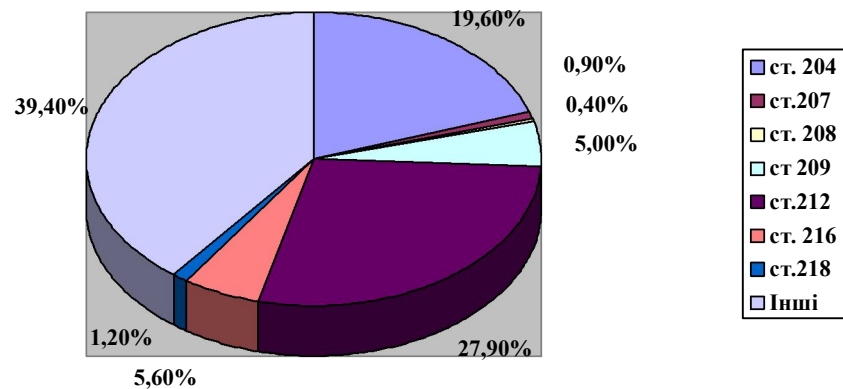


Рис. 2.4. Питома вага викритих податкових правопорушень відповідно до статей Кримінального кодексу України в 2007 р., % *

* Складено за даними [90]

Проведений аналіз свідчить, що найбільшу питому вагу становлять злочини за ст. 204 Кримінального кодексу України – незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів (19,6%), ст. 212 – ухилення від сплати податків, зборів, інших податкових платежів (27,9%) і ст. 216 – незаконне виготовлення, підроблення, використання та збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору чи контрольних марок (5,6%).

Як правило, злочинці надають перевагу сферам, де можна швидко отримати та накопичити прибуток. До цих сфер насамперед належать такі: фінансово-кредитна система, зовнішньоекономічна діяльність, паливно-енергетичний комплекс, виробництво та реалізація підакцизних товарів, сільське господарство, сфера приватизації, кіновідеобізнес, контрабанда. Шляхи уникнення відрахувань до бюджету з отриманих прибутків обираються залежно від виду несплаченого податку, збору чи іншого обов'язкового платежу.

Серед основних способів ухилення від сплати податків найбільшу загрозу безпеці в сфері оподаткування становить необґрунтоване

користування податковими пільгами. Хоча пільги в оподаткуванні є складовою частиною бюджетної політики, але при цьому їхні обсяги не враховують ні у дохідній, ні у видатковій частинах бюджету. Донедавна обсяги таких пільг були невідомими і при визначенні податкового тиску не враховувались. Крім цього, відповідальності за нецільове використання коштів, отриманих у результаті використання пільг, не передбачено [146].

Це значно збільшує загрози безпеці держави. Державний і місцеві бюджети утрачають внаслідок пільгового оподаткування за всіма податковими платежами, однак найбільше за основними податками: ПДВ і податком на прибуток. Так, у 2008 р. загальний обсяг реальних втрат бюджету внаслідок застосування пільг в оподаткуванні становив 16,5 млрд. грн., що на 4,3 млрд. грн. більше ніж у 2007 р. Держава недоотримала внаслідок пільгового оподаткування до державного бюджету 16,1 млрд. грн., до місцевих – 425,5 млн. грн. (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Втрати бюджету внаслідок пільгового оподаткування за видами податків і зборів (обов'язковими платежами) за станом на 01.10.2008 р. *

Назва податку	Кількість пільговиків (усього)	Кількість отриманих пільг (усього)	Сума втрат бюджету внаслідок пільгового оподаткування (тис. грн.)		
			всього	до державного бюджету	до місцевих бюджетів
ПДВ	29274	36605	14965125,53	14965125,53	-
Податок на прибуток	1260	1286	1115176,06	1114591,94	584,12
Плата за землю	7647	7847	355953,19	-	355953,19
Місцеві податки і збори	5051	5057	6752,17	-	6752,17
Збір за спеціальне водокористування	22	22	1312,38	-	1312,38
Податок з власників транспортних засобів	12837	12940	60489,49	-	60489,49
Збір за забруднення навколишнього середовища	2	2	291,18	-	291,18
Акцизний збір із вироблених в Україні товарів	1	1	569,21	569,21	-
Всього	46486	63767	16505816,78	16080286,68	425530,09

* Складено за даними [91]

За останні роки тенденція до збільшення втрат бюджету внаслідок пільгового оподаткування стала закономірною, про що свідчать дані табл. 2.7. Це вказує на неефективність податкового адміністрування, оскільки значні обсяги пільг різко обмежують базу оподаткування, а тому збільшують потенційні загрози безпеці в сфері оподаткування.

Таблиця 2.7

Аналіз стану пільгового оподаткування у 2005 – 2008 рр. *

Показники	2005	2006	Відхилення (%)	2007	Відхилення (%)	2008	Відхилення (%)
Кількість пільговиків (усього)	46371	45152	97,37	46663	103,35	46486	99,6
Кількість отриманих пільг (усього)	58809	55910	95,07	64029	114,52	63767	99,6
Сума втрат бюджету внаслідок пільгового оподаткування (млн. грн.)	8762,9	9340,9	106,6	12194,1	130,54	16505,8	135,4

* Складено за даними [88 ; 89 ; 90 ; 91]

Іншим не менш загрозливим для безпеки оподаткування способом ухилення від сплати податків є приховування та заниження об'єктів оподаткування. Як свідчать результати перевірок, які здійснюють органи ДПС України, через зменшення суб'єктами господарювання об'єктів оподаткування бюджет держави недоотримує значні кошти (табл. 2.8).

Так, наприклад, при обмеженні кількості перевірених підприємств у 2007 р. сума зменшеного від'ємного значення збільшилася на 108, 7 млн. грн. (на 4,2%). За результатами викритих порушень чималу кількість підприємств щорічно переводять у ряд прибуткових і відповідно у бюджет поступають значні суми податку на прибуток (у 2008 р. – 36,4 млн. грн.). Це свідчить про те, що для певної частини платників податків зменшення об'єкта оподаткування є постійним своєрідним засобом ухилення від сплати податку і становить суттєву загрозу безпеці держави в сфері оподаткування.

Таблиця 2.8.

**Аналіз результатів контрольної роботи ДПС зі зменшення
від'ємного значення об'єкта оподаткування за 2004 – 2008 рр. ***

Показники	2004	2005	2006	2007	2008
Кількість перевірених підприємств	7073	4421	2827	1804	1112
Відхилення щодо попереднього року, (+, -)	-	-2622	-1594	-1023	-692
Сума зменшеного від'ємного значення (млн. грн.)	5554,2	4346,4	2595,1	2703,8	2033,8
Відхилення щодо попереднього року, (+, -)	-	-1207,8	-1751,3	+108,7	-670
Кількість підприємств, які стали прибутковими	1719	1206	1074	871	533
Відхилення щодо попереднього року, (+, -)	-	-513	-132	- 203	-338
Сума нарахованого податку на прибуток (тис. грн.)	35177	24736	47717	37366	36413
Відхилення щодо попереднього року, (+, -)	-	-7441	+22981	- 10351	-953

* Складено за даними [87 ; 88 ; 89 ; 90 ; 91]

Шляхом зменшення об'єкта оподаткування ухиляється від сплати податків значна частина суб'єктів господарювання. Наприклад, за останні місяці 2008 р. за результатами перевірки ТОВ “В” (Донецька область) донараховано узгоджених податкових зобов'язань у сумі 0,5 млн. грн. та зменшено від'ємне значення об'єкта оподаткування податком на прибуток у сумі 1,0 млн. грн.; ЗАТ “Ц” (Харківська область) зменшено від'ємне значення об'єкта оподаткування податком на прибуток у сумі 1,3 млн. грн.; ДП “Н” (Дніпропетровська обл.) та ДП “А” (Донецька обл.) зменшено від'ємне значення об'єкта оподаткування податком на прибуток на суму 6,3 млн. грн. і 3,0 млн. грн. відповідно; ТОВ “Є” (Дніпропетровська область) зменшено від'ємне значення об'єкта оподаткування податком на прибуток на суму 5,2 млн. грн. [329].

Отже, найбільш загрозливими для податкової безпеки держави способами ухилення від сплати податків є необґрунтоване користування пільгами та приховування і заниження об'єктів оподаткування.

Іншою умовою, що є реальною загрозою безпеці в сфері оподаткування, вважаємо незаконну діяльність фіктивних суб'єктів господарювання. Схеми з використанням цієї діяльності дають змогу легальним платникам податків суттєво мінімізувати податкові зобов'язання з ПДВ та податку на прибуток, незаконно відшкодовувати податок на додану вартість з бюджету за рахунок перенесення податкових зобов'язань з реально діючих підприємств на фіктивні.

Згідно статистичної інформації ДПА України в 2008 р. середній обіг коштів на рахунках одного фіктивного підприємства становив понад 5 млн. грн. Ураховуючи, що лише за 7 місяців цього року виявлено майже 4 тис. таких підприємств, загальний обсяг коштів, проведений через їхні рахунки з метою ухилення від оподаткування, становив понад 20 млрд. грн. Унаслідок цього тільки за ПДВ, який є найбільш прогнозованим податком, бюджет не отримав приблизно 3,5 млрд. грн. [329]. Отже, обіг коштів у цій сфері підприємництва наближається до провідних стратегічних галузей економіки України.

Виникненню фіктивних підприємств значно сприяють недоліки механізму створення, перереєстрації та ліквідації юридичних осіб. Зокрема, відсутність законодавчо визначеного обов'язку платника податків щодо звернення до податкових органів у визначений строк після державної реєстрації призводить до того, що 25% новостворених підприємств порушують 20-денний строк звернення для взяття на податковий облік.

До того ж неоднакове змістовне навантаження мають поняття “місцезнаходження” та “юридична адреса” в різних нормативних документах. Законодавчо не передбачено чітких вимог до розміщення юридичних осіб в окремо виділених приміщеннях, підтвердження прав власності орендодавця на приміщення, орендовані особою, яка бажає зареєструватися, вимог щодо наявності на фасаді будівель вивіски про розміщення юридичної особи тощо.

Підґрунтя для створення фіктивних підприємств створює також ускладнена процедура скасування державної реєстрації. За даними податкових органів, понад 43 тис. платників податків не завершили досі процедуру ліквідації [329]. За значною більшістю цих платників є рішення судів щодо скасування державної реєстрації або визнання статутних документів недійсними. При цьому прийняття судом рішення про скасування державної реєстрації платника, що не проводив діяльності і не мав боргів перед бюджетом, автоматично робить його боржником, оскільки на нього покладається обов'язок сплати державного мита в сумі 85 грн.

Втрати, яких держава зазнає лише на підтримку супроводження записів про таких юридичних осіб у різних реєстрах, та суми перших, що виникають через судовий розгляд справ названої категорії, не покриваються 85 грн., а ускладнена процедура скасування державної реєстрації практично унеможлиблює вилучення цих юридичних осіб з державного реєстру.

Разом із цим, чинне законодавство та наявний порядок визнання угод такими, що укладені всупереч інтересам держави, не дають можливості контролюючим органам у сфері оподаткування наповнювати бюджет шляхом припинення правопорушень, пов'язаних з діяльністю фіктивних суб'єктів господарювання. Згідно зі статистичними даними в господарських судах задовольняється невелика кількість позовів в інтересах держави, наприклад, у ДПА України – приблизно 27% [329] (в Нідерландах – 90%).

Отже, через проблеми, пов'язані з діяльністю фіктивних суб'єктів підприємницької діяльності, загрози безпеці в сфері оподаткування зростають, а тому питання фіктивного підприємництва потребує якнайшвидшого законодавчого врегулювання.

Не менш важливою умовою, що виступає реальною загрозою безпеці в сфері оподаткування є наявність значної суми податкового боргу. Динамічний ряд заборгованості за податковими платежами, який побудовано на основі статистичних даних ДПА України (рис. 2.5), підтверджує проблемність збирання податків і зборів в Україні.

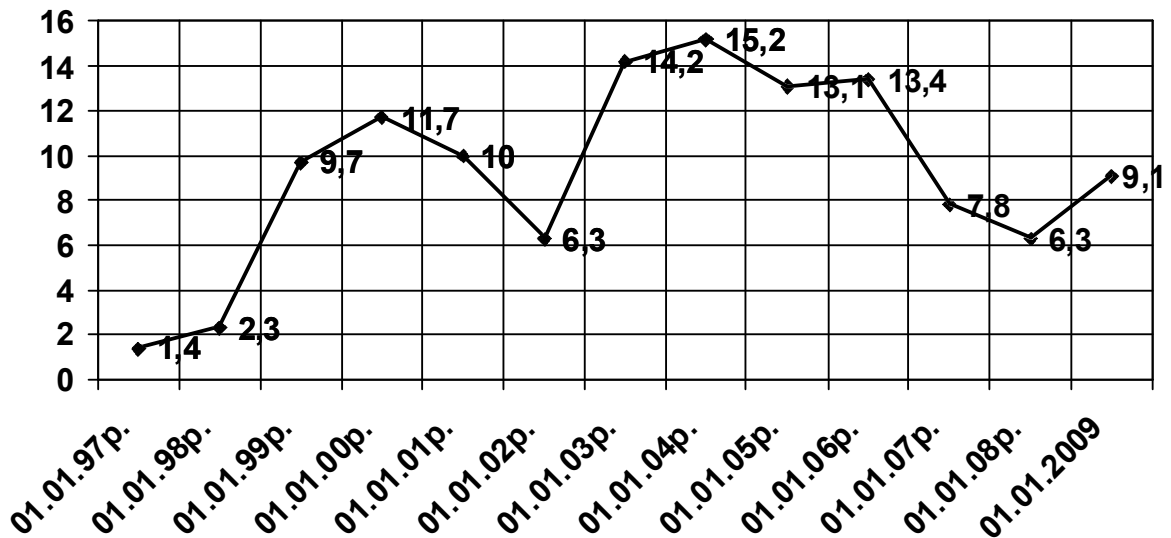


Рис. 2.5. Динаміка податкового боргу (без пені та фінансових санкцій)

за 1997 – 2008 рр., млрд. грн. *

* Складено за даними [86 ; 87 ; 88 ; 89 ; 90 ; 91 ; 329]

Проведений аналіз свідчить про різке збільшення суми податкового боргу з 1997 р. до 2003 р. Починаючи з 2004 р., сума податкового боргу зменшується і за станом на 1 січня 2008 р. становить 6,3 млрд. грн., що на 8,9 млрд. грн., тобто майже вдвічі, менше за найвищий показник у 2005 р. (проти 2007 р. сума податкового боргу зменшилась на 1,5 млрд. грн.). Однак у 2008р. тенденція змінилася до зростання і сума боргу збільшилась на 44% більше попереднього року (9,1 млрд. грн.). Ця ситуація суттєво загрожує безпеці держави щодо забезпечення надходжень до бюджету.

Значною загрозою виконанню бюджету в Україні також є проведення сумнівних зовнішньоекономічних операції. Всебічний аналіз матеріалів перевірок та кримінальних справ свідчить, що їхнє проведення і надалі є своєрідним бізнесом із мінімізації податкових зобов'язань та незаконного відшкодування ПДВ (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

**Аналіз стану дотримання вимог чинного законодавства
у сфері зовнішньоекономічної діяльності за 2004 - 2008 рр. ***

Показники	2004	2005	2006	2007	2008
Кількість перевірених підприємств, од.	10996	11779	12362	12630	10456
Відхилення щодо попереднього року, од. (+, -)		+783	+583	+267	-2174
Кількість порушень, од.	5238	5839	6140	6944	5200
Відхилення щодо попереднього року, од. (+, -)		+601	+301	+804	-1744
Донараховано за результатами перевірок (млн. грн.)	109,4	94,5	145,1	105,0	127,5
Відхилення щодо попереднього року, млн. грн. (+, -)		-14,9	+50,5	-40,0	22,5
Сума заборгованості (млн. дол. США)	1156,5	1197,6	2213,7	2437,5	1122,3
Відхилення щодо попереднього року, млн. дол. США (+, -)		+41,1	+1016,2	+223,8	-1315,2

* Складено за даними [87 ; 88 ; 89 ; 90 ; 91]

Отримані дані у табл. 2.9 вказують на те, що кількість порушень з питань своєчасності розрахунків по зовнішньоекономічній діяльності щорічно зростає. Це спричиняє збільшення суми заборгованості до бюджету і становить значну загрозу безпеці в сфері оподаткування. Так, якщо сума заборгованості в 2005 р. збільшилась порівняно з 2004 р. на 41,103 млн. дол. (на 3,5%), то в 2006 р. проти 2005 р. – на 1016,2 млн. дол., тобто на 84,9%. У 2007 р. тенденція до зростання продовжується і відхилення становить 223,8 млн. дол. (10,1%) порівняно з 2006 р. Дещо зменшується сума заборгованості у 2008 р., проте є значною і становить більше 1 млрд. дол. США.

Зазначена негативна тенденція зростання кількості порушень з питань своєчасності розрахунків за зовнішньоекономічною діяльністю значною мірою пов'язана із збільшенням операцій із незаконного відшкодування податку на додану вартість і схем ухилення від його сплати (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

**Аналіз результатів контрольної роботи ДПС України по зменшенню
відшкодування з бюджету заявлених сум ПДВ за 2004 - 2008 рр. ***

Показники	2004	2005	2006	2007	2008
Сума заявленого до відшкодування ПДВ за перевіреними деклараціями (млн. грн.)	14967,6	16745,9	17002,1	23656,1	30854,8
Відхилення щодо попереднього року, млн. грн. (+, -)	-	+1778,3	+256,2	+6654	+7198,7
Зменшено до відшкодування з бюджету заявлені суми із ПДВ (млн. грн.)	3681,9	1780,7	2273,5	5849,6	6694,7
Відхилення щодо попереднього року, млн. грн. (+, -)	-	-1901,2	+492,7	+3576,1	+845,1
Частка зменшеного до відшкодування ПДВ у сумі заявленого ПДВ до відшкодування (%)	24,6	10,6	13,4	24,7	21,7

* Складено за даними [87 ; 88 ; 89 ; 90 ; 91]

Отже, частка зменшеного до відшкодування ПДВ у сумі заявленого податку до відшкодування є доволі значною, щорічно збільшується і у 2008р. становила майже четверту частину заявлених сум. Зростають також абсолютні значення сум, зменшених до відшкодування податку у зв'язку із викриттям податкових порушень. При цьому, тенденція до зростання сум заявленого до відшкодування ПДВ є стабільною, а тенденція щодо зменшення сум відшкодування з бюджету – нестійкою. Так, у 2005 р. абсолютне значення цих сум зменшилось на 1901,2 млн. грн., а починаючи з 2006 р., збільшилось на 492,8 млн. грн., в 2007 р. – на 3576,1 млн. грн., і у 2008 р. відповідно на 845, 1 млн. грн. Наочне уявлення про співвідношення сум заявленого і зменшеного до відшкодування податку на додану вартість дає рис. 2.6.

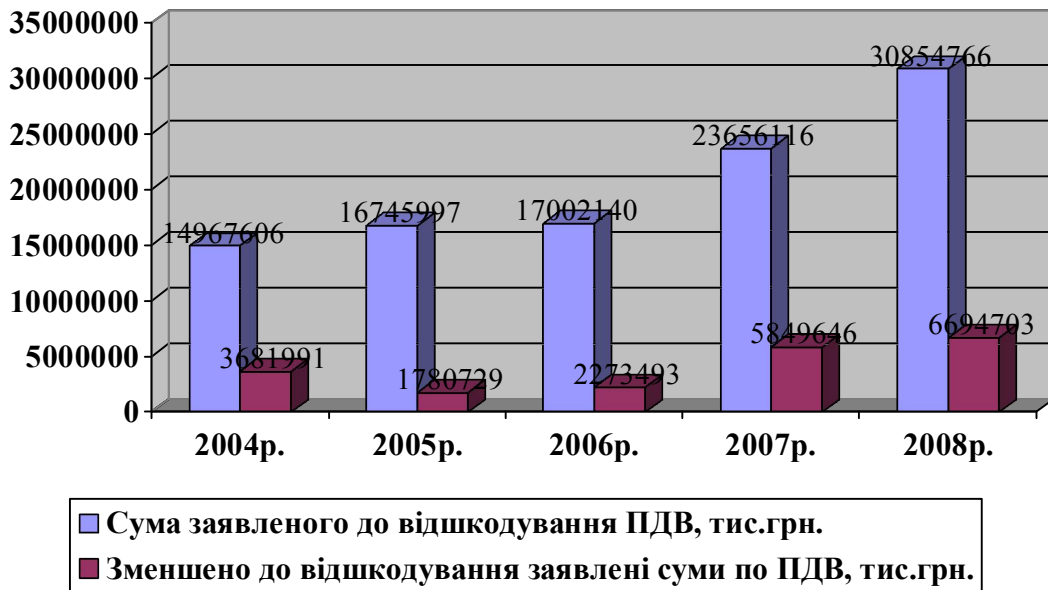


Рис. 2.6. Результати роботи ДПС України зі зменшення відшкодування з бюджету заявлених сум ПДВ за 2004 – 2008 рр. *

* Розроблено за даними [87 ; 88 ; 89 ; 90 ; 91]

Якщо при цьому врахувати, що не всі схеми незаконних операцій у сфері зовнішньоекономічної діяльності і відшкодування ПДВ були викриті контролюючими органами та відповідно не на всі незаконні операції зменшено до відшкодування з бюджету заявлені суми з ПДВ, то стає очевидним негативний вплив неефективності чинного механізму адміністрування податків на безпеку держави.

Таким чином, тіньові процеси, незаконна діяльність фіктивних структур, наявність податкового боргу та проведення сумнівних експортних операцій є основними реальними загрозами національній безпеці в сфері оподаткування, які зростають за сприятливих умов: високого сучасного технічного забезпечення діяльності правопорушників і особистої участі в організації податкових злочинів як карних елементів, так і представників державних органів; небезпечних форм протистояння злочинних угруповань як між собою при розподілі сфер впливу, так і контролюючим органам у сфері оподаткування тощо.

Аналіз статистичних та інших матеріалів, які характеризують стан контрольної діяльності у сфері оподаткування, свідчить про те, що незважаючи на вжиті заходи щодо боротьби з податковими правопорушеннями, спостерігається тенденція до подальшого їхнього поширення. Це негативно впливає на забезпечення надходжень до бюджету, спричинюючи виникнення у сфері оподаткування негативних економічних наслідків і відповідно збільшуючи кількість податкових ризиків.

Порівняння динаміки зростання рівня тіньового сектора економіки, податкового боргу і втрат від пільгового оподаткування із динамікою ВВП та рівня податкових надходжень до бюджету (рис. 2.7) вказує, що основні сегменти ризиків зростають при одночасному збільшенні темпів податкових надходжень і зменшенні темпів ВВП.

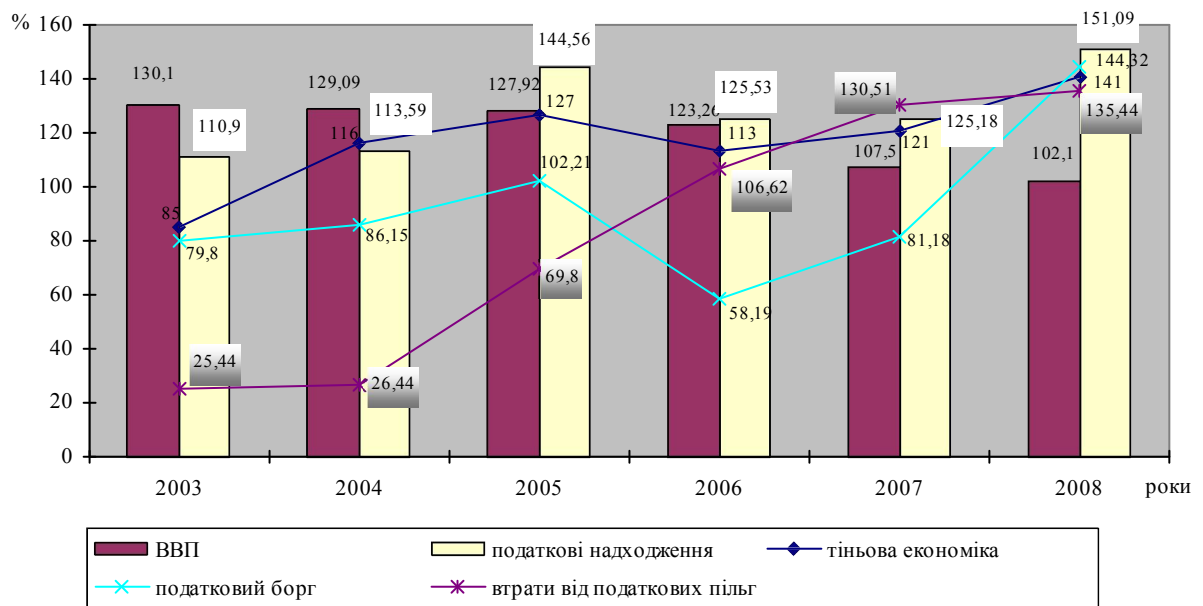


Рис. 2.7. Динаміка темпів змін основних сегментів ризиків у сфері оподаткування, ВВП та податкових надходжень*

* Розроблено за даними [86 ; 87 ; 88 ; 89 ; 90 ; 91 ; 329 ; 332]

Це спричиняє порушення рівноважного стану безпеки у сфері оподаткування, оскільки наслідками дії зазначених сегментів є, з одного боку, збільшення негативного впливу на темпи економічного зростання, а з

іншого – необґрунтоване підвищення податкового навантаження на суб'єктів господарювання, які реально сплачують податки.

Тенденції до збільшення потенційних та реальних загроз податкового середовища однозначно вказують на загострену ситуацію у сфері оподаткування та підтверджують пріоритетність їхнього поглибленого оцінювання в процесі моніторингу податкових ризиків.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Теоретико-методологічним інструментарієм дослідження ризиків податкової системи обрано методи економічного аналізу, які застосовуються неокласичною економічною теорією і теорією суспільного вибору. Врахування вихідних положень цих напрямів економічної науки дозволило сформулювати загальну модель економічної поведінки суб'єктів податкових ризиків. Ця модель ґрунтується на гіпотезах: наявних релевантних альтернатив і можливостей у держави, податкових органів і платників податків; заданих змін зовнішніх умов діяльності, до яких вони адаптуються; недосконалої інформації щодо оцінювання власних вигод і затрат; максимальної особистої вигоди та методологічного індивідуалізму, згідно яких кожен із зазначених суб'єктів в умовах невизначеності є дієздатною одиницею, яка приймає відповідне рішення і діє у власних інтересах.

Моніторинг передумов та закономірностей виникнення ризиків оподаткування дозволив виокремити причини і фактори у складі джерел їхнього виявлення. Причинами ризиків є об'єктивні обставини, що безпосередньо спричиняють їхнє виникнення, тобто вони характеризуються як невід'ємні базові властивості сфери оподаткування, що є основою невизначеності її стану і розвитку. Враховуючи об'єктивно-суб'єктивний характер ризиковості податкової системи, глибина і достовірність відображення її причинності залежать від рівня пізнання ідеологічних, правових, економічних і моральних характеристик податкового середовища.

Факторами ризиків виступають процеси, дії та події, які відповідним чином впливають на рівень стану невизначеності сфери оподаткування. Саме фактори характеризують діючі умови функціонування цієї сфери або її зовнішнього середовища, які сприяють прояву причин її ризиковості. Одні з них діють на загальносуспільному рівні і відображають недоліки, пов'язані з кризовим станом економіки, інші зумовлені специфічними особливостями розвитку податкової системи та діяльності суб'єктів податкових правовідносин. Так, недоліки соціально-економічного, організаційно-управлінського і нормативно-правового характеру в комплексі є тими факторами ризиків, які впливають на рівень невизначеності сфери оподаткування і сприяють зростанню ризиковості останньої. В сукупності із причинами вони формують факторні комплекси, які детермінують податкові ризики і відображають багатогранність об'єктивних причинних зв'язків між елементами ризиковості сфери оподаткування.

З'ясовано характерну властивість ризиків податкової системи, яка полягає в тому, що незалежно від джерела виникнення вони діють при усвідомленому чи неусвідомленому невиконанні або неналежному виконанні учасниками податкових правовідносин правових положень у сфері оподаткування. Виходячи з цього, проведено систематизацію ризиків залежно від спрямованості дій правопорушень, вчинених: державою в особі уповноважених органів – проти системи оподаткування; контролюючими органами у сфері оподаткування – проти гарантій виконання обов'язків платника податків і забезпечення дохідної частини бюджету; платниками податків – проти порядку ведення обліку, складання і подання звітності, дій контролюючих органів та обов'язку сплачувати податки і збори.

Іншою важливою методологічною характеристикою ризиків є те, що вони виступають необхідним атрибутом і важливим елементом безпеки у сфері оподаткування. Створення ними загроз отримання негативних результатів податкової діяльності під впливом небезпеки виникнення несприятливих наслідків змін зовнішнього середовища спричиняє

неефективність формування податкової політики і функціонування податкової системи та значно ускладнює реалізацію стратегічних пріоритетів економічного розвитку і забезпечення національної безпеки держави загалом. Найбільші загрози безпеці у сфері оподаткування становлять ризики, спричинені тіньовими процесами, зокрема такими їхніми сегментами як корупція та ухилення від оподаткування; незаконною діяльністю фіктивних суб'єктів господарювання; наявністю значних сум втрат від пільг і податкового боргу та проведенням сумнівних операцій у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Отже, головними методологічними домінантами дослідження ризиків податкової системи є систематизація джерел ризиків на основі виокремлення їхніх причин і факторів, групування ризиків залежно від спрямованості дій податкових правопорушень і видів відповідальності за їхнє вчинення та оцінювання реальних і потенційних загроз національній безпеці держави, викликаних ризиками. З'ясування природи зазначених елементів є основою комплексного підходу до вивчення феномену ризиків податкової системи та методологічною базою для розробки концепції ризикології в сфері оподаткування.

Вихідні методологічні домінанти вивчення ризиковості податкової системи слугують науковим підґрунтям для формування ступінчастої системи оцінювання і якісного аналізу ризиків. Їхнє застосування в теорії і практиці оподаткування сприятиме передбаченню появи негативних наслідків у сфері оподаткування, значно підвищить ефективність моніторингу ризиків.

Основні результати дослідження опубліковані у наукових працях автора [57, 58, 59, 64, 65, 67, 77, 78, 80, 83].

РОЗДІЛ 3

МОНІТОРИНГ ПОДАТКОВИХ РИЗИКІВ ТА ЙОГО ЕФЕКТИВНІСТЬ В УМОВАХ ТРАНЗИТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ

3.1. Прагматика побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків

Ризики та загрози, які вони спричиняють безпеці України у сфері оподаткування, не дають змоги податковій системі об'єктивно реагувати на класичні для ринкового механізму регулюючі впливи та зумовлюють негативні наслідки для національної економіки держави загалом. Ефективність боротьби з цим феноменом значною мірою залежить від раціонально організованої, адекватної за критеріями і показниками системи моніторингу податкових ризиків. У прогностичному періоді чи у випадках загрозливого стану, ефективно налагоджений моніторинг на основі визначення динаміки основних показників функціонування податкової системи і тенденцій її розвитку дасть можливість комплексно оцінити реалії щодо забезпечення належного рівня податкових надходжень, сприяти виконанню завдань реформування. Це в свою чергу надасть процесу моніторингу більшої цілеспрямованості та урегульованості, підвищить відповідальність суб'єктів податкових правовідносин.

З огляду на те, що моніторинг – це внутрішня діяльність при реалізації будь-якого проекту, основна функція якої полягає в діагностичному обстеженні стану об'єкта з метою сприяння процесам прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень [214, С.59], під *моніторингом податкових ризиків* пропонуємо розглядати *систему спостереження за динамікою впливу факторів на податкові ризики*. Суть цієї системи полягає у розпізнанні і оцінюванні ризиків, виявленні, аналізі і усуненні причин, що спричиняють їх виникнення і поширення.

В Україні теоретичні і практичні основи моніторингу податкових ризиків є дослідженими недостатньо. Методи цього процесу, що застосовуються в інших сферах діяльності [10 ; 195 ; 214 ; 274] недостатні для ефективного застосування в програмах розбудови податкової системи.

Вивчення проблеми моніторингу податкових ризиків започаткував Наказ ДПА України щодо запровадження цього процесу у практичну діяльність податкових органів, виданий у 2001 р. Метою моніторингу податкових ризиків було визначено 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 податкового законодавства [217].

В подальшому необхідність проведення моніторингу і його завдання розкривались багатьма нормативними актами, зокрема Концепцією реформування податкової системи України [136], Концептуальними засадами стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 рр. [105], Стратегічним планом розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року [266] та ін. Зазначеними документами для моніторингу податкових ризиків визначено необхідність побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків. Відповідно до цього Державною податковою адміністрацією України розроблено проект Концепції ризикоорієнтованої системи адміністрування податків [216]. Мета створення цієї системи полягає в забезпеченні найвищого можливого рівня виявлення та запобігання порушенням податкового законодавства у такий спосіб, який підтримуватиме довіру суспільства до податкової системи. Зазначений захід спрямований насамперед на забезпечення прозорості податкової діяльності і мінімізацію впливу людського фактора на процес прийняття рішень.

Однак за наявності всіх передумов для впровадження ризикоорієнтованої системи адміністрування податків в Україні є певні проблеми і складнощі, які спричиняють значну розбіжність між теорією

податкових ризиків і реальною практикою їхнього моніторингу. Насамперед відсутній впорядкований підхід до вирішення проблеми створення цієї системи, який би дав змогу однозначно її зрозуміти всім зацікавленим особам. Взагалі в нашій країні моніторинг податкових ризиків як інструмент вибору стратегій досягнення визначених цілей, завдань і способу формування бажаного розвитку подій практично не застосовується. До роботи зі створення ризикоорієнтованої системи адміністрування податків не залучено фахівців, які мають спеціальну освіту з ризик-менеджменту. В структурі податкової служби відсутні підрозділи, відповідальні за методологічний супровід та організаційну підтримку моніторингу ризиків.

Це призводить до того, що в практиці діяльності податкової служби податкові ризики вважають порушенням суб'єктом господарювання податкового законодавства. З огляду на це завдання моніторингу практично обмежено відбором платників податків до контрольної діяльності, а робота з ризиками передбачає лише виявлення податкових правопорушень, спричинених суб'єктами господарювання. Цей факт підтверджує використання виразів на зразок “ефективність роботи податкового ризику”.

Ситуація ускладнюється тим, що в різних інформаційних джерелах та нормативних документах використовують поняття “ризикоорієнтована система” без його подальшого уточнення. Так, наказом ДПА України відзначено, що ризикоорієнтована система – це система адміністрування податків і зборів (обов'язкових платежів), що складається із взаємопов'язаних елементів та орієнтована на забезпечення повноти та своєчасності сплати податків суб'єктами господарювання до бюджету [220].

При цьому, в практичній діяльності податковими органами ототожнюються вирази “ризикоорієнтована система адміністрування”, “ризикоорієнтована система контролю”, “ризикоорієнтована система управління”, “система податкових ризиків” тощо, значення яких чітко не визначені, що спричиняє розбіжності у розумінні змісту перспективних завдань і поточних робіт у залучених до роботи фахівців. У результаті вимоги

до побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків мають неконкретний, декларативний характер. Головною проблемою є відсутність спільного для всіх зацікавлених осіб розуміння податкових ризиків як таких, особливостей їхнього визначення щодо роботи податкових органів загалом й окремих функціональних підрозділів зокрема. Це підтверджує невизначеність загальної моделі роботи з ризиками в системі вітчизняних податкових органів та відсутність відповідних положень і процедур.

Отже, насамперед існує потреба у визначенні змісту дефініції “ризикоорієнтована система адміністрування податків”, основою якого є логічний синтез понять “ризик”, “система” і “адміністрування податків”. Враховуючи те, що суть ризиків вище обґрунтовано, розглянемо два інші.

Загалом термін “система” науковці зараховують до найбільш загальних та універсальних дефініцій, хоча неоднозначно трактують щодо різних предметів, явищ і процесів. Найбільш вдалими щодо податкової теорії є підходи австрійського біолога-теоретика Л. Берталанфі, який розглядає систему як комплекс взаємодіючих елементів [15, С.48–67] та російських вчених В. Садовського й Е. Юдіна, які наголошують на взаємозалежності цих елементів [247, С.389–398]. В цьому разі елементами системи визначимо напрямки адміністрування податків, задіяні у процесі моніторингу податкових ризиків, і від взаємодії яких власне залежить ефективність цього процесу.

Термін “адміністрування податків” з початку нового тисячоліття дедалі частіше з’являється у програмних і стратегічних документах розвитку податкової політики. Проте досі він не отримав офіційного визначення. Єдиним нормативним актом, в якому визначено загальний підхід до адміністрування податків, але відсутнє трактування його змісту є Регламент адміністрування податків, зборів (обов’язкових платежів), затверджений Наказом ДПА України [240]. Така невідповідність пояснюється, насамперед, відсутністю єдиної фундаментальної бази у сфері адміністрування податків. Підтвердженням цього є постійні дискусії про його теоретичну суть, сферу

дії та суб'єктів.

В історичній ретроспективі питання адміністрування податків вивчалися як через призму проблематики справляння самих податків, так і забезпечення організації їхнього збору та контролю [6 ; 51 ; 119 ; 281]. Генезис цього поняття в історії фінансової науки свідчить про наявність різних поглядів та, відповідно, формування різних визначень. Так, автори монографії “Податкова політика України” пов’язують цей термін із дефініцією “податкове адміністрування”, під якою розуміють логічно вибудований, науково обґрунтований процес державного управління податковими відносинами, направлений на максимізацію функції суспільного добробуту за умови виконання заданого бюджетного обмеження [199, С.237]. Проте, зміст цього поняття є значно ширшим ніж “адміністрування податків”, оскільки організаційна інфраструктура його здійснення включає всі органи державної влади, яким делеговано законодавством повноваження у сфері оподаткування, організацію і регулювання податкових відносин.

В теорії і практиці оподаткування часто застосовують також дефініцію “фіскальне адміністрування”. Специфічне її трактування подане професором В. Андрущенком: “управління людьми й подіями у сфері оподаткування через ієрархічно структуровані рішення представницьких політичних органів та дії виконавчо-владних установ” [6, С.27–35]. Проте таке твердження обумовлює не лише управлінські дії з розподілу фінансових ресурсів через механізми оподаткування, а й реалізацію урядом за рахунок податків власних функцій. Отже, ця дефініція включає набагато ширший спектр фінансових відносин від поняття “адміністрування податків”.

Відтак, обидві точки зору щодо формування понять “податкове адміністрування” і “фіскальне адміністрування” є аргументованими, однак їхній зміст не відповідає суті дефініції “адміністрування податків”, яка є елементом і однією із складових цих термінів.

Враховуючи те, що тлумачні джерела [28 ; 102] зміст поняття “адміністрування” трактують як управляти, керувати чим-небудь, то воно

означає дію, що цілеспрямовано направлена на певний об'єкт. У цьому разі найбільш вдалим є визначення вітчизняного науковця В. Мельника, який під адмініструванням податків пропонує розуміти управлінську діяльність органів державної виконавчої влади, що пов'язана з організацією процесу оподаткування, засновується на державних законодавчих і нормативних актах та використовує соціально зумовлені і сприйняті правила [164, С.3–9]. Цим визначенням автор враховує особливості організації процесу адміністрування податків.

Таким чином, логічний синтез зазначених підходів до трактувань понять “ризик”, “система” і “адміністрування податків” дає змогу запропонувати таке визначення: ***ризикоорієнтована система адміністрування податків** – це сукупність взаємодіючих та взаємозалежних напрямів управлінської діяльності органів державної податкової служби, що пов'язана з організацією протидії виникненню негативних фінансових наслідків, спричинених податковими ризиками.*

З огляду на те, що побудова ризикоорієнтованої системи є важливою складовою процесу модернізації податкової служби, від якості її організації залежить ефективність реформування податкової системи загалом. Практична реалізація рішень у цьому разі потребує розробки адекватного управлінського інструментарію і технологій його використання. Відповідний інструментарій сформовано в процесі адміністрування податків, технологічна специфіка якого окреслила напрями управлінської діяльності:

- облікову роботу (облік платників податків і податкових надходжень);
- масово-роз'яснювальну та консультативну роботу;
- прогнозно-аналітичну роботу;
- контрольню-перевірочну роботу [163, С.4].

Власне зазначені напрями адміністрування податків передбачають використання облікових, соціальних, аналітичних і контрольних технологій, які є засобами виявлення податкових ризиків. Отже, ефективність моніторингу ризиків залежить від систематичного відстеження останніх на

всіх зазначених напрямках адміністрування.

Так, облік платників податків згідно із Законами України “Про систему оподаткування” та “Про державну податкову службу в Україні” є однією з основних функцій органів державної податкової служби, що створює передумови для здійснення контролю за правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю перерахування податків і зборів (обов’язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів. Саме за результатами облікових даних формуються початкові характеристики про можливість існування податкових ризиків, які є базою для відбору платників до перевірки і відповідно до прогнозно-аналітичної роботи.

Наприклад, згідно даних ДПА України, станом на 1 січня 2009 р. із загальної кількості платників податків 31,8% – це товариства з обмеженою відповідальністю. Причому їхній процент від загальної кількості платників податків за останній період збільшується (табл. 3.1).

Аналіз облікової інформації щодо тенденції змін кількості платників податків дає змогу оцінити стан справ у формах господарювання, які вважають ризиковими, а тому є важливою для визначення ризику господарювання і галузевих ризиків загалом.

Для моніторингу податкових ризиків важливим елементом облікової роботи є ведення реєстрів платників податків. Зокрема, відповідно до Закону України “Про податок на додану вартість” – Реєстру платників податку на додану вартість [234] та Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” – Реєстру неприбуткових організацій та установ [228]. Так, згідно даних Реєстру платників податку на додану вартість у 2008 р. зареєстровано 281 709 юридичні і 54375 фізичні особи – платники ПДВ. Якщо проаналізувати облікові дані щодо цього податку за останній період, то отримаємо такі результати (табл. 3.2).

Таблиця 3.1

Розподіл платників податків – юридичних осіб за організаційними формами господарювання станом на 1 січня 2007–2009 рр. *

Назва організаційно-правової форми	% від загальної кількості платників податків		
	станом на 01.01.2007р.	станом на 01.01.2008р.	станом на 01.01.2009р.
Товариство з обмеженою відповідальністю	30,1	31,3	31,8
Приватне підприємство	23,6	23,4	23,0
Організації (установи, заклади)	5,3	3,0	1,6
Філія, представництво, підрозділ	4,7	4,9	4,8
Фермерське господарство	4,5	4,6	4,5
Колективне господарство	4,0	3,5	3,1
Громадська організація	4,2	4,3	4,4
Професійні спілки	3,4	3,4	3,3
Кооператив	2,9	2,6	2,5
Державне, казенне, комунальне підприємство	2,4	2,3	2,1
Дочірнє підприємство	2,4	2,3	2,2
Закрите акціонерне товариство	2,2	2,0	1,9
Релігійна організація	1,5	1,5	1,5
Відкрите акціонерне товариство	1,3	1,2	1,1
Благодійний фонд, організація, установа	0,9	0,9	0,9
Спільне підприємство	0,5	0,5	0,4
Політична партія	0,6	0,9	1,0
Споживче товариство	0,6	0,6	0,5
Всього	95,3	93,1	90,7
Платники інших форм, які від загальної кількості становлять менш ніж 0,5%	4,7	6,9	9,3

* Складено за даними [89;90;91]

При цьому для моніторингу податкових ризиків важливо порівняти динаміку кількості платників з динамікою основних показників, що характеризують результати адміністрування податків. Актуальним є аналіз показників обліку як платників податків так і податкових надходжень.

Наведені у табл. 3.2 дані свідчать, що кількість зареєстрованих платників ПДВ протягом останнього періоду зменшується. Головною причиною цього є анулювання свідоцтв платника, кількість яких перевищує число новостворених платників. Так, якщо в 2007 р. новостворених платників ПДВ – фізичних осіб зафіксовано 13,9 тис., то свідоцтв реєстрації цих

платників анульовано 23,1 тис. Останнє відбувається через ненадання декларацій протягом року (46%) та надання декларацій про відсутність поставок (21%) [90].

Таблиця 3.2.

**Аналіз результатів адміністрування податку на додану вартість
у 2005 -2008 рр. ***

Показники	2005	2006	2007	2008
Зареєстровано платників всього станом на кінець року, з них:	774902	397912	360901	336084
- фізичних осіб	463370	90513	74922	54375
- юридичних осіб	311532	307399	285979	281709
Надходження до державного бюджету ПДВ з вироблених в Україні товарів, млн. грн.	23778,8	30640,4	36548,4	45015,9
Відхилення щодо попереднього року, (+ -)	-	+6861,5	+5908,1	8467,4
Відшкодування ПДВ, млн. грн.	13341,1	15041,1	18868,9	34408,5
Відхилення щодо попереднього року, (+ -)	-	+1700,0	+3827,7	15539,6
Податковий борг за податковими зобов'язаннями щодо ПДВ з вироблених в Україні товарів, млн. грн.	4337,3	3169,4	2641,1	3714,8
Відхилення щодо попереднього року, (+ -)	-	- 1167,8	-528,2	1073,7
Втрати бюджету внаслідок пільгового оподаткування, млн. грн.	8178,5	8686,3	11084,8	14965,1
Відхилення щодо попереднього року, (+ -)	-	+507,8	+2398,4	3880,6

*Складено за даними [88;89;90;91]

У 2008 р. загальна кількість зареєстрованих платників ПДВ зменшилась на 24,8 тис. (6,9%) за рахунок зменшення кількості зареєстрованих фізичних осіб – підприємців на 20,5 тис. (27,4%). Таким чином, за підсумками 2008 р., кількість зареєстрованих у Реєстрі платників ПДВ становить 336, 1 тис., серед яких юридичні особи складають 83,8%, фізичні особи-підприємці – 16,2%.

При цьому спостерігаються позитивні тенденції надходження до державного бюджету ПДВ з вироблених в Україні товарів (у 2006 р. зростання на 28,9%, в 2007 р. – на 19,3%, в 2008 р. – 23,2%) і скорочення податкового боргу за податковими зобов'язаннями в 2006 р. на 27% та у 2007 р. – 16,7%. Разом з цим, сума боргу зростає на 40,7% у 2008 р. і значно

збільшуються втрати бюджету внаслідок пільгового оподаткування протягом усього періоду. Так, якщо у 2006 р. вони зросли лише на 6,2%, то в у 2007 р. – на 27,6%, а у 2008 р. – на 35%. Щорічно порівняно із відповідним періодом минулого року зростають також обсяги проведеного відшкодування податку. У 2006 р. вони збільшилися на 13%, у 2007 р. – на 25,4%, у 2008 р. – на 82,4%. Цей стан справ підтверджує ризиковість системи адміністрування ПДВ, а також те, що пільги і наявність податкового боргу спричиняють основні загрози в сфері оподаткування.

Оцінювання облікових даних дає змогу виявити наявність ризиків і щодо справляння податку на прибуток. Так, за даними Єдиного банку даних юридичних осіб щорічно збільшується кількість неприбуткових організацій і установ. Якщо дослідити основні показники адміністрування податку на прибуток, то отримаємо такі дані (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

**Аналіз результатів адміністрування податку на прибуток
у 2005 -2008 рр. ***

Показники	2005	2006		2007		2008	
		всьо- го	відх. (+ -)	всьо- го	відх. (+ -)	всьо- го	відх. (+ -)
Кількість зареєстрованих платників, тис. од.	329	347	+18	372	+25	418	+46
Зареєстровано неприбуткових організацій, тис. од.	147,8	163,5	+15,7	190,5	+ 27	219,5	+29
Надходження до зведеного бюджету, млн. грн.	23237	25673	+2436	33671	+7998	47857	+1418
Податковий борг за податковими зобов'язаннями, млн. грн.	2328,2	2334,0	+5,8	2123,1	-210,9	1938,9	-184,2
Втрати зведеного бюджету внаслідок пільгового оподаткування, млн. грн.	246,9	488,9	+242	854,1	+365,2	1115,2	261,1

*Складено за даними [88;89;90;91]

Проведений аналіз свідчить про те, що при збільшенні надходжень з податку на прибуток у 2006 р. на 2436 млн. грн. (10,5%) втрати бюджету від пільгового оподаткування збільшилися на 242 млн. грн., тобто на 98%. У

2007 р. надходження збільшуються на 31,2%, а втрати від пільг – на 74,7%. У 2008 р., відповідно, 42,1% проти 30,6%. Значною мірою така тенденція спричинена збільшенням кількості неприбуткових організацій та зростанням їхньої частки в загальній кількості платників податку (в 2005 р. – 44,9%, у 2006 р. – 47,1%, у 2007 р. – 51,2%, у 2008 р. – 52,5%). Позитивну тенденцію до зменшення спостерігаємо щодо суми податкового боргу, проте вона все ж залишається значною і збільшує ризиковість податкової системи.

Отже, значна кількість потенційних платників податків не робить внесок у збільшення податкових надходжень до бюджету. Очевидно, що державна податкова служба виділяє недостатні ресурси для виявлення таких фактів ухилення від сплати податків і податкового шахрайства з боку суб'єктів господарювання та залучення додаткових платників податків до податкової мережі. З огляду на це передумовою зменшення ризиковості податкової системи є рівномірний розподіл податкового тягаря відповідно до податкового законодавства. Це потребує додаткових заходів щодо зменшення втрат надходження платежів унаслідок ухилення від сплати податків, ідентифікації додаткових платників податків та їхньої реєстрації з метою справляння податків.

Результати фрагментного аналізу підтверджують, що основна складова сектора тіньової економіки формується не за рахунок потенційних платників податків, яких необхідно залучити до оподаткування шляхом ідентифікації та реєстрації, а за рахунок протиправних і нелегальних фінансово-господарських операцій зареєстрованих суб'єктів господарювання, що вони здійснюють поряд із законною діяльністю.

Так, важливу увагу в цьому напрямі адміністрування податків потрібно приділяти обліку новостворених підприємств. Робота з такими платниками є специфічною, оскільки наявною є доволі велика ймовірність швидкого припинення їхньої діяльності з різних причин. Це може бути пов'язано з низькою результативністю фінансово-господарської діяльності або з метою створення підприємства – для відмивання “брудних” коштів. Вказані

обставини також можна вважати податковим ризиком, характерним тільки для новостворених підприємств.

За останній період часу спостерігаємо тенденцію щодо збільшення кількості платників податку з доходів фізичних осіб, що є суб'єктами підприємницької діяльності (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Аналіз результатів обліку платників податку з доходів фізичних осіб, що є суб'єктами підприємницької діяльності за 2004 – 2008 рр.*

Показники	2004	2005	2006	2007	2008
Зареєстровано платників податку з доходів фізичних осіб, що є суб'єктами підприємницької діяльності (тис. од.)	1792,2	1940,6	2017,3	2209,9	2390,3
Темпи змін відносно попереднього року, %	-	108,3	104,0	109,5	108,2
Сплачують податки (тис. од.)	1616,8	1767,1	1858,8	2079,6	2367,5
Темпи змін відносно попереднього року, %	-	109,3	105,2	111,9	113,8
Питома вага платників, які сплачують податки, до зареєстрованих, %	90,2	91,1	92,1	94,1	99,0

*Складено за даними [88;89;90;91]

Проте приведені в табл. 3.4 дані свідчать і про те, що серед новостворених платників вже до 10% не сплачують податки. Це підтверджує необхідність приділення особливої уваги з боку контролюючих органів саме в момент створення суб'єкта підприємницької діяльності і становлення платників податків на податковий облік. Враховуючи те, що спочатку діяльності новостворених суб'єктів господарювання невідома їхня фіскальна важливість і податкова поведінка, роботу з цими платниками податків потрібно орієнтувати на спостереження за їхньою діяльністю та визначення податкових ризиків, що можуть виникнути.

Процес реєстрації платників у податкових органах проводять досить швидко, що не дозволяє сформувати єдину базу даних, яка б містила не лише загальні юридичні дані, а й виявляла потенційних ризикових суб'єктів господарювання. Створення для реєстрації підприємців "єдиного вікна" не дає змогу перевірити подану заявниками інформацію, оскільки вона

надходить автоматично від Державного реєстратора. Це зумовлює виникнення ризиків реєстрації фіктивних фірм на підставних осіб, а також осіб, які схильні до порушень податкового законодавства.

Тому для ефективності моніторингу податкових ризиків існує потреба приділення значної уваги перевірці реєстрації платників – аналізу установчих документів, з'ясуванню предмету і мети діяльності суб'єкта господарювання, її галузі та сфери, вивченню засновників підприємства, підтвердженню їх особистості, встановленню причетності до криміналу тощо. Можливим вирішенням цієї проблеми є розробка обов'язкової для заповнення під час реєстрації платника анкети, яка міститиме необхідний перелік питань щодо його майбутньої діяльності.

Значною проблемою для моніторингу ризиків є відсутність методики визначення переліку податків і зборів, потенційними платниками яких є новостворені суб'єкти господарювання. Недостатність інформації при реєстрації останніх для податкових органів призводить до необхідності самостійного визначення господарюючими суб'єктами цього переліку. Якщо для великих платників податків, зазвичай, не виникає проблеми з вирішенням цього завдання, то малі платники потребують консультативної допомоги.

З огляду на це важливе значення в ризикоорієнтованій системі адміністрування податків має масово-роз'яснювальна та консультативна робота, однією з функцій якої є інформування платників щодо податкового законодавства та роз'яснення порядку його застосування. Так, до 2006 р. спостерігалася позитивна тенденція щодо збільшення кількості заходів, спрямованих на вдосконалення взаємовідносин працівників податкових органів з платниками податків, однак результати роботи відповідних підрозділів у 2007 р. дещо погіршились (табл. 3.5). У 2008 р. загалом ситуація покращилась, проте, як свідчать результати проведених вище досліджень, існує висока ймовірність викривлення податковими органами звітних даних з метою підвищення якісних показників діяльності.

Таблиця 3.5

**Аналіз результатів роботи підрозділів масово-роз'яснювальної роботи
ДПС України за 2004 – 2008 рр.***

Проведені заходи	2004	2005	+/-	2006	+/-	2007	+/-	2008	+/-
«гарячі лінії»	12815	15015	+220	16871	+1856	15019	- 1852	20970	+5915
власна друкована продукція	14717	17087	+2370	19394	+2307	17166	- 2228	25622	+8456
засідання «круглого столу»	5529	7479	+1950	8427	+948	7385	- 1042	6523	-862
семінари з платника-ми податків	3179	13746	+567	14677	+931	11503	- 3174	26108	+14605

*Складено за даними [87;88;89;90;91]

Результати масово-роз'яснювальної роботи податкових органів також спостерігаємо за даними соціологічного дослідження Всеукраїнської асоціації “Український ринок”, проведеного серед суб'єктів підприємницької діяльності, зайнятих у ринковій сфері. Загалом було опитано 5450 осіб. На запитання “Чи задовольняє Вас масово-роз'яснювальна робота податкових органів щодо доведення до платників норм чинного законодавства?” отримано такі відповіді: “задовольняє, але не повністю” – 2446 осіб, “повністю задовольняє” – 1817 осіб, “складно відповісти” – 733 особи, “не задовольняє” – лише 454 особи [174].

Отже, засоби і способи надання інформації та послуг податковими органами представникам громадськості загалом розвинені, проте потребують підвищення якості. Високоякісні послуги та інформація є значною перевагою і необхідністю для сучасної податкової адміністрації в контексті забезпечення ефективності моніторингу податкових ризиків.

Однак податкова практика свідчить про наявність проблеми існування великої кількості скарг на районному й місцевому рівнях щодо обмеженої доступності до послуг державної податкової служби. Крім цього,

представники приватного сектора також указують на низьку якість консультацій, наданих персоналом підрозділів масово-роз'яснювальної роботи. Це призводить до того, що зменшується кількість звернень громадян у регіональні і місцеві податкові органи та, відповідно, розгляд справ і проведення прийому громадян (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

**Аналіз результатів роботи підрозділів зі звернень громадян
за 2004 – 2008 рр. ***

Проведені заходи	2005	2006	(+, -)	2007	(+, -)	2008	(+, -)
Розгляд звернень громадян	27304	21011	-6293	18707	-6293	18083	-624
Розгляд скарг	2659	1875	-784	1307	-784	1180	-190
Проведення прийомів громадян	40381	32360	-8021	23199	-8021	19810	-3389

*Складено за даними [88;89;90;91]

Щодо тематики звернень платників податків, то найбільш актуальними і проблемними є питання перевіркової роботи, справляння ПДВ і податку з доходів фізичних осіб, оподаткування доходів підприємницької діяльності. Це відповідно вказує на підвищену ризиковість зазначених елементів адміністрування податків.

Незважаючи на те, що ДПА України оприлюднила заяву про цілі й завдання проекту модернізації серед професійних працівників і платників податків, широкі верстви населення не поінформовані про його значущість. Без підвищення рівня інформованості громадськості неможливим є досягнення цілей проекту модернізації. Тому слід значно підвищити якість послуг та інформації. Цінною у цього випадку є практика призначення для виконання таких обов'язків найбільш досвідченого та компетентного персоналу, яку застосовують податкові адміністрації розвинутих країн. Таким чином податковим органам необхідно більш активно працювати у напрямі оприлюднення у відповідних урядових виданнях інформації про бачення та концепції, що є основою проекту модернізації, а також залучення

та зацікавлення журналістів для участі в обговореннях та поширенні інформації щодо ходу впровадження цього проекту.

Саме масово-роз'яснювальна та консультативна діяльність є основою побудови взаємовідносин фахівців державної податкової служби із сумлінними платниками податків і тими, які мають порівняно незначні податкові ризики. З цими суб'єктами господарювання працівникам податкових органів слід вести роботу, спрямовану на попередження порушень податкового законодавства. Головними елементами бажаної методики відбудови взаємовідносин з платниками є активне постачання останніх інформацією, тобто обережне керування ними. При цьому важливо, щоб суб'єкти господарювання відчували гарантію усвідомленості значення своїх податкових зобов'язань, а також того, що їх оцінюють позитивно.

У практичній діяльності зазначене вище можна реалізувати шляхом сприяння зменшенню строків обслуговування сумлінних платників податків, зокрема через надання необхідних довідок, проведення звірок розрахунків з бюджетом, першочергове повернення сум переплат у зв'язку із заявою господарюючого суб'єкта. Якісним методом визнання цих платників є також вручення податкових подяк.

Формування дієздатної ризикоорієнтованої системи потребує значного підвищення ефективності прогностно-аналітичного напрямку адміністрування податків. Зазначений напрям є важливим не лише з фіскальної позиції, а й з позиції формування основ оптимізації тактики і стратегії податкової політики [146, С.224]. У цьому разі моніторинг податкових ризиків має вирішити головну проблему щодо формування стабільних податкових надходжень і виявлення резервів підвищення податкового потенціалу.

Для цього необхідним є виявлення ризиків не лише при постійному відстеженні макроекономічних тенденцій і прогнозів соціально-економічного розвитку, а й при відстеженні впливу податкового навантаження на економічну й інвестиційну активність бізнесу, динаміку тіньового сектору економіки, міграцію капіталів серед галузей народного господарства,

міждержавний перелив капіталів тощо [199, С.240]. Це дозволить по-перше, розробляти більш точні прогнози податкової діяльності завдяки врахуванню її ризиковості, а по-друге, попереджати можливі ризики, які можуть виникнути в результаті проведених заходів.

Разом з цим, зазначене не стосується планових показників надходження податків, які хоч є необхідними для ДПС та мають істотне значення для визначення рівня податкових надходжень, проте міжнародна практика свідчить, що недоліки системи планових показників надходження податків як засобу оцінювання ефективності роботи та стимулювання перевищують її переваги [174]. Планові показники податкових надходжень, навіть коли вони базуються на економічних прогнозах та є корисними у короткостроковій перспективі, можуть призвести до зворотних результатів та спричинити ризики зменшення рівня добровільної сплати податків в країні.

Особливі вимоги в процесі побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків висувають до підвищення ефективності податкового контролю. Аналіз існуючих методів і результатів контрольної роботи податкових органів свідчить, що податкові перевірки здійснюються на основі тотального нецілеспрямованого контролю [199, С.322]. Це зумовлює надзвичайно високий рівень трудових і матеріальних витрат податкової служби.

Так, згідно даних ДПА України понад 40% податкових доходів бюджетів усіх рівнів отримують у результаті роботи контролюючих органів і застосування примусових методів стягнення податкової заборгованості. Наочне уявлення про стан розрахунків підприємств, установ і організацій із бюджетом дає табл. 3.7.

Згідно даних табл. 3.7, в 2002 р. лише 69,8% зареєстрованих платників сплачували податки. У наступних роках спостерігалася тенденція до підвищення частки цих платників і в 2006 р. вона становила 83,5%. Проте це відбулося переважно внаслідок ліквідації податкоплатників, які не сплачують податків до бюджету, чим і пояснюється зменшення загальної кількості

платників – юридичних осіб. У 2007 р. частка платників, які сплачують податки в загальній кількості зареєстрованих підприємств, установ і організацій, знову зменшилася до 83,1%. У 2008 р. ситуація змінюється у протилежному напрямку через зростання сплати юридичними особами податку з доходів найманих робітників та службовців до 97,5%.

Таблиця 3. 7

Кількість зареєстрованих підприємств, установ і організацій, які контролює державна податкова служба України в 2002 – 2008 рр.*

Рік	Зареєстровано платників (тис. осіб)	Сплачують податки		Не сплачують податки	
		тис. осіб	% до зареєстрованих	тис. осіб	% до зареєстрованих
2002	1608,8	1122,4	69,8	486,4	30,2
2003	1589,9	1184,6	74,5	405,3	25,5
2004	1605,4	1276,1	79,5	329,3	20,5
2005	1663,3	1313,9	78,9	349,4	21,1
2006	1585,0	1322,7	83,5	262,3	16,5
2007	1647,0	1369,1	83,1	277,9	16,9
2008	1658,1	1550,6	93,5	107,5	6,5

*Складено за зведеною інформацією органів ДПС України

Зазначимо, що серед тих платників, які сплачують податки, значна частина систематично порушує податкове законодавство. Так, кількість виявлених порушень у цих платників у 2005 р. становила 357,9 тис., у 2006 р. вона збільшилася на 13,5% і дорівнювала 406,1 тис., а в 2007 р. збільшилась на 36,4 тис. і становила 442,4 тис. У 2008 р. порушення податкового законодавства виявлено у 399,4 тис. юридичних осіб та 391,2 тис. фізичних осіб – суб'єктів господарювання, що склало відповідно 94,3% і 92,9% від перевірених [88–91].

Наведені факти свідчать про те, що феномен поширення податкових ризиків, незважаючи на посилення податкового контролю, надалі прогресує. Лише за допомогою застосування заходів примусового стягнення виконати завдання по забезпеченню дохідної частини бюджету неможливо. До то ж такий стан справ призводить до підвищення напруженості у відносинах між податковою службою та суб'єктами господарювання. Спостерігається певна

конфронтація з платниками податків через те, що податкову службу частина суспільства сприймає як авторитарну і непідзвітну організацію. Тому створення ризикоорієнтованої системи податків має на меті вирішення проблеми скорочення і ліквідації податкового боргу шляхом поліпшення роботи з платниками податків, та заохочення їх до добровільної сплати.

Отримання позитивних результатів щодо досягнення цієї мети забезпечує застосування податковою службою відповідних заходів. Зокрема, зміни в стратегії планування контрольної роботи та перехід до перевірок великих платників податків сприяють зменшенню податкового тиску на середній та малий бізнес. Так, у 2007 р. у планах-графіках передбачено проведення перевірок 32,2 тис. платників, що на 11,8 тис. менше ніж у 2006р. При цьому протягом 2006 р. кількість запланованих до перевірок підприємств малого та середнього бізнесу істотно зменшено порівняно з 2006р. (відповідно на 17,6 та 23,4%). Протягом 2008 р. порівняно з 2008 р. також значно зменшено кількість запланованих до перевірок підприємств малого бізнесу (рис.3.1).

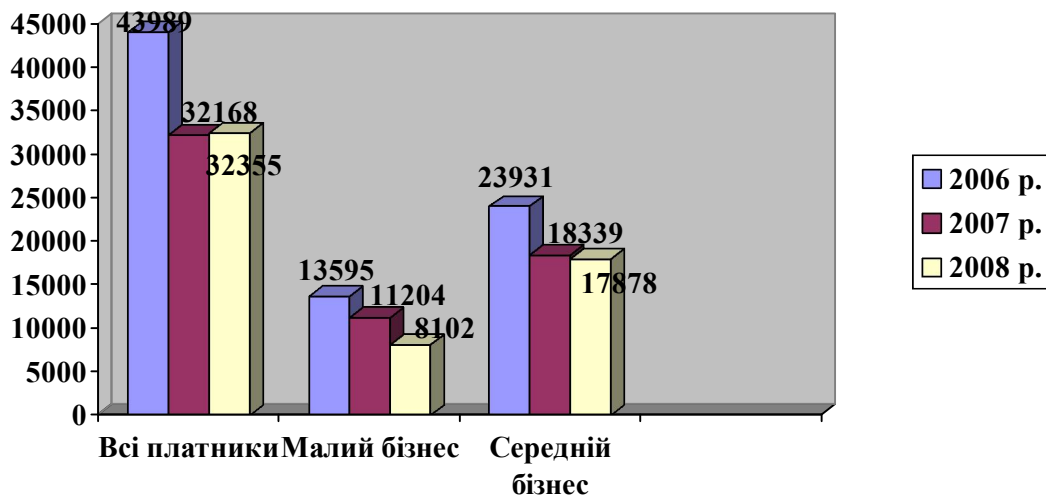


Рис. 3.1. Кількість запланованих до фактичних перевірок платників податків протягом 2006 – 2008 рр. *

* Розроблено за даними [89;90;91]

Разом з цим, аналіз контрольної діяльності податкової служби свідчить, що значні суми до бюджетів і державних цільових фондів надходять за рахунок додаткових нарахувань за актами документальних перевірок. Так, станом на 1 січня 2009 р. за результатами контрольної роботи загалом по Україні донараховано 8519,9 млн. грн., у тому числі за актами документальних перевірок – 8178,1 млн. грн., пені за несвоєчасну сплату – 341,8 млн. грн., адміністративних штрафів – 11,6 млн. грн. (табл.3.8).

Таблиця 3.8

**Аналіз результатів документальних перевірок підприємств,
установ, організацій та громадян щодо додаткових нарахувань
за податками і зборами за 2005-2008 рр.***

Показники	2005	2006		2007		2008	
		всього	(+ -)	всього	(+ -)	всього	(+ -)
Додатково нараховано всього, млн. грн. в тому числі:	7532,9	7480,5	-52,4	5951,2	- 1529,3	8519,9	2568,7
- за актами перевірок	6719,9	6692,3	-27,6	5479,3	-1213	8178,1	2698,8
- основний платіж	3719,1	3319,3	-399,8	2669,5	-649,8	4545,5	1876
- фінансові санкції	2897,5	3224,6	327,1	2696,5	-528,1	3496,3	799,8
- пеня	103,4	148,5	45,1	113,4	-35,1	136,3	22,9
- пеня за несвоєчасну сплату	812,9	788,2	-24,7	471,9	-316,3	341,8	-130,1
Адміністративні штрафи, млн. грн..	6,9	7,4	0,5	8,9	1,5	11,6	2,7
Скасування сум донарахованих платежів, млн. грн.	1405,6	1602,1	196,5	803,6	-798,5	1891,9	1088,3

*Складено за даними [88;89;90;91]

Зазначимо, що загальна сума донарахувань у 2006 р. і 2007 р. зменшувалась порівняно з попереднім періодом, проте суттєво збільшились у 2006 р. донарахування за пенею та фінансовими санкціями, у 2007 р. – суми надходжень за адміністративними штрафами. У 2008 р. сума донарахувань збільшилась загалом на 2568,7 млн. грн. (43,2%), що свідчить про погіршення стану виконання платниками податкових зобов'язань.

Поряд з цим дані табл. 3.8 свідчать про те, що поширеним явищем є скасування сум донарахованих платежів за рахунок рішень суду, що значно зменшує надходження до бюджету. Так, якщо у 2007 р. тенденція до зростання зазначеного явища змінилась і сума скасованих платежів зменшилась удвічі, то у 2008 р. спостерігаємо значне зростання цих сум – на 1088,3 млн. грн., що склало 235,4% порівняно із попереднім періодом. Ця ситуація спричиняє збільшення ризиковості податкової системи.

Причин скасування сум донарахованих платежів є багато. Зокрема, це неефективна діяльність податкових органів, недосконалість контрольної роботи, некомпетентність працівників податкової служби, корумпованість у державних контролюючих органах тощо. Проте серед зазначених причин виокремимо недоліки діючої системи подання апеляцій, зокрема наявність кількох рівнів для реалізації цього процесу. Світова практика свідчить, що достатнім у цьому разі є один адміністративний рівень.

Крім цього, до недоліків діючої системи при оцінюванні ступеня ризиків варто зарахувати постійне збільшення кількості апеляцій через відстрочення сплати податків. Так, з 2006 р. до 2008 р. сума відстрочених платежів збільшилась у 5,7 раз (рис. 3.2). Тенденція до зростання сум відстрочень платежів значно впливає на збільшення ризиків виконання бюджету.

Зазначені недоліки доповнимо незадовільною ситуацією розгляду справ у суді, внаслідок чого державна податкова служба через незмінність суми нарахувань упродовж адміністративного процесу програє до 80% судових процесів, що підтверджують дані дод. Д (1) і Д (2). Це призводить до зменшення нівелювання її іміджу у державі щодо можливостей реалізації законних, неупереджених дій.

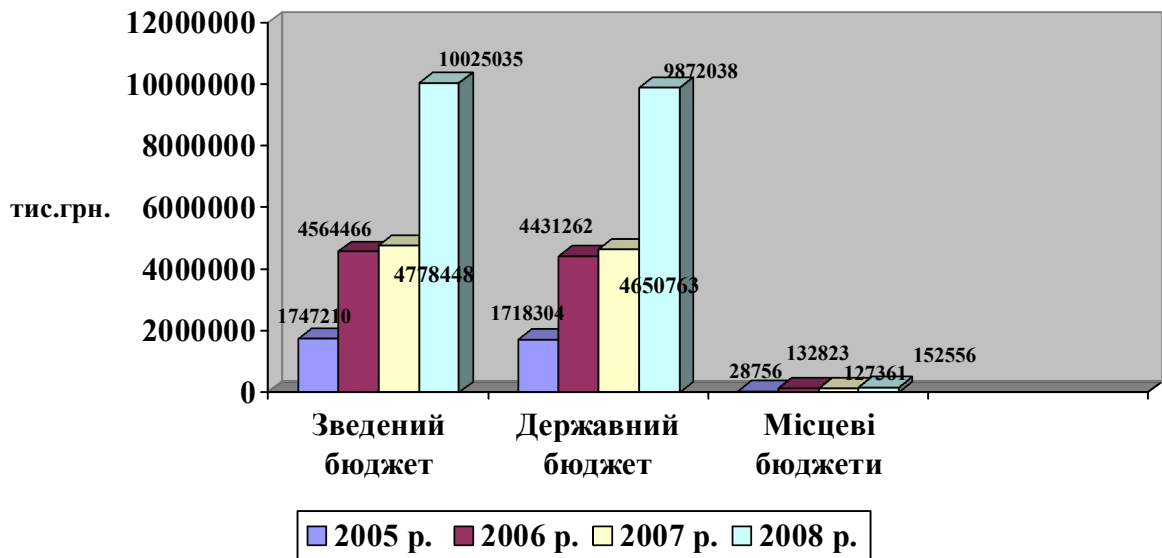


Рис. 3.2. Відстрочені платежі в 2005 – 2008 рр., тис. грн. *

* Розроблено за даними [88;89;90;91]

Вказаний стан справ свідчить про необхідність внесення змін до податкового законодавства з метою запобігання як поданню апеляційних скарг, так і зволіканню зі сплатою податків. Для зменшення ризиковості податкової системи існує потреба у створенні незалежної системи апелювання, збільшенні чисельності персоналу, залученого до процесу апеляцій, та підвищенні їхнього рівня кваліфікації до компетенції юристів, які представляють інтереси платників податків у суді.

Таким чином, перебудова системи адміністрування податків на ризикоорієнтовану зумовлює необхідність врахування інтересів як держави, так і платників податків. Лише за виконання цієї умови фіскальна функція податків не викликатиме несприйняття і певної протидії зі сторони суб'єктів господарської діяльності та громадян. Забезпечення ефективності функціонування цієї системи потребує постійного відслідковування ризиків на усіх напрямках адміністративної діяльності, проте особлива роль відводиться податковому контролю.

3.2. Організація податкового контролю з урахуванням ризиків

Податковий контроль є домінуючим напрямом системи адміністрування податків, підвищення ефективності якого визначено як основне завдання моніторингу податкових ризиків. Побудова ризикоорієнтованої системи адміністрування податків потребує створення нової моделі податкового контролю, перебудову його організації на забезпечення запобігання порушенням податкового законодавства та найвищого можливого рівня їхнього виявлення.

Досягнення зазначеної мети ускладнюється наявністю певних розбіжностей між нормативно-правовими положеннями та реаліями контрольної діяльності податкових органів. Це стосується насамперед застосування в податковій практиці поряд із терміном “податковий контроль” поняття “податковий аудит” і відсутністю законодавчого регулювання основ функціонування останнього.

Загалом правові основи контрольної діяльності податкових органів України закріплено в законах України та в указах Президента України. Пріоритетними є: Закони України “Про систему оподаткування” від 25.06.1991 р. № 1251 – XII (зі змінами і доповненнями), “Про державну податкову службу в Україні” від 4 грудня 1990 року № 509-XII (зі змінами і доповненнями), “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 21 грудня 2000 р. № 2181-III (зі змінами і доповненнями), “Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” від 6 липня 1995р. № 265/95 – ВР (зі змінами і доповненнями); Указ Президента України “Про деякі заходи дерегулювання підприємницької діяльності” від 23 липня 1998 р. № 817/98; Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів (обов’язкових платежів)” від 21 липня 2005 р. № 619 тощо.

Прийнято також інші нормативні акти, що регулюють взаємовідносини платників податків і державних податкових органів у процесі контролю. Зокрема, основним правовим документом, яким користуються працівники податкових органів у процесі перевірки, є наказ ДПА України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку складання плану-графіка проведення планових виїзних перевірок суб’єктів господарювання” № 466 від 31.07.2007 р.

Однак у жодному з чинних законів та нормативних актів немає визначення суті та функцій податкового аудиту, а фігурує лише “податкова перевірка”. Зазначена проблема негативно впливає на стан справ у податковій діяльності. Аудиторська палата України неодноразово звертала увагу на те, що Закон України “Про аудиторську діяльність” від 22 квітня 1993 р. не передбачає таких видів аудиторської діяльності, як податковий аудит, а також не регулює діяльність підрозділу податкового аудиту. До того ж, Постановою Верховної Ради України від 14 березня 1995 р. № 90а/95-ВР затверджено: “Заборонити вживання термінів “аудит” та “аудиторська діяльність” для назв організацій, підприємств, їх структурних підрозділів, діяльність яких не відповідає вимогам Закону України “Про аудиторську діяльність” [235].

Водночас наказом Державної податкової адміністрації України від 25 листопада 2002 р. № 567 затверджено Методичні рекомендації з організації кабінетного аудиту (для юридичних осіб), якими порушено норми згаданої вище Постанови Верховної Ради України. Зокрема, цим наказом визначено зміст “кабінетного аудиту” і “виїзного податкового аудиту”, а також порядок проведення їхніх процедур.

Отже, перш ніж говорити про вдосконалення і модернізацію податкового контролю, варто законодавчо закріпити його зміст, основні положення, види та форми проведення, щоб відповідні підрозділи мали можливість повноправно виконувати свої функції, дотримуючись вимог

чинного законодавства. Застосування в контрольній діяльності податкових органів терміна “податковий аудит” є не доцільним з багатьох причин:

- по-перше, наявність двох зазначених форм, між якими практично нема відмінностей, значно ускладнює термінологію контрольної діяльності, спричинюючи необґрунтоване збільшення штатного апарату, що призводить до дублювання функцій, які він виконує;
- по-друге, нині законодавчо не закріплена правомірність функціонування податкового аудиту, його зміст, об’єкти, суб’єкти тощо;
- по-третє, зазначену проблему можна вирішити лише на рівні законодавства, причому не лише податкового, а також Закону “Про аудиторську діяльність”;
- по-четверте, можливість вирішення цього питання викликає сумнів з огляду на те, що зміст податкової перевірки неможливо прирівняти до суті аудиту, яка зводиться до незалежної діяльності.

Так, функціонування податкового аудиту є не доречним через те, що воно суперечить головному принципу податкового контролю – законності. Зміст цього принципу полягає в тому, що при здійсненні контролю, зокрема при проведенні податкових перевірок, органи державної податкової служби мають керуватися нормою, закріпленою в ч. 2 ст. 19 Конституції України: “Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” [133]. Виконання податковими органами вимог зазначеної конституційної норми при проведенні податкового контролю – гарантія права платників податків на безперешкодне здійснення власної фінансово-господарської діяльності [138].

До того ж модернізація діяльності податкових органів проводиться з метою її спрощення й удосконалення, а не ускладнення. Побудова нової моделі податкового контролю передбачає, зокрема, два основних стратегічних напрями його організації:

- вдосконалення форм і методів аналітичної роботи з відбору платників для проведення контролю;
- підвищення якості та ефективності контрольної роботи на всіх її етапах [210].

Насамперед, досягнення зазначених напрямів програми модернізації залежить від ефективності застосування системи відбору платників для перевірки. З метою практичної реалізації цього завдання Наказом ДПА України доведено порядок розподілу суб'єктів господарської діяльності (СГД) за категорією уваги (дод. Е). Останню визначено як характеристику платника податку відповідного рівня ризику, сформовану на основі критеріїв оцінювання та розподілу. При цьому критерієм розподілу вважають правило зарахування суб'єктів господарської діяльності до певної категорії уваги на основі оцінювання податкових ризиків або їх факторів. Відповідно фактором ризику визначено вид операції фінансово-господарської діяльності платника, при здійсненні якої виникає ризик несплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів [220].

Згідно з установленими принципами розподілу, суб'єктів господарювання, що перебувають на податковому обліку, розподіляють за їхньою фіскальною важливістю, податковою поведінкою та залежно від характеристики галузі і регіону, в яких вони провадять діяльність. При цьому розподілу не підлягають ліквідовані та зняті з обліку платники податків, а також визнані в судовому порядку банкрутами. Зазначений розподіл суб'єктів господарювання здійснюють за чотирма такими критеріями:

- а) індивідуальна податкова поведінка (своєчасність подання податкової звітності та сплати платежів до бюджету, відхилення від середніх значень за галуззю, виявлені порушення податкового законодавства за попередніми перевітками тощо);
- б) ризикованість господарювання (наявність ризикових видів діяльності, часті їхні зміни тощо);

в) фіскальна важливість (обсяг валового доходу, податкове навантаження);

г) належність до галузі (групи), в якій проводиться діяльність.

Отже, комплексними поняттями в процесі розподілу є категорії “податкова поведінка” – загальна характеристика суб’єктів господарювання, що формується на основі встановлених перевірки фактів про рівень дотримання ними податкового та валютного законодавства і факторів, які вказують на наявність податкових ризиків, та “фіскальна важливість” – оцінювання платників податків щодо рівня забезпечення максимально можливих податкових зобов’язань за податками і зборами до бюджетів усіх рівнів. Наочне уявлення порядку визначення категорії уваги в процесі розподілу суб’єктів господарювання дає рис.3.3.

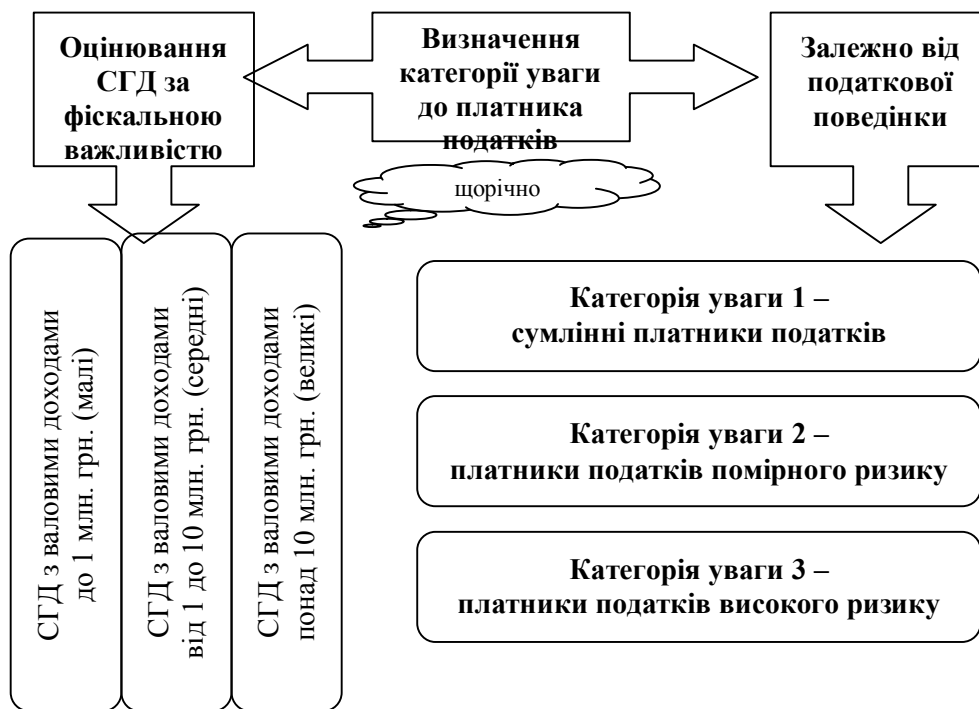


Рис. 3.3. Методика визначення категорії уваги до платника податків*

* Складено автором на основі визначеного порядку розподілу платників податків до перевірки

Визначення податкової поведінки та фіскальної важливості суб'єктів господарювання є можливим при здійсненні обробки інформаційного масиву про діяльність платників податків у попередніх звітних періодах з реєстраційних даних, податкової звітності, актів перевіркової роботи, зовнішніх джерел. Власне на підставі аналізу вказаних інформаційних джерел визначають перелік факторів ризику, характерних для кожного платника податків та його категорію уваги.

Одним із найскладніших етапів контролю, від правильності проведення якого залежить ефективність всього процесу адміністрування є відбір платників для документальних перевірок. Зростання результативності контролю можливе при зменшенні втручання контролюючих органів у діяльність сумлінних та акцентуванні уваги на ризикових платниках, що дозволить збільшити обсяг донарахувань при використанні мінімальних ресурсів.

Стратегія контролю в цьому напрямку протягом останнього періоду базується на змінених загальних підходах до його організації, зокрема в частині планування перевіркової роботи. Насамперед, підвищилися вимоги до попереднього відбору суб'єктів господарської діяльності для внесення їх до планів-графіків документальних перевірок. Якщо раніше перевіріці раз на рік підлягали всі платники, то тепер – тільки ті, які мають високий ступінь ризику ухилення від оподаткування. До того ж внесенню до плану перевірок не підлягають суб'єкти господарювання, дата акта останньої перевірки яких припадає на поточний рік [218].

Однак оцінювання діяльності платників податків свідчить про ускладнення інфраструктури їхнього функціонування та швидкі темпи зміни природи порушень податкового законодавства. Так, суб'єкти підприємництва, які спеціально створюються для ухилення від оподаткування, існують короткий проміжок часу і на момент виявлення їхньої незаконної діяльності нема ні керівників, ні уповноважених осіб для стягнення донарахованих сум [17].

Для вчасного реагування на способи ухилення від сплати податків державна податкова служба перейшла до оперативного, щоквартального планування перевірок, що дає змогу реагувати більш ефективно, виявляти факти податкових порушень та вносити до плану тих платників, які мають ризики ухилення від оподаткування.

При цьому найбільш складним етапом у розробці системи відбору платників до перевірки є створення програмного комплексу з автоматичного відбору підприємств у плани-графіки проведення планових виїзних перевірок, яке передбачено за наказом ДПА України № 466 [218]. Основа квартального плану-графіка формується на рівні Державної податкової адміністрації України відповідно до розподілу платників за основними групами (для більшості платників до I групи належать основні підприємства, до II групи – їхні найбільші контрагенти; для фінансових установ до I групи належать юридичні особи, до II – їхні філії). Процес розподілу передбачається такий: за 45 днів до початку кварталу перелік платників згідно із зазначеними групами відправляють у регіони, де його доповнюють підприємствами II групи і за 30 днів до початку кварталу передають у ДПА України.

Хоча цей процес має відбуватися в автоматизованому режимі, однак поки відповідна система не функціонує. За 20 днів до початку кварталу в регіони приходить уже уточнений перелік з підприємствами I та II груп. Тоді з 21 по 25 число останнього місяця поточного кварталу, проект плану на наступний квартал подається на затвердження в ДПА України.

Для полегшення роботи план-графік перевірок суб'єктів господарювання складають окремо для юридичних осіб, банківських та інших фінансових установ, а також для фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності. В ньому платників розподіляють на відповідні підрозділи.

Порядок розподілу суб'єктів господарської діяльності - юридичних осіб для планових виїзних перевірок охарактеризовано у дод. Ж.1. Для

підвищення ефективності контролю платників податків у всіх підрозділах слід поділяти на класи – великі, середні та малі підприємства. Так, згідно зі ст. 63 Господарського кодексу України малими (незалежно від форми власності) є підприємства, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік не перевищує п'ятдесяти осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період не перевищує суми, еквівалентної п'ятистам тисячам євро за середньорічним курсом Національного банку України щодо гривні. До великих підприємств належать ті, в яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує тисячу осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за рік перевищує суму, еквівалентну п'яти мільйонам євро за середньорічним курсом Національного банку України щодо гривні. Усі інші підприємства визнаються середніми [46].

При цьому формування підрозділів для фінансових установ потребує урахування конкретного виду таких установ – банки, страхові фірми і т. д. Так порядок розподілу банківських та інших фінансових установ для планових виїзних перевірок фінансово - господарської діяльності відрізняється від загальноприйнятого, що відображеного у дод. Ж.2.

Саме на етапі планування важливе значення мають критерії відбору платників податків, основними з яких є такі:

- належність до фінансово-промислових груп чи до галузей економіки, які визначені стратегічними напрямками ДПА України;
- рівень навантаження за податком на прибуток або з ПДВ менший ніж середньо галузеве значення, а за неможливості його визначення становить менш ніж 1%;
- проведення сумнівних чи значних фінансового-господарських операцій;
- наявність сум до відшкодування ПДВ за попередній рік більш ніж 5 млн. грн.;

- постійне декларування від'ємного значення суми податкових зобов'язань із ПДВ;
- наявність відносин із сумнівними підприємствами;
- наявність значних обсягів задекларованих податкових пільг;
- наявність інформації від підрозділів податкової міліції про ухилення суб'єкта господарювання від оподаткування;
- інші показники, які свідчать про можливість заниження податкових зобов'язань.

Вагому роль у побудові ризикоорієнтованої системи відіграють також критерії відбору підприємств, які мінімізують податкові зобов'язання при визначенні податку на прибуток (дод. К), затверджені наказом ДПА України від 11.12.2006р. № 766 [219]. Ці критерії розроблені для кожного регіону і враховують дані декларації з податку на прибуток, зокрема, розмір валового доходу й амортизаційних відрахувань та податкової декларації з ПДВ, тобто розмір обсягів поставки і відношення між сумами податкового зобов'язання та податкового кредиту.

Однак для формування плану-графіку в автоматичному режимі застосування всіх зазначених критеріїв є неможливим, а ті, які можуть бути примінені потребують відповідних математичних розрахунків. За відсутності останніх, до критеріїв автоматичного відбору платників податків до перевірки потрібен дещо інший підхід. Так, підприємства, які протягом останніх трьох місяців не подають податкову звітність, доцільно вивільнити з автоматичного відбору, адже їх необхідно перевіряти само собою. Інші суб'єкти господарювання, що перебувають на обліку як основні платники податків, слід спочатку розподіляти за однорідними ознаками:

- подача протягом останніх шести місяців звітності, яка свідчить про відсутність господарської діяльності;
- діяльність суб'єктів господарювання за спеціальними або спрощеними системами оподаткування;
- неприбуткові організації;

- новостворені платники податків (менше шести місяців з дня реєстрації в органах державної влади);
- суб'єкти господарювання, в яких протягом останніх 12 місяців були проведені комплексні документальні перевірки;
- суб'єкти господарювання, які працюють за звичайною системою оподаткування.

Перелік зазначених однорідних ознак пояснюється тим, що, наприклад, підприємства, які перевірялись протягом останніх 12 календарних місяців, не можуть бути внесені в план-графік перевірок згідно із законодавством. Також не можуть бути однаковими критерії відбору для суб'єктів господарювання, які працюють за загальною системою оподаткування і які проводять діяльність за спеціальними або спрощеними системами оподаткування.

Отже, для кожної групи підприємств суб'єктів господарювання потрібні власні критерії. За основу їхнього відбору пропонують взяти таких три основні фактори [200], які можна застосувати до найбільшої групи суб'єктів господарювання, які працюють за звичайною системою оподаткування:

- десятичний логарифм значення скорегованого валового доходу за останній звітний період за даними декларації із податку на прибуток;
- рівень податкового навантаження із податку на прибуток – співвідношення нарахованої суми податку на прибуток і скорегованого валового доходу за останній звітний період;
- кількість місяців, які минули з дати останньої комплексної перевірки.

Звичайно такий відбір платників податків потребує відповідних розрахунків логарифмів і побудованих з їхнім використанням формул. Так, для кращого розуміння зазначених факторів відбору варто встановити три рівні (низький, середній і високий з можливістю збільшення їх до п'яти – з додаванням дуже низького і дуже високого), за якими оцінюватимуть кожного платника податків (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Фактори автоматичного відбору платників податків*

Рівень	Десятинний логарифм скорегованого доходу	Рівень податкового навантаження із податку на прибуток, %	Кількість місяців з дати останньої перевірки
Низький	Значення відрізняється на мінус 1 від десятичного логарифму середнього значення скорегованого валового доходу по ДП	0,5	12
Середній	Значення десятичного логарифму середнього значення скорегованого валового доходу по ДП	1	24
Високий	Значення відрізняється на 1 від десятичного логарифму середнього значення скорегованого валового доходу по ДП	2	36

* Складено за даними [200]

Детальний аналіз зазначених факторів автоматичного відбору платників податків свідчить про акцент їхнього розподілу за моментами останньої перевірки. Так, чим більше часу минуло від періоду її проведення, тим більша вірогідність вчинення суб'єктом господарської діяльності податкових правопорушень. До того ж строк позовної давності в таких правопорушеннях згідно з чинним законодавством становить 36 місяців (1095 днів).

Очевидним є вплив такого фактора, як десятичний логарифм скорегованого валового доходу: якщо скорегований валовий дохід підприємства в 10 разів менший, ніж середній скорегований валовий дохід підприємств по ДП, то такий результат вважатимуть низького рівня, що знижує вірогідність порушення податкового законодавства. Відповідно збільшення в 10 разів обороту порівняно із середнім значенням збільшує цю вірогідність.

Щодо впливу рівня податкового навантаження на рівень факторів відбору зазначимо, що необхідність використання цього показника в даному процесі не викликає сумніву. Однак застосування єдиних цифрових

показників податкового навантаження для всіх платників податків, зареєстрованих у державних податкових інспекціях незалежно від виду діяльності, є неефективним. Це підтверджує оцінювання податкового навантаження за галузями, результати якого згруповано у дод. Л.

Згідно з поданою у дод. Л інформацією при зазначеному підході до відбору платників податків більшу частину підприємств оптової торгівлі та посередництва, роздрібною торгівлі побутовими товарами та з їхнього ремонту, фінансового посередництва, виробництва канцелярських і електронно-обчислювальних машин, текстильного виробництва, які орендують машини й обладнання (податкове навантаження 0,4%), а також здійснюють обробку відходів, виробляють готовий одяг і хутро, авіаційного транспорту (податкове навантаження 0,2%), сільського господарства і резинової промисловості, виробництва шкіри і шкіряного взуття (податкове навантаження 0,3%), рибальства і пов'язаних з ним послуг (податкове навантаження 0,1%) взагалі можуть не перевіряти, а суб'єкти господарювання інших галузей потраплятимуть під постійні перевірки. Це суперечить основам побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків.

Відтак, визначення трьох запропонованих рівнів факторів автоматичного відбору платників податків до перевірки є загальними і можуть мати відповідні ефекти лише при подальшій розробці математично обґрунтованих висновків про рівень ризиків на кожному підприємстві зокрема і відповідному розподілі суб'єктів господарювання за категоріями уваги.

Крім цього, при плануванні виїзних перевірок насамперед необхідно виважено ставитися до отриманої інформації та враховувати, що порушення податкового законодавства економічними суб'єктами умовно поділяють на усвідомлені та неусвідомлені (арифметичні й методологічні). Усвідомлені порушення з кожним днем ускладнюються, що зумовлено залученням висококваліфікованих фахівців, використанням найбільш сучасної техніки

тощо. З огляду на це, дослідження та викриття цих зловживань лише за методом документальних перевірок не даватиме повного уявлення про діяльність суб'єкта господарювання. Необхідне обов'язкове здійснення всебічного аналізу діяльності підприємства, який дасть можливість зробити обґрунтовані висновки про дотримання ним вимог податкового законодавства. Ймовірність навмисного ухилення від оподаткування та відповідно наявність податкових ризиків прямо залежить від імовірності виявлення цього порушення та ступеня відповідальності.

З огляду на це, при складанні плану-графіка перевірок перелік платників податків потрібно доповнювати списком найбільш ризикових платників регіону. Лише за офіційними показниками діяльності, які беруть до уваги при складанні та доповненні планів, нереально вистежити порушників податкового законодавства. Зокрема, окремої уваги заслуговують підприємства, які протягом тривалого періоду часу функціонують успішно і водночас не отримують прибутку, тобто працюють збитково. Наприклад, це стосується підприємств у сфері готівкового обігу. Вважаємо нелогічною ситуацію, коли ресторан чи кафе, працюючи не один рік, декларують збитки. Негативний стан справ спостерігаємо і на страховому ринку. Лише третина страхування працює на економіку, решта – за тіньовими схемами. Страхові надходження зростають, а виплати практично не змінюються. Аналогічно сформувалася загальна тенденція приховування доходів і неповної сплати податків у сфері грального бізнесу, банківської та зовнішньоекономічної діяльності.

Виявлення цих податкових порушень є можливим лише в процесі моніторингу податкових ризиків за допомогою функціонування системи відбору платників податків, що забезпечить виявлення та попередження всіх можливих порушень на початкових стадіях. З огляду на це використовувати результати моніторингу необхідно вже при плануванні податкових перевірок.

Так, ризикоорієнтованою системою адміністрування податків передбачено, що планування податкових перевірок значною мірою залежить

від результатів кабінетного аудиту, основи організації якого регламентовані за наказом ДПА України від 25.11.2002 р. У нормативних документах кабінетний аудит визначений як один із нових напрямків забезпечення контролю за виконанням податкових зобов'язань платниками податків. Це комплекс заходів, спрямованих на попередження порушення платником податків податкового законодавства, які здійснюються за допомогою процедур аналізу показників поданої платником податкової звітності та інформації, що надійшла з різних джерел і накопичена в базах даних державної податкової служби [171].

Згідно з цим визначенням зміст поняття “кабінетний аудит” не відрізняється від суті виразу “камеральна перевірка”, а тому немає потреби в ускладненні податкової термінології. Камеральна перевірка, як і кабінетний аудит, є технологією роботи податкових органів, яка передбачає попередження порушення платником податків податкового законодавства за допомогою постійного моніторингу його діяльності.

Враховуючи визначені перед кабінетним аудитом завдання в процесі моніторингу ризиків, організацію камеральної перевірки пропонуємо здійснювати шляхом проведення електронної податкової перевірки, визначення ризиків камеральної перевірки, а також аналізу діяльності платників податків з використанням інформації з внутрішніх та зовнішніх (відповідно до ст.38 та 44 Закону України [225]) джерел.

При цьому важливо, щоб кожен зазначений процес камеральної перевірки виконував власні функції, які загалом характеризують порядок його проведення. Так, функції системи електронної перевірки спрямовані на виявлення арифметичних і методологічних помилок, які можливо були допущені платником податків при заповненні податкової звітності для їхнього подальшого аналізу. До процедур цієї перевірки належать процеси, алгоритм виконання яких відображено у вигляді функціональної блок – схеми (рис. 3.4).

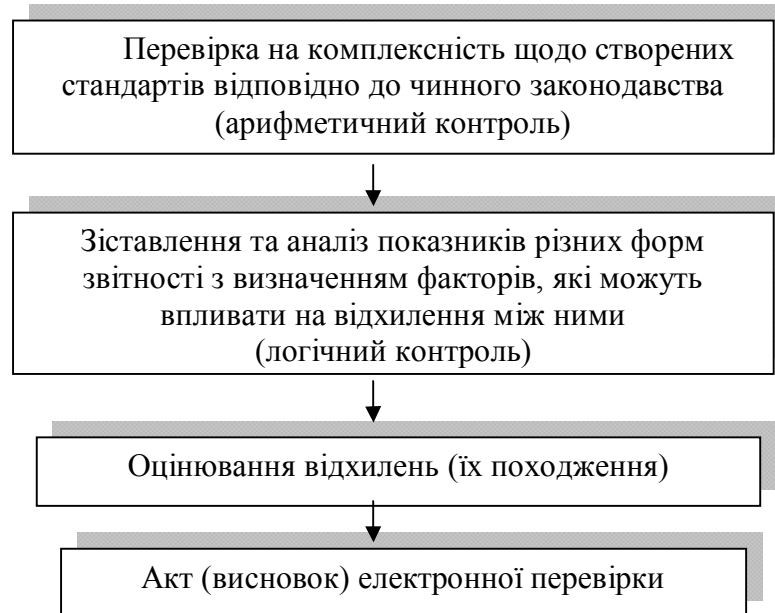


Рис. 3.4. Функціональна блок-схема процедури електронної перевірки*

* Розроблено на основі визначення етапів електронної перевірки

Арифметичний контроль звітності проводиться в автоматичному режимі за допомогою програми порівняння показників податкової та фінансової звітності. Аналіз відхилень здійснюється для виявлення їхнього впливу на податкові зобов'язання, визначені платником податків. При цьому відхилення умовно поділяємо на дві групи:

- які можуть виникнути між значеннями однакових за економічним змістом показників, наявних у різних формах звітності;
- у звітних даних платника від аналогічних даних інших суб'єктів господарювання, які здійснюють власну діяльність у подібних економічних, соціальних, природних та геополітичних умовах.

У процесі цього аналізу необхідно використовувати показники, за допомогою яких визначатимуться можливі обсяги сплати податків і шляхи оптимізації діяльності суб'єкта господарювання. До них відносимо ступінь податкової заборгованості, коефіцієнт забезпечення податкового боргу, коефіцієнти поточної та абсолютної ліквідності тощо. Виявлені відхилення

підлягають ретельному аналізу щодо їхнього впливу на сплату платником податків. Якщо помилки не впливають на суму податкових зобов'язань, то їх виправляють у формі податкової звітності. Якщо відхилення впливають на суму податкових зобов'язань, то за допомогою процедур аналізу зовнішньої інформації, податкової та фінансової звітності встановлюють їхнє походження, зокрема:

- ненавмисні – це механічні помилки, які припущені внаслідок недбалості чи неувважності або арифметичної похибки;
- з ознаками навмисних – помилки, які мають цільовий характер, тобто відображають показники податкової та фінансової звітності, які не відповідають дійсності.

Платники податків, у яких звітність має помилки з ознаками навмисних, підлягають відбору для проведення процедур виїзної податкової перевірки, під яку, крім цього автоматично підпадають суб'єкти господарювання, які на звітну дату не подали або несвоєчасно подали податкову звітність.

Таким чином організований процес електронної перевірки податкової звітності має свої переваги, оскільки забезпечить:

- одержання загального враження від змісту податкової декларації;
- визначення напрямів, які потрібно піддати процедурам документальної перевірки;
- формування даних для оцінювання ризиків.

Отримана інформація за результатами електронної перевірки дає можливість визначити ризики камеральної перевірки. Для цього отримані дані про виявлені порушення необхідно зіставити з переліком відомих порушень, який міститься у загальній базі даних податкових ризиків.

Визначення ризиків камеральної перевірки є важливим і доцільним з огляду на те, що саме вони дають змогу виявити платників податків, стосовно яких треба застосувати процедури виїзної документальної перевірки та встановити напрями діяльності суб'єкта господарювання, яким

податкові інспектори першочергово повинні приділити увагу. До пізнання цих ризиків необхідно застосовувати комплексний підхід, який насамперед передбачає формулювання змісту, визначення методів їхнього виявлення та оцінювання важливості.

Зміст ризиків камеральної перевірки полягає у можливості виникнення загроз втрат бюджету внаслідок порушення податкового законодавства, що виявлено на підставі аналізу інформації про діяльність суб'єкта господарювання, отриманої із зовнішніх і внутрішніх джерел. Найбільш ефективним методом визначення цих ризиків є економічний аналіз, зокрема такі його форми проведення як аналіз коефіцієнтів, вертикальний, порівняльний і трендовий. Відтак, робота з ризиками камеральної перевірки – це процедури їхнього виявлення пасивним способом за допомогою програмного забезпечення, яке функціонує за певним алгоритмом. Формування цього алгоритму продемонстровано на рис. 3.5.

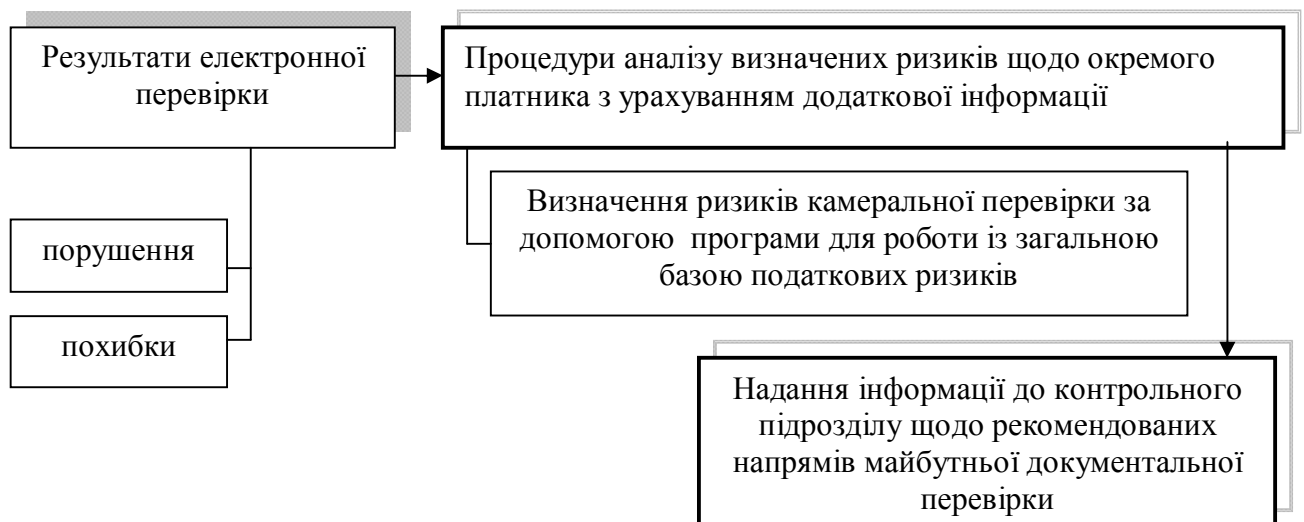


Рис. 3.5. Процедури визначення ризиків камеральної перевірки *

*Розроблено на основі встановлення етапів визначення ризиків камеральної перевірки

При цьому важливим є визначення можливих наслідків дії ризиків – фіскальної значимості ухилення від своєчасної сплати податків (схеми мінімізації податків), заниження об'єкта оподаткування (схеми ухилення від

оподаткування) тощо. Це дасть змогу сформуванню методів усунення цих наслідків, а відповідно і мінімізувати ризики. Отже, ідентифікація і оцінювання ризиків камеральної перевірки є об'єктивною необхідністю модернізації та побудови нової стратегії податкового контролю.

Разом з цим, поряд з характеристикою ризиків як можливості настання втрат бюджету внаслідок вчинення правопорушення в сфері оподаткування, їх необхідно розглядати як невід'ємний елемент самої податкової перевірки як процесу. Залежність в цьому разі однозначна: характер прояву ризиків прямо залежить від особливостей ведення певної діяльності її суб'єктами. Адже "...кожен вид діяльності спроможний генерувати у власному середовищі особливу і лише йому властиву сукупність різновидів ризиків" [127, С.81]. Податкова перевірка, як і будь-яка інша діяльність, супроводжується певними ризиками, властивими саме їй, які відповідно зменшують її ефективність.

Оскільки такі дослідження досі не проводили, вважаємо можливим виявити складові ризиків податкового контролю з позиції загального підходу до ризиків аудиторської діяльності, які є відомі як науці, так і практиці. Щодо цього доцільно визначити такий показник, як ризики податкової перевірки на базі аудиторського ризику в незалежному аудиті. Зазначені показники мають і спільні, і відмінні ознаки, виявлення яких дасть змогу сформулювати зміст ризиків податкової перевірки.

Аудиторський ризик у незалежному аудиті визначають тому, що висновки аудитора щодо достовірності фінансової звітності можуть бути помилковими [243, С.64]. Аналогічно завжди наявна ймовірність того, що в процесі податкової перевірки помилки або неточності, які суттєво можуть вплинути на її результати, у перевірених документах не знайдено. З огляду на це ризики податкової перевірки завжди існують і, використовуючи відповідні характеристики загального аудиторського ризику, можна з'ясувати їхню суть і складові.

Загальний аудиторський ризик безпосередньо залежить від роботи аудитора. Це є ризик того, що аудитор може позитивно оцінити баланс та інші форми фінансової звітності тоді, коли вони приховують у собі істотно непевну інформацію, яка не відповідає реальності [278, С.116]. Так, аудиторський ризик – це наслідок двох факторів: ризику того, що можуть бути суттєві помилки, а також того, що істотних помилок не виявлять [93, С.25].

Відповідно до цих характеристик загального аудиторського ризику, ризику податкової перевірки трактуємо як ймовірність того, що податковий інспектор проведе невірне оцінювання, якщо звітність платника податків містить суттєво викривлену інформацію.

Отже, *ризик податкової перевірки* – можливість виникнення втрат бюджету внаслідок формування суб'єктом контролю необ'єктивної оцінки діяльності платника податків за умови наявності порушень податкового законодавства.

Природа податкових правопорушень пов'язує ризик податкової перевірки із двома чинниками:

- ризик того, що порушення податкового законодавства будуть наявні взагалі;
- ризик того, що будь-які суттєві податкові правопорушення, які були, залишаться невиявленими.

Характер впливу зазначених факторів визначає необхідність структурування ризиків податкової перевірки з тим, щоб мати змогу оцінити всі їхні елементи й обґрунтувати зміст документів планування перевірки. Для досягнення цього візьмемо за основу структуру загального аудиторського ризику, який згідно з Міжнародним стандартом аудиту 400 ділять на три складових: властивий, контролю та невиявлення.

Враховуючи те, що властивий – це ризик викривлення залишку на рахунку (або класу операцій), який може бути суттєвим, окремо або разом з викривленням залишків на інших рахунках (або класів операцій), якщо припустити

відсутність відповідних заходів внутрішнього контролю [262], він об'єднує всі можливі ризики, пов'язані з функціонуванням підприємства, тобто це всі помилки, неточності, які можуть бути допущені внаслідок діяльності суб'єкта господарювання. Ризик виникнення цих помилок зумовлений дією різних факторів, як зовнішніх, так і внутрішніх, часто безпосередньо не пов'язаних з підприємством-клієнтом (це інфляція, конкуренція, безробіття та ін.) [93, С.26]. Цей ризик оцінює аудитор на підготовчій, початковій стадії аудиту в момент ознайомлення з діяльністю підприємства, структурою та організацією управління тощо. Для цього використовується інформація, яка подана підприємством-клієнтом та із зовнішніх джерел.

Щодо податкової перевірки вважаємо, що властивий ризик визначається у процесі камеральної перевірки. Оскільки платник податків допустив помилки у звітності, то у нього виявляються ризики, незалежно від причин появи цих помилок. Так, логічно припустити, що властивий ризик є складовою ризиків камеральної перевірки, виявивши які, податковий інспектор може оцінити ситуацію, яка виникла, щоб зосередити зусилля у ході податкової перевірки на проблемних ділянках. Оцінюючи такі ризики, він звертає увагу на ті моменти, які можуть впливати на якість звітності платника податків.

Інша складова аудиторського, ризик контролю – це ризик того, що викривлення залишку на рахунку (або класу операцій), які могли б виникнути і бути суттєвими, окремо або разом із викривленнями залишків на інших рахунках (або класів операцій) не можна своєчасно запобігти (або виявити та виправити їх) за допомогою систем бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю [262]. Отже ризиком контролю є побоювання того, що недостовірна інформація, яка може виникнути і бути суттєвою окремо або разом з іншою недостовірною інформацією, не буде виявлена або своєчасно застережена системою внутрішнього контролю.

Міжнародні аудиторські фірми розбивають ризик контролю на два компоненти: ризик системи бухгалтерського обліку і ризик системи

внутрішнього контролю. Ризик системи бухгалтерського обліку полягає в тому, що можуть бути допущені помилки внаслідок документування господарських операцій, неправильного їхнього відображення у реєстрах бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності [155, С.141]. Інакше кажучи, це означає, що система обліку є неефективною, не повністю надійною.

Ідентифікація цього ризику є важливою і для податкової перевірки. Часта зміна законодавства, нормативних інструкцій, зростання обсягу облікових робіт зумовлює збільшення можливості допущення помилок як через недостатнє розуміння суті, так і арифметичні неточності, недостовірність інформації та ін. Усе це посилює і збільшує ризики для податкового інспектора у системі бухгалтерського обліку платника податків.

Для оцінювання величини ризику системи бухгалтерського обліку податковому інспектору потрібно, по-перше, вивчити господарські операції, які найчастіше повторюються, а також виокремити незвичайні, нетрадиційні операції та причини, що зумовили їх; по-друге, проаналізувати систему бухгалтерського обліку, яка застосовується, і процес ведення обліку та складання звітності; склад і кваліфікацію працівників бухгалтерії, насамперед головного бухгалтера, а також посадові інструкції й розподіл функціональних обов'язків між обліковим персоналом тощо.

Щодо оцінювання ризику системи внутрішнього контролю, то оскільки його основою є передбачення аудитора, що існуюча система внутрішнього контролю не зможе виявити допущені суттєві помилки в системі бухгалтерського обліку або запобігти їм [155, С.142], для ідентифікації ризиків податкової перевірки такий ризик значення немає. Податковий інспектор лише робить припущення, що наявність ефективного внутрішнього контролю підвищує достовірність бухгалтерського обліку і зменшує ймовірність помилок у звітності. Якщо ж такий контроль відсутній, то це підвищує ризик системи бухгалтерського обліку. Отже визначення ризику контролю в податковій перевірці є опосередкованим на її підготовчому етапі, тобто в

процесі камеральної перевірки. Так припустимо, що ризик контролю, як і властивий, є складовою ризиків камеральної перевірки.

Правильне оцінювання податковим інспектором ризику контролю в подальшому відіграє важливу роль при перевірці фінансово-господарських операцій платника податку. Розуміння систем бухгалтерського обліку і внутрішнього контролю разом з оцінюванням властивого ризику дадуть змогу встановити причини (свідомі, несвідомі) недостовірної інформації, яка може бути наявною у звітності платника податків, що зумовлює зменшення податкових зобов'язань. Це зробить можливим виокремлення в процесі камеральної перевірки найважливіших напрямів документального контролю.

Однак визначені таким чином складові ризиків камеральної перевірки не є величиною сталою. Їхнє значення може змінюватися, коригуватися під час проведення документальної перевірки, тобто збільшуватися кількість процедур контролю, змінюватися його напрям, відкоригуватися план роботи. При цьому ризик контролю і властивий ризик не залежать від перевіряючого і він не може на них вплинути, а тільки оцінити їхню величину. На відміну від цих двох складових загального аудиторського ризику, третя його складова – ризик невиявлення виникає в процесі документальної перевірки і залежить від якості проведеного аудиту.

Згідно Міжнародних стандартів аудиту зміст ризику невиявлення зводиться до того, що аудиторські процедури за суттю не дають змоги виявити викривлень залишку на рахунку (або класу операцій), які можуть бути суттєвими, окремо або разом з викривленнями залишків на інших рахунках (або класів операцій). Навіть якщо аудиторіві доведеться перевірити 100% залишків на рахунках (або операцій цього класу), завжди буде певний ризик невиявлення, тому більша частина аудиторських доказів має більш переконливий, ніж остаточний характер [262].

Отже, існування зазначеного ризику свідчить, що суттєві помилки можуть залишитися невиявленими у ході аудиторської перевірки. Визначення аудитором величини ризику невиявлення тісно пов'язане з величиною ризику

систем обліку і внутрішнього контролю. Чим вищий ризик останніх, тим менший ризик невиявлення необхідно встановити для цієї перевірки. Це в свою чергу означає, що аудитор повинен запланувати і виконати значний обсяг підтверджуючих і незалежних процедур. За цей ризик аудитор несе повну відповідальність, тобто ризик невиявлення визначає ступінь якості та рівень його діяльності [155]. Відтак, аудитор має зробити все можливе (провести аудиторську перевірку так, щоб це забезпечило найбільшу вірогідність невиявлення суттєвих помилок), щоб звести такий ризик до мінімуму. Цього досягають шляхом проведення великої кількості аудиторських процедур на основі правильного визначення способу одержання аудиторських доказів. Проте оцінені рівні властивого ризику та ризику контролю не можуть бути низькими, щоб ліквідувати потребу в проведенні аудитором будь-яких процедур за суттю.

Враховуючи зазначене, оцінювання ризику невиявлення є необхідним та важливим і при проведенні податкової перевірки. Це підтвердимо такими аргументами:

- в процесі податкової перевірки перевіряють усю документацію, що підтверджує суми нарахованих податків і зборів, однак це не гарантує невиявлення фактів заниження податкових зобов'язань;

- модернізація податкового контролю передбачає орієнтацію податкової перевірки на мінімальне втручання в діяльність сумлінних платників податків;

- наявна нагальна потреба у фінансовій доцільності з позиції зменшення кількості безпідставних перевірок;

- появиться можливість залучення вивільненого персоналу для проведення моніторингу податкових ризиків.

Однак на відміну від незалежного аудиту, в податковій перевірці ризик невиявлення зростає через специфічні суб'єктивні фактори: недостатню кваліфікованість, професійні знання і компетентність податкових інспекторів, вплив людського фактора, корумпованість працівників

контролюючих органів тощо. Тому оцінювання ризику невиявлення в податковому контролі не може здійснюватись безпосередньо інспектором, який проводить перевірку і не є суб'єктом внутрішнього контролю виконання власних функціональних обов'язків. З огляду на це, перебудова стратегії податкового контролю потребує удосконалення системи внутрішнього контролю і правових норм, які управляють компетенцією податкової служби та опосередковують управління ризиками її діяльності.

Отже ідентифікація ризиків податкової перевірки як процесу є можливою за допомогою оцінювання властивого ризику, ризику контролю і ризику невиявлення з урахуванням специфіки податкової діяльності. Виходячи із результатів проведеного дослідження, систематизуємо специфічні ризики податкової перевірки таким чином (рис. 3.6).

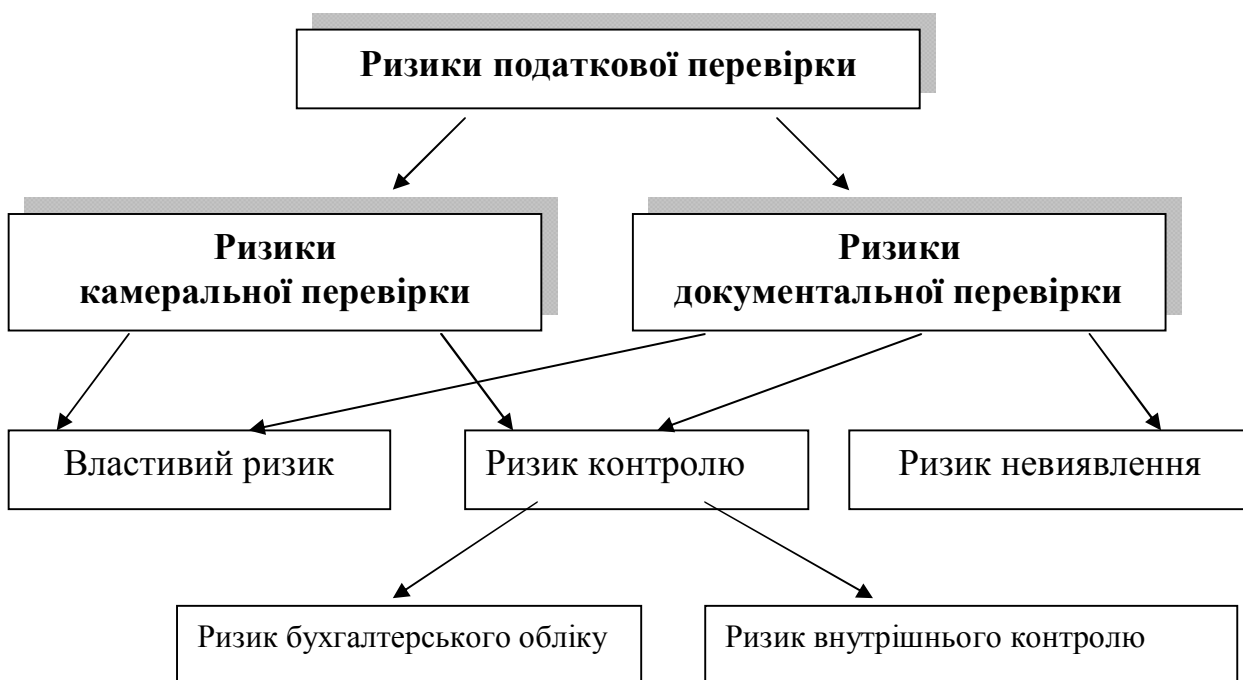


Рис. 3.6. Структура і взаємозв'язок ризиків податкової перевірки*

* Розроблено автором на основі проведеного дослідження змісту і структури ризиків податкової перевірки

Таким чином, для ідентифікації ризиків податкового контролю як процесу адміністрування податків існує потреба в оцінюванні **ризиків податкової перевірки (камеральної і документальної)**. Їх зміст трактуємо як *можливість виникнення втрат бюджету внаслідок формування суб'єктом контролю необ'єктивної оцінки діяльності платника податків за умови наявності порушень податкового законодавства*.

Складові зазначених ризиків взаємопов'язані між собою, оскільки основою їх систематизації є загальний підхід до функціонального змісту **ризиків податкового контролю** як *можливості виникнення негативних для податкової сфери економічних наслідків через порушення податкового законодавства та неефективність проведення податкових перевірок*.

Як свідчить практика, досі нема дієвого способу звести ризики податкового контролю до нуля. Однак їхнє вчасне виявлення дасть змогу максимально зменшити втрати надходжень платежів до бюджету. Забезпечення ефективності функціонування нової моделі податкового контролю потребує відповідних змін в системі інформаційного забезпечення моніторингу податкових ризиків, зокрема створення інформаційно-аналітичної системи підтримки баз даних про останніх, яка давала б можливість обміну інформацією як по вертикалі, так і по горизонталі організації діяльності податкової служби.

3.3. Інформаційне забезпечення моніторингу ризиків

Ефективність моніторингу податкових ризиків залежить від об'єктивного інформаційного забезпечення діяльності податкових органів. Саме інформацію використовують для аналізу соціально-економічного стану держави, прогнозування її подальшого розвитку, вивчення результатів впливу управлінських рішень на процеси, що відбуваються в окремих галузях економіки та соціальної сфери, у податковому плануванні, для розрахунку податкових надходжень тощо [192, С.58]. Тому взаємопроникнення інформатизації як еволюційного процесу розвитку моніторингу податкових ризиків є головним завданням в контексті дослідження проблематики розбудови податкової системи.

Випереджаючий розвиток інформаційних технологій є однією з найбільш яскраво виражених тенденцій світової економіки за останні два десятиріччя. Інформаційні технології – це один з основних ресурсів розвитку XXI ст. Їхнє впровадження в усі сфери економіки і громадського життя створює можливості для зростання ефективності виробництва, кардинально змінює механізми функціонування багатьох інститутів, у тому числі держави.

У більшості розвинутих держав стан галузі інформаційних технологій є одним з індикаторів якості економічного зростання. Так, у США внесок цієї галузі у ВВП становить 4,4%, у Японії – 2,7%, у країнах Європейського Союзу – 2,5%. У державах Західної Європи інвестиції у цей сектор економіки зростають приблизно на 7% на рік. У США в 1998 р. тільки інвестиції в Інтернет дорівнювали приблизно 33 млрд. дол. США [261].

Щодо України зазначимо, що розвиткові цієї сфери приділяється недостатньо уваги. Внаслідок цього, незважаючи на наявність значного потенціалу (насамперед кадрового й освітнього), утворився значний розрив у рівні розвитку і поширення інформаційних технологій, порівняно не тільки з розвинутими країнами, а й багатьма державами “третього світу”. Частка цієї галузі у ВВП нашої держави становить не більше ніж 0,5%. Щодо забезпеченості персональними комп'ютерами Україна відстає від країн

Європи приблизно в 5, від США – у 10 разів, інтернет-серверами – відповідно в 10 і 100 разів [261].

Оскільки побудова ризикоорієнтованої системи адміністрування податків в Україні, значною мірою базується на використанні зарубіжного досвіду, то очевидною є потреба наближення до розвинутих країн інформаційного забезпечення діяльності податкових органів. Загалом у теорії та практиці державного управління інформацію визнано його невід’ємною складовою, а вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення інститутів державної служби – одним із основних напрямів реалізації стратегії реформування державної служби [109, С.186–190]. Отже питання створення нових технологій в інформаційно-аналітичному забезпеченні модернізації діяльності податкових органів становить як науковий, так і практичний інтерес.

Податкова служба – це інституція, яка за своїми завданнями та функціями є одним з найбільш активних споживачів різної інформації. Комп’ютеризація та новітні комп’ютерні розробки покликані забезпечити розвиток різних інформаційних послуг в діяльності податкових органів, зокрема щодо адміністрування податків, які раніше прогресували повільно через надмірну інертність неефективних технологій використання великих масивів даних, що треба було опрацювати для отримання нових результатів.

Традиційна технологія збору, зберігання, обробки та розподілу інформації між її споживачами підтвердила власну неспроможність у забезпеченні ефективної діяльності податкових органів. Надмірна кількість табличних матеріалів, які складно зводити між собою і котрі недоступні для широкого кола споживачів, різна відомча належність податкової інформації, її дублювання, низька продуктивність праці працівників податкових органів є значною перешкодою для побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків. Як зазначають вчені В. Суторміна, В. Федосов та В. Андрущенко “...перспективи посилення контролю...узагалі пов’язані з

комп'ютеризацією. Добре розроблена комп'ютерна система полегшує роботу податкового апарату, може навіть здешевити його утримання..." [267, С.279].

Проблема розвитку інформаційних технологій для податкової служби України є актуальною з моменту її створення. Проте саме з початку модернізації вона набула дедалі більшої значимості. На користь цього твердження свідчать концептуальні положення розвитку та модернізації податкової служби, в яких відведено значне місце впровадженню в її роботу розвинених інформаційних технологій і розробці нового прикладного програмного забезпечення з їхнім використанням.

Відповідне нормативне регулювання процесів інформатизації діяльності податкових органів здійснюється Законами України, розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами ДПА України. Правова база інформатизації викладена також у стратегічних напрямках і концепціях податкової політики, що виражені у вигляді основних засад впровадження систем електронного оподаткування, інформаційно-аналітичних технологій податкових органів тощо.

Тенденції розвитку процесів інформатизації у податковій діяльності відслідковуються у результатах впровадження електронної податкової звітності у вигляді статистичного оцінювання даних щодо цього процесу, результати якого систематизовано у дод. М. Так, слід відмітити суттєву позитивну динаміку зростання рівня електронної звітності для більшості платників податків в усіх регіонах. Проте наведені у дод. М дані впровадження електронної звітності свідчать про значну регіональну асиметрію у цьому процесі. До того ж, рівень охоплення електронною звітністю платників податків менше 60% вказує на неготовність податкових органів до широкого розповсюдження електронного оподаткування.

Отже, податкова служба України нині лише накопичує потенціал для побудови повноцінного інформаційного середовища і розвитку відповідної йому інфраструктури в адмініструванні податків, які відбуваються поступово. Так, метою модернізації податкової служби є збереження

напрацювань “старої системи”, досвіду та забезпечення якісного переходу до нового якісного стану без змін принципів зв’язку між компонентами самої системи [210]. З огляду на це, впровадження інформаційної системи в діяльність податкових органів буде ефективним за умови його поетапного здійснення, починаючи з самоаналізу, який дає змогу визначити становище системи на певний момент та у майбутньому.

Відповідну черговість етапів процесу впровадження інформаційної системи управління податкової служби розробив професор О. Долгий [95]. Проте в запропонованій ученим моделі не враховані такі важливі етапи впровадження інформаційної системи, як її тестування та ризики. Виходячи з цього, для моніторингу податкових ризиків пропонуємо доповнити розроблену автором модель процесу впровадження інформаційної системи необхідними елементами побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків (рис. 3.7).



Рис. 3.7. Модель процесу впровадження інформаційної системи адміністрування податків з урахуванням ризиків *

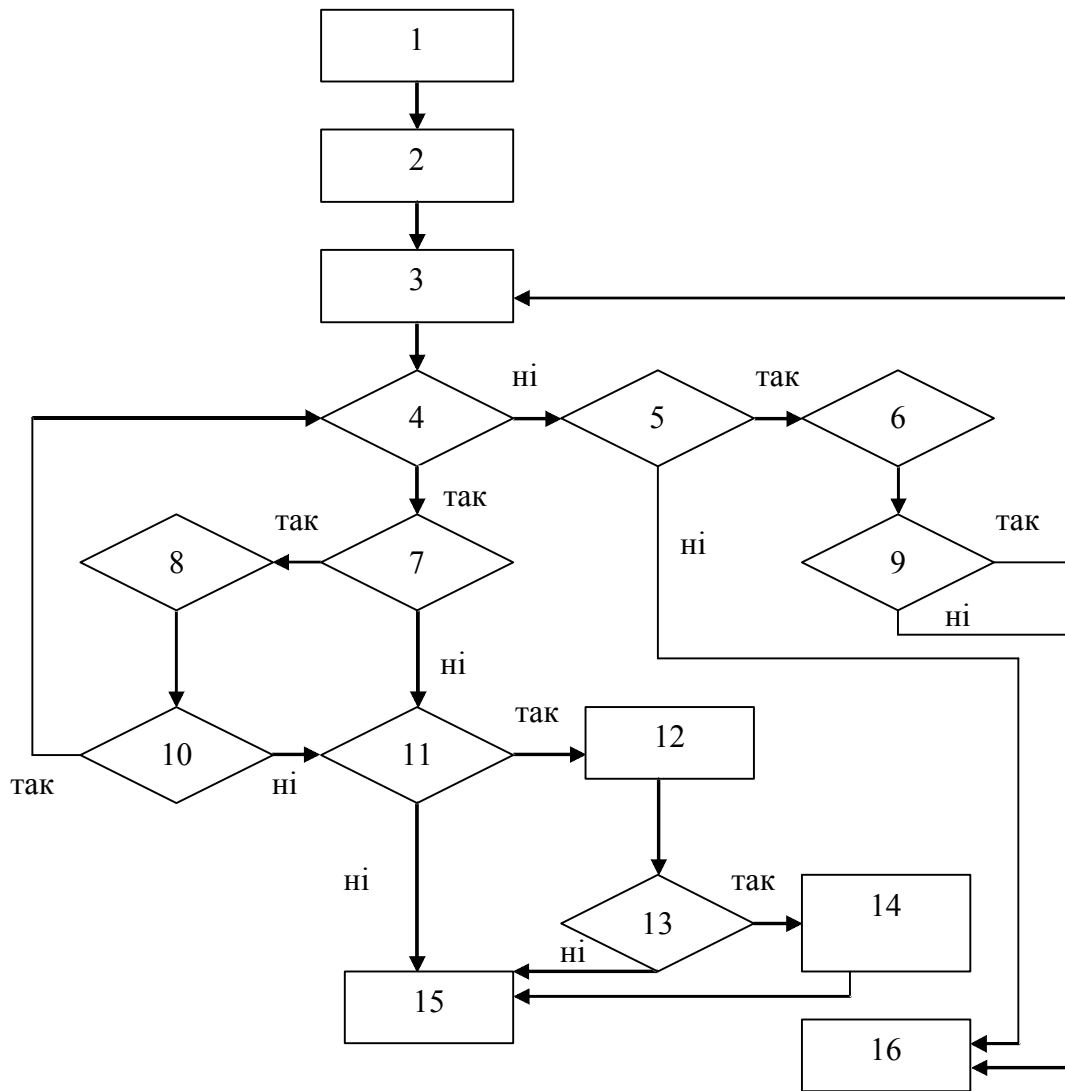
* Розроблено на основі [95]

Важливо, що сформована таким чином модель дає можливість враховувати необхідність розрахунку вартості впровадження системи, встановлення обмежень та критеріїв, а також формування можливих варіантів рішень з огляду на ризики. Лише у такому разі будуть реальними і об'єктивними результати аналізу. Якщо результат негативний, то завжди існує можливість розглядати інші варіанти вирішення проблеми.

Отже, упровадження інформаційної системи адміністрування податків, з одного боку, є процесом комплексним і багаторівневим, а тому складним. Проте, з іншого боку – дає змогу швидше реагувати на зміни та приймати більш обґрунтовані управлінські рішення в умовах ризиків. Без застосування сучасних інформаційних технологій, заснованих на використанні комп'ютерної техніки є неможливим створення ефективної системи управління податковою службою.

Багаторічний досвід використання інформатики в управлінні свідчить про те, що саме інформаційна система була комп'ютеризована першою. Разом з цим, межі, в яких проводиться інформатизація окремих систем, відрізняються між собою методами і технологіями. Так, впровадження комп'ютерних технологій в управління державною податковою службою здійснюють за двома стратегіями комп'ютеризації: часткової та глобальної [95]. За стратегію часткової комп'ютеризації інформатизації підлягає одна з обраних систем: облікова, управлінська тощо. У стратегії глобальної комп'ютеризації в якості предмету інформатизації виступає весь об'єкт.

Відтак, для моніторингу податкових ризиків більш ефективною є стратегія глобальної комп'ютеризації, оскільки для цього процесу важлива комплексна інформатизація всіх напрямів адміністрування податків. Щодо впровадження комп'ютерних технологій в моніторинг податкових ризиків пропонуємо використання такої блок-схеми (рис. 3.8).



Позначення:

- 1 – збір і обробка інформації;*
- 2 – якісний аналіз податкових ризиків;*
- 3– кількісне оцінювання податкових ризиків;*
- 4 – загальна оцінка податкових ризиків;*
- 5, 11 – оцінка можливості мінімізації податкових ризиків;*
- 6, 12 – вибір методів і формування варіантів мінімізації податкових ризиків;*
- 7 – оцінка імовірності збільшення податкових ризиків;*
- 8 – формування і вибір методів недопущення збільшення податкових ризиків;*
- 9, 13 – оцінка доцільності мінімізації податкових ризиків;*
- 10 – оцінка доцільності застосування методів недопущення збільшення податкових ризиків;*
- 14 – вибір варіанту мінімізації податкових ризиків;*
- 15 – реалізація методів;*
- 16 – відмова від методів.*

Рис. 3.8. Блок-схема моніторингу податкових ризиків*

* Розроблено на основі [101]

На запропонованій блок-схемі збір і обробка інформації представлені лише як перший етап. Проте ці операції є важливим і необхідним елементом усього процесу моніторингу незалежно від його конкретного змісту і у дійсності ця робота є актуальною протягом усього процесу прийняття рішень. Причому, в міру переходу від одного етапу до іншого за необхідності виникатиме потреба в додатковій інформації, здійсненні її збору і обробки. До повноти та якості інформації пред'являються особливі вимоги, оскільки її відсутність – це один із суттєвих факторів ризику, а прийняття рішення в умовах неповної інформації є джерелом додаткових втрат. Отже для моніторингу податкових ризиків завжди існує необхідність комплексного і ґрунтовного вивчення всього масиву джерел інформації, характеристику якого дає рис. 3.9.



Рис. 3.9. Джерела моніторингу податкових ризиків*

* Розроблено на основі дослідження джерел інформації для ефективного моніторингу податкових ризиків

Таким чином, потреба у використанні новітніх комп'ютерних розробок для обробки великих обсягів інформації обумовлює необхідність, з одного боку, розвитку інформаційної системи моніторингу податкових ризиків, з іншого – забезпечення відповідних умов для цього. Головними умовами

ефективного розвитку інформаційної системи моніторингу вважаємо такі:

По-перше, для дослідження ризиків необхідна переорієнтація інформаційних технологій на знання-орієнтовані форми, замість традиційних баз даних та інформаційних масивів. Потреба у застосуванні людських знань, інтелекту та професіоналізму часто вимагає використання, крім комп'ютерних технологій, ручних форм роботи. Тому максимально ефективним моніторинг податкових ризиків буде при вдалому поєднанні попередньої комп'ютерної обробки масивів даних з подальшим ретельним їхнім оцінюванням людьми.

По-друге, важливим механізмом підвищення ефективності моніторингу податкових ризиків є систематизація альтернативних джерел інформації, що дасть можливість встановлювати додаткові характеристики сфер виникнення ризиків. Проблема систематизації єдиної інформаційної бази є двосторонньою. Із одного боку, регулярне оновлення цієї бази є основою для поступового розширення бази оподаткування за рахунок попередження і мінімізації податкових ризиків. З іншого боку – податкові органи матимуть змогу інформувати суб'єктів господарювання щодо правильності здійснення податкових розрахунків через зміни в умовах діяльності. Власне це є можливим за наявності інформації про отримані платником ліцензії, відомостей про правонаступництво, даних про відкриття представництв і відокремлених структурних підрозділів тощо.

У цьому контексті значний вплив на ефективність діяльності має рівень співпраці і взаємодії органів державної влади. Ця співпраця має бути систематичною, замкнутою, конфіденційною та використовувати циркулюючу в ній інформацію незалежно від органів, що сприяли її надходженню [199, С.318-319]. Однак практика обміну інформаційними матеріалами, яка склалась на даний час, є трудомісткою та не досить мобільною. Можливості швидкого отримання актуальної інформації від органів виконавчої влади, резидентів та нерезидентів обмежені різними факторами, зокрема такими:

- наявність юридичних прав щодо отримання інформації;
- цінність нової інформації чи даних, які є додатковими до тієї інформації, яку вже отримано (ризик перевантаження інформацією);
- спроможність систем інформаційних технологій, які використовуються;
- витрати, пов'язані з отриманням нових даних тощо.

Проте головною проблемою, яка виникає в системі обміну інформацією є забезпечення доступу кожного органу в межах його повноважень і функцій та збереження при цьому найвищого рівня конфіденційності інформації. Це потребує чіткого визначення рівнів, на які мають право доступу кожен із користувачів системи. Оскільки завдання щодо наповнення бюджету держави покладено на органи податкової служби, які найчастіше використовують дані фінансового характеру суб'єктів податкових правовідносин, то логічним є надання їм повноважень щодо отримання від будь-кого всієї інформації, необхідної для виконання власних функцій. При цьому забезпечення конфіденційності потребує чіткого визначення видів інформації, що надходить від інших структур.

Отже, одним із головних завдань розвитку інформаційного забезпечення моніторингу податкових ризиків є врегулювання законодавчих підстав для вдосконалення процесу обміну інформацією і водночас захисту інформаційних даних у нормативно-правовому порядку. Це викликано тим, що протягом останнього десятиліття обсяги інформації, яку зберігають та обробляють представники податкових органів, постійно зростають. Розвиток технологій зумовлює появу не лише нових каналів обміну інформацією, а й ризиків можливого її впливу.

З огляду на це, зазначені вище перспективи розвитку інформаційного забезпечення моніторингу, зростання рівня його інформатизації зумовлюють дедалі більшу актуальність проблеми захисту від можливих загроз і небезпек інформації, яка перебуває в розпорядженні податкових органів, що відповідно потребує приділення цьому питанню значної уваги. Це є

обов'язковою вимогою інформаційної безпеки податкових органів, яка у загальнодержавному вимірі становить функціональний компонент національної безпеки держави [179, С.54–57]. Саме інформаційну систему за Законом України “Про основи національної безпеки України” зараховують до найбільш важливих сфер життєдіяльності людини, яка потребує захисту [229].

Зокрема, основними загрозами, що виникають в інформаційній сфері, вважають несанкціонований доступ і вплив інформації, яка становить передбачену Законом таємницю, а також конфіденційної. Розголошення цієї інформації може завдати шкоди інтересам держави, платникам податків, у тому числі їхній безпеці. “Якщо гарантовано не захистити інформацію про людину, не обмежити й регламентувати використання цієї інформації, то ставляться під загрозу права особистості” [267, С.293].

Крім цього, несанкціонований доступ сторонніх осіб до інформації обмеженого доступу – таємної та конфіденційної – суттєво збільшує податкові ризики. Податкова служба володіє базами даних фізичних і юридичних осіб у масштабах країни та розпоряджається іншою інформацією, котра становить інтерес для різних кіл, у тому числі кримінальних [95]. Тому, ураховуючи суспільну небезпеку правопорушень у сфері оподаткування, вітчизняне законодавство варто розвивати в напрямку посилення відповідальності за скоєння порушень у сфері інформаційних відносин.

Загалом доступ до інформації – це управлінська проблема, яка полягає у встановленні оптимального співвідношення між відкритою інформацією та з обмеженим доступом [95]. Разом з цим, у податковій сфері відхилення у бік більшої закритості спричиняє порушення демократичних засад, зокрема інформаційних відносин. Чим більший доступ громадськості до податкової інформації, тим ефективнішим є контроль за діяльністю податкових органів. Проте з іншого боку недостатня захищеність доступу до такої інформації може завдати суттєвої шкоди процесу моніторингу податкових ризиків.

Враховуючи зазначене, захист податкової інформації є об'єктивною потребою управління діяльністю податкової служби й одним із пріоритетних напрямів мінімізації ризиків. Щодо цього важливим вважаємо насамперед розуміння змісту поняття “податкова інформація” та виокремлення ознак її зарахування до конфіденційної.

Так, за проектом Податкового кодексу податкова інформація охоплює офіційну документовану інформацію із спеціальним правовим режимом, створену органами державної податкової служби в процесі поточної діяльності, яка є сукупністю відомостей та адміністративних даних, необхідних для реалізації органами державної податкової служби відповідних завдань і функцій. За режимом доступу податкову інформацію поділяють на відкриту та з обмеженим доступом [215].

З огляду на це, прозорість у діяльності податкових органів слід забезпечувати в межах, визначених винятково законодавчо-нормативними актами, які регулюють оприлюднення відомостей, що становлять державну таємницю або є власністю держави. Так, прозорою може бути лише відкрита податкова інформація, до якої належить та, котра перебуває у володінні, користуванні або розпорядженні контролюючих органів, їхніх посадових осіб чи платників податків і не належить до податкової з обмеженим доступом, а також інформація про платників податків, на поширення якої такі платники надали дозвіл.

У жодному разі не може бути прозорою податкова інформація з обмеженим доступом, тобто яка становить державну таємницю, та конфіденційна. Організаційні заходи із захисту податкової інформації обмеженого доступу регулюють за Законами України “Про державну таємницю” [213], “Про інформацію” [225], “Про національну систему конфіденційного зв'язку” [227] тощо. Разом з цим, статус державної таємниці податковій інформації надається тільки згідно з вимогами Закону України №3855 “Про державну таємницю”, в якому подано перелік видів цієї інформації у сфері державної безпеки, що поширюється і на податкову

службу. Водночас зазначений Закон забороняє віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим звужуватимуть зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода населенню [213].

Відтак, конфіденційною податковою інформацією є відомості обмеженого доступу, котрі перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні контролюючих органів, окрім даних, що становлять державну таємницю. Зокрема, це така інформація про:

а) платників податків – фізичних та юридичних осіб, одержана контролюючими органами у зв'язку з виконанням їхніх функціональних обов'язків, окрім даних про невиконання першими податкових зобов'язань та вчинення інших правопорушень у сфері оподаткування;

б) зовнішньоекономічну діяльність, фінансування валютних, експортно-імпортних операцій, одержана контролюючими органами згідно із законодавством України;

в) підготовку та укладення міжнародних договорів України з питань оподаткування;

г) діяльність контролюючих органів, у тому числі щодо адміністрування податків тощо.

Отже питання захисту податкової інформації потребує комплексного вирішення та одночасного блокування всіх можливих каналів відпливу. Реалізація окремих заходів не гарантує підвищення захищеності інформаційної системи. Для того, щоб не помилитися у виборі засобів і методів забезпечення безпеки, доцільною є побудова так званої “комплексної системи захисту інформації” (КСЗІ) – сукупності організаційних заходів і програмних засобів, які забезпечують блокування всіх можливих каналів її витоків. Наочне уявлення про цю систему дає систематизація на рис. 3.10. етапів її побудови.



Рис. 3.10. Етапи побудови комплексної системи захисту податкової інформації (КСЗІ) з урахуванням ризиків*

* Розроблено на основі вивчення будови комплексної системи захисту податкової інформації

Ефективність функціонування зазначеної системи значною мірою залежить від виконання умов, які позитивно впливатимуть на її результативність. Насамперед, процес побудови системи захисту потребує інвентаризації всіх інформаційних ресурсів. З цією метою кожен такий ресурс і його власник підлягають ідентифікації та документуванню. Результати класифікації ресурсів дають змогу надавати грифи секретності вихідним даним. Ця процедура необхідна тому, що не всі ресурси потребують захисту (прозора інформація).

Отримані дані зроблять можливою побудову так званої “моделі ризиків”. З точки зору безпеки інформації, комп’ютерну систему слід розглядати як сукупність функціональних послуг. Відповідно, кожна послуга є набором функцій, які дають змогу протистояти визначеній множині ризиків і спричинених ними загроз. Цими ризиками, зокрема, є такі:

- конфіденційності (несанкціоноване ознайомлення з інформацією);
- цілісності (несанкціонована модифікація або знищення інформації);
- доступності (порушення можливості використання комп'ютерних систем або оброблюваної інформації);
- спостережливості (порушенням ідентифікації та контролю за діями користувачів, керування комп'ютерною системою тощо).

Зазначеним ризикам характерні природні, технічні та людські фактори прояву. Перші (стихійні лиха, повені, пожежі) завдають найбільших збитків, захиститись від них дуже складно, а ймовірність виникнення незначна. Доволі великі збитки виникають від ризиків технічного характеру (аварії, збої, відмова обладнання). Захист від них потребує застосування різних механізмів дублювання систем та їхніх компонентів. “Людські” фактори прояву ризиків – це не обов’язково навмисні дії порушників. До цієї категорії належать також прорахунки при проектуванні й розробці компонентів системи, помилки експлуатації, розвиток технологій (удосконалення методів проникнення вірусів й засобів зламу), а також ненавмисні дії. Стосовно людей будується модель порушника, тобто визначають усі можливі їхні типи з детальною характеристикою. Порушниками виступають, наприклад, професіонали, хулігани, співробітники організації тощо.

Побудована таким чином система захисту інформації потребує постійного контролю її цілісності, аналізу стану й уточнення вимог до обраних засобів. Інформаційна система є динамічною, оскільки зовнішні та внутрішні умови постійно змінюються. Не постійною є також структура податкової служби: в ній створюються нові відділи й підрозділи, інформаційні служби, змінюється штат співробітників, здійснюється переїзд з одних приміщень до інших тощо. Змінюється інформація, що циркулює в системі, а також політика держави в напрямку забезпечення інформаційної безпеки. Відповідно до цих змін необхідно постійно налагоджувати систему

інформаційного захисту. Отже інформаційна безпека – це неперервний процес.

Завершальний момент створення системи захисту інформації – оцінювання правильності її побудови й відповідність критеріям гарантії. Не має сенсу витратити на засоби захисту більше, ніж коштує сама інформація. Застосування тих чи інших організаційних або технічних засобів залежить не від типу користувача (домашній або корпоративний, велика установа чи маленька), а від вартості інформації, що захищається, тобто від втрат, які спричинить відмова однієї чи кількох функцій захисту – порушення конфіденційності, цілісності або доступності даних. Тому, оцінювання вартості впровадження – одне з найбільш складних завдань при побудові систем інформаційної безпеки.

Таким чином, система захисту податкової інформації здатна надійно функціонувати тільки при її комплексній побудові, наявності повного розуміння і ретельного виконання кожним працівником податкових органів правил роботи з певним матеріалом. Досконале організаційно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів податкової служби надасть їй захисту системного характеру. Це дасть змогу надійно захищати податкову інформацію протягом усього її життєвого циклу і ефективно використовувати в процесі управління діяльністю податкової служби в умовах ризиків.

Отже, підвищення ефективності моніторингу податкових ризиків значною мірою залежить від створення удосконалених інформаційних технологій. Це є можливим лише за наявності об'єктивної інформації, її правомірного використання та відповідного захисту. Усунення об'єктивних обмежень законодавчого, організаційного та ресурсного характеру на використання інформації в процесі моніторингу потребує ефективно налагодженої системи управління податковими ризиками.

3.4. Системний підхід до управління податковими ризиками

Практична реалізація рішень у ризикоорієнтованій системі адміністрування податків передбачає наявність адекватного управлінського інструментарію й технологій його застосування. Без розробки концепції управління ризиками неможливо ефективно здійснити масштабні стратегічні перетворення в діяльності податкових органів та забезпечити високий рівень виявлення і запобігання поширенню податкових ризиків.

Функція управління податковими ризиками передбачена в загальній стратегії діяльності податкової служби детальним планом дій за реструктуризованим у 2003 р. проектом Програми модернізації державної податкової служби України. Проте як інструмент вибору стратегій досягнення визначених цілей, завдань і способу формування бажаного розвитку подій у сфері оподаткування нині її практично не застосовують.

Загалом в Україні управління у сфері оподаткування можна охарактеризувати як кризовий менеджмент, оскільки основні зусилля керівників і фахівців різних рівнів сконцентровані на подоланні наявних проблем. Вимоги до системи управління податковими ризиками, передбачені зазначеним планом дій, у практиці податкових органів переважно сприймають як завдання розробити основи створення автоматизованої системи відбору платників податків для проведення контрольних заходів. При цьому ігнорується той факт, що сама собою система відбору є лише одним серед багатьох інших елементів системи адміністрування податків, а при її розробці навіть не ставлять питання про здійснення заходів із виявлення, аналізу та усунення причин виникнення податкових ризиків. До того ж суб'єктами останніх є не лише платники податків, а метою моніторингу – не тільки визначення та усунення ризиків, а й прийняття рішень щодо їхнього попередження і мінімізації.

Низький рівень роботи вітчизняних податкових органів в цьому напрямку визначили також члени Наглядової ради Європейської комісії з питань реалізації проекту “Модернізація державної податкової служби”.

Вони наголосили, що саме управління ризиками є головною складовою систем самооцінювання для забезпечення добровільного дотримання податкового законодавства. Це засіб спрямування дефіцитних ресурсів у тому напрямку, де вони дадуть змогу отримати найбільші результати, а також проведення перевірок у платників податків з високим ступенем невиконання податкових зобов'язань. Тому управління ризиками слід організувати не тільки на рівні індивідуальних суб'єкта господарювання або податкової декларації, а й на рівнях певних груп ділової спільноти та загальнонаціональному [114].

Основною причиною того, що за наявності всіх передумов упровадження ця функція не набула відповідного розвитку в діяльності податкових органів, є певні проблеми та ускладнення, які спричиняють значну розбіжність між теорією управління ризиками й реальною практикою його застосування. Зазначену проблематику у вітчизняній економічній літературі розглядають здебільшого на мікрорівні. Суб'єкти господарювання упроваджують сучасні механізми й методи протидії податковим ризикам, використовуючи світовий досвід та адаптуючи його до вітчизняних реалій. Проте питання управління на державному рівні, тобто тими ризиками, що виникають унаслідок функціонування податкової системи та впливають на національні макроекономічні показники, науковці практично не розглядають. Це викликає об'єктивну потребу дослідження основ управління ризиками та виділення об'єктів його застосування.

В контексті цього питання західноєвропейські економісти відстоюють думку, що управління ризиком – це дії, через здійснення яких досягається надійність відповідної діяльності шляхом передбачення можливих втратних випадків у процесі управління [326]. Однак за такого підходу акцент робиться лише на функціональній ролі управління ризиками, якою його суть не обмежується. Набагато важливіше встановити процес управління, який забезпечить виконання відповідних функцій.

Враховуючи результати проведеного дослідження і аналізуючи цю

проблему з прагматичних міркувань, управління податковими ризиками характеризуємо як процес, що охоплює такі етапи:

- визначення й оцінювання ризиків;
- встановлення пріоритетності ризиків;
- робота з ризиками, в тому числі вибір методів впливу на них при порівнянні ефективності обраних заходів та прийняття рішень;
- оцінювання результатів роботи з ризиками і якості організації управління.

Таким чином, зміст *управління податковими ризиками* визначимо як *процес виявлення, оцінювання та усунення податкових ризиків, попередження можливості їх виникнення, вдосконалення методів мінімізації, а також нейтралізація можливих наслідків їхньої дії*. При цьому наслідками податкових ризиків є їхні можливі негативні впливи на запланований (очікуваний, цільовий) результат або створені ними проблеми у сфері оподаткування.

Розглянуті реалії побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків підтверджують необхідність використання як основного методологічного інструменту дослідження основ організації управління податковими ризиками – системного підходу, який фокусує увагу не тільки на певній діяльності, а й на середовищі, що на неї впливає. Вихідною домінантою цього підходу є термін “система”, що 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 у системі, які переносять властивості кожного її елемента всім іншим [101, С.10].

Доцільність використання системного підходу пов’язана з тим, що ефективність побудови системи управління податковими ризиками визначається продуктивною взаємодією між всіма її складовими. Відтак для формування дієвої системи управління існує потреба у визначенні її елементів та встановленні їхнього змісту. З огляду на те, що система

управління загалом – це “...складний механізм впливу управляючої системи на систему, якою управляють з метою отримання бажаного результату” [101, С.10], обов’язковими елементами системи управління податковими ризиками визначимо об’єкт та суб’єкти управління.

У системі управління податковими ризиками об’єктом є, по-перше, самі податкові ризики, по-друге, негативні економічні наслідки, які спричинили ці ризики, і по-третє, податкові правовідносини. Щодо суб’єктів цієї системи зазначимо, що їх не слід ототожнювати зі суб’єктами податкових ризиків. Так, суб’єктами управління є працівники державних податкових органів, які можуть за допомогою різних прийомів і способів адміністративної діяльності цілеспрямовано впливати на податкові ризики. Очевидно, що функція загального керівництва щодо розробки тактики і стратегії управління ризиками покладається на Департамент розвитку і модернізації ДПА України.

Системний підхід передбачає також зв’язок управління з відповідними факторами впливу на нього. Зокрема, серед зовнішніх факторів, які впливають на ефективність системи управління податковими ризиками виокремимо такі:

- макроекономічні;
- законодавство в сфері оподаткування;
- зарубіжний досвід управління податковими ризиками;
- нормативна база в сфері регулювання ризику (нормативи, методики, рекомендації, стандарти);
- ставлення платників податків до оподаткування та діяльності державних структур загалом тощо.

При цьому для сфери оподаткування найбільш характерними рисами зовнішнього середовища є динамічність, різновидність та інтегрованість. Динамічність передбачає швидку змінність зовнішнього середовища у якому функціонує податкова система. Різновидність пов’язана із взаємодією податкової з іншими економічними системами, а інтегрованість – із наявністю при такій взаємодії великої кількості зв’язків (економічних, інформаційних, політичних, адміністративних тощо), пов’язаних між собою,

що постійно впливають один на одного. З огляду на це ефективною є така система управління податковими ризиками, яка не чинить опору змінам зовнішнього середовища, а змінюється разом з ним.

До внутрішніх факторів зазначеної системи відносимо усі характеристики діяльності безпосередньо суб'єктів управління, зокрема, організаційна структура цього керування, рівень кваліфікації персоналу, який працює з ризиками, інструменти, які використовують, інформаційне забезпечення, доступ до даних тощо.

Відтак, у діяльності державної податкової служби як зовнішня, так і внутрішня сфери застосування управління ризиками є важливими для забезпечення його ефективності. Однак першочергової уваги потребує спрямування на побудову взаємовідносин податкових органів з платниками податків, оскільки вони втілюють найважливіші відносини держави і суспільства в економічній та соціальній сферах.

Ефективне управління податковими ризиками потребує побудови його політики відповідно до кінцевої мети. З огляду на це, обов'язковим елементом упровадження цього процесу є розробка стратегії – формування системи довгострокових цілей управління і вибір найбільш ефективних шляхів їхнього досягнення. Якщо ціль визначає те, чого необхідно досягти, то стратегія вказує, яким чином це зробити, тобто вона створює відповідний взаємозв'язок між цілями та діями. Стратегія сама собою залежить від певного середовища, а тому не діє окремо від визначеної мети.

Значення розробки стратегії управління податковими ризиками значно зростає за нестійкої економічної ситуації й невизначеності політичного становища. Зміни політичних влад не повинні серйозно впливати на ефективність діяльності податкових органів. Як зазначає В. Мельник, "...апріорі всі політичні сили, що змінювали одна одну при владі в будь-якій країні, не зацікавлені в нерегулярності надходження податків та спричинених цим перебоях у фінансуванні державних витрат. Адже це істотно впливає на їхній імідж і термін владування" [164, С.7]. Отже, насамперед розробка стратегії потребує формування незмінюваного управлінського апарату, який оперативнo й компетентно реалізуватиме прийняті рішення.

Для успішної стратегії важливим є також вибір напрямів модернізації управлінських технологій відповідно до можливих змін ринкових умов, поведінки суб'єктів податкових правовідносин тощо, тобто необхідною є відповідна комбінація різних методів управління. Зокрема, найбільш вірогідним є те, що оптимізація дотримання податкової дисципліни в державі можлива при використанні ефективного поєднання стимулювання та санкцій. Так, у разі, коли суб'єкти податкових правовідносин не бажають чи не можуть виконувати податкове законодавство, стимули будуть незначними. Вони заохочують до певної поведінки та підтримують її, але не мають змоги суттєво її змінити.

Разом з цим, якщо податкова служба намагатиметься покращити виконання податкового зобов'язання винятково за допомогою змін в адміністративній або законодавчій інфраструктурах, не беручи до уваги відповідні позиції суб'єктів податкових правовідносин та ставлення суспільства до проблем в оподаткуванні, ризики невиконання податкового законодавства збільшуватимуться.

Отже, основою формування стратегії управління ризиками є оцінювання реального стану справ у економіці й політичній системі країни, перспектив національного ринку, ставлення до податкової системи як безпосередньо суб'єктів податкових правовідносин так і суспільства загалом. З огляду на це, стратегія управління податковими ризиками потребує стратегічного мислення. Останнє передбачає дії в межах певного набору припущень і можливих альтернатив, а також наявність складних припущень та альтернатив, що потенційно ведуть до нових і більш відповідних. Завжди існує можливість встановити деякі припущення та принципи, однак вони мають ґрунтуватися на відповідних цілях. Наприклад, якщо ціллю є ефективне застосування процедури управління податковими ризиками, то це будуть такі принципи:

- управляти ризиками повинен той, хто має змогу і повноваження вплинути на причини та обставини, що їх спричиняють (принцип адресності);

- пріоритет мають ті форми роботи з ризиками, які дають змогу досягти певного рівня результативності за умови мінімального використання ресурсів (принцип економічності);
- важливо раніше усунути незначну небезпеку, ніж пізніше вирішувати складну проблему (принцип превентивності);
- надання допомоги та консультацій порушнику податкового законодавства є так само недоцільним, як повне розслідування діяльності дисциплінованого платника податків, а тому вибір заходів протидії ризикам залежить від характеристик ризику та платника податку (принцип відповідності);
- заходи необхідно оцінювати не лише за продуктивністю (кількісними показниками здійснення), але й за далекосяжними наслідками та впливами (принцип оцінювання діяльності за ефективністю).

Попередньо визначені принципи та припущення є корисними і необхідними для ефективної діяльності керівників різних ланок. Однак стратегічне мислення охоплює також методи, за якими суб'єкти управління мають навчитись мислити на перспективу, а не тільки думати про первинні потреби організації. Це необхідно насамперед для постійного розвитку робочого процесу та вироблення вміння ухвалювати рішення в нових ситуаціях. Відтак, прийняття стратегічного рішення потребує зосередження уваги на цілях. Її концентрація на обмеженнях і перешкодах значно ускладнює можливість визначення об'єктивних рішень та шляхів ефективного розвитку.

Історично ситуація сформувалася таким чином, що податкові органи розглядають відповідні ризики тільки на основі програм примусу, які застосовують до платників податків. Традиційні стратегії втручання в діяльність суб'єкта господарювання у відповідь на недотримання податкового законодавства, наприклад комплексна перевірка, є чи не єдиними підходами до вирішення питання невиконання податкових вимог. Однак стратегія “єдиної дії” не може бути успішною, якщо вона ґрунтується лише на акціях примусу. Приділення більшої уваги розумінню факторів, що формують поведінку всіх суб'єктів податкових правовідносин, які

спричиняють податкові ризики, дасть можливість розробити та впровадити більш ефективні заходи протидії останнім.

З огляду на це предметом розширеного дослідження управління ризиками є причини, які зумовлюють невиконання законодавства у сфері оподаткування. Традиційний погляд на економічні моделі поведінки суб'єктів податкових правовідносин не відповідає емпіричним доказам. Окрім цього, ставлення платників до податкового законодавства формує сукупність інших факторів, як наприклад, соціальні цінності, суспільна мораль і сприйняття господарюючими суб'єктами системи оподаткування. Таким чином, жодна стратегія управління не буде ефективною без застосування відповідних знань.

Вважаємо, що знання самі собою не є частиною стратегії, однак саме на них мають ґрунтуватися стратегічні рішення. Без розуміння причин поведінки суб'єктів податкових правовідносин та ефективності стратегій роботи неможливо приймати правильні рішення. Тому для забезпечення максимальної дієвості системи управління важливе значення має підбір персоналу, який працює з податковими ризиками, за принципом компетентності з відповідними знаннями та вміннями.

Зазначені підходи до розробки стратегії управління податковими ризиками формують основні елементи цього процесу, які сприятимуть успішному його впровадженню. Їхня детальна характеристика розглянута у дод. Н.

На стратегічному рівні управління ризиками має важливе значення для захисту як репутації податкової служби, так і безпеки у сфері оподаткування. Проте поряд із стратегічним наявний також операційний рівень, на якому ефективно управління забезпечує розробку головних проектів і програм, що дає змогу завчасно попереджати потенційні проблеми та визначати можливості для їхнього вирішення. Таким чином, відповідно до визначених цілей управління формується його тактика, що є так званою “формою деталізації ...стратегії” [286, С.424] та обов'язковим елементом системи управління податковими ризиками.

Системний підхід до тактики управління податковими ризиками – це

складне завдання, від вирішення якого залежить не лише продуктивність ризикоорієнтованої системи адміністрування податків і ефективність роботи з ризиками, але й досягнення основних цілей оподаткування в конкретних соціально-економічних умовах. Виробляючи тактику управління, податкові органи, з одного боку, мають мінімізувати податкові ризики, а з другого – не призвести до погіршення умов діяльності суб'єктів господарювання.

Таким чином, обов'язковими елементами системи управління податковими ризиками є об'єкт, суб'єкти, фактори, стратегія і тактика. Загалом цю систему характеризуємо як сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, результатом функціонування яких є мінімізація негативних для податкової сфери економічних наслідків. Отже, *система управління податковими ризиками* – це сукупність методів, прийомів і заходів, які дають змогу необхідним чином прогнозувати настання негативних економічних наслідків, викликаних податковими ризиками і вживати заходи щодо їх запобігання чи мінімізації.

Забезпечення ефективності процесу управління податковими ризиками потребує організації його як безперервного циклу, що будується на відповідній стратегії з урахуванням змісту і цілей цього процесу. Наочне уявлення про дію цього циклу дає сформована модель управління податковими ризиками на рис. 3.11.

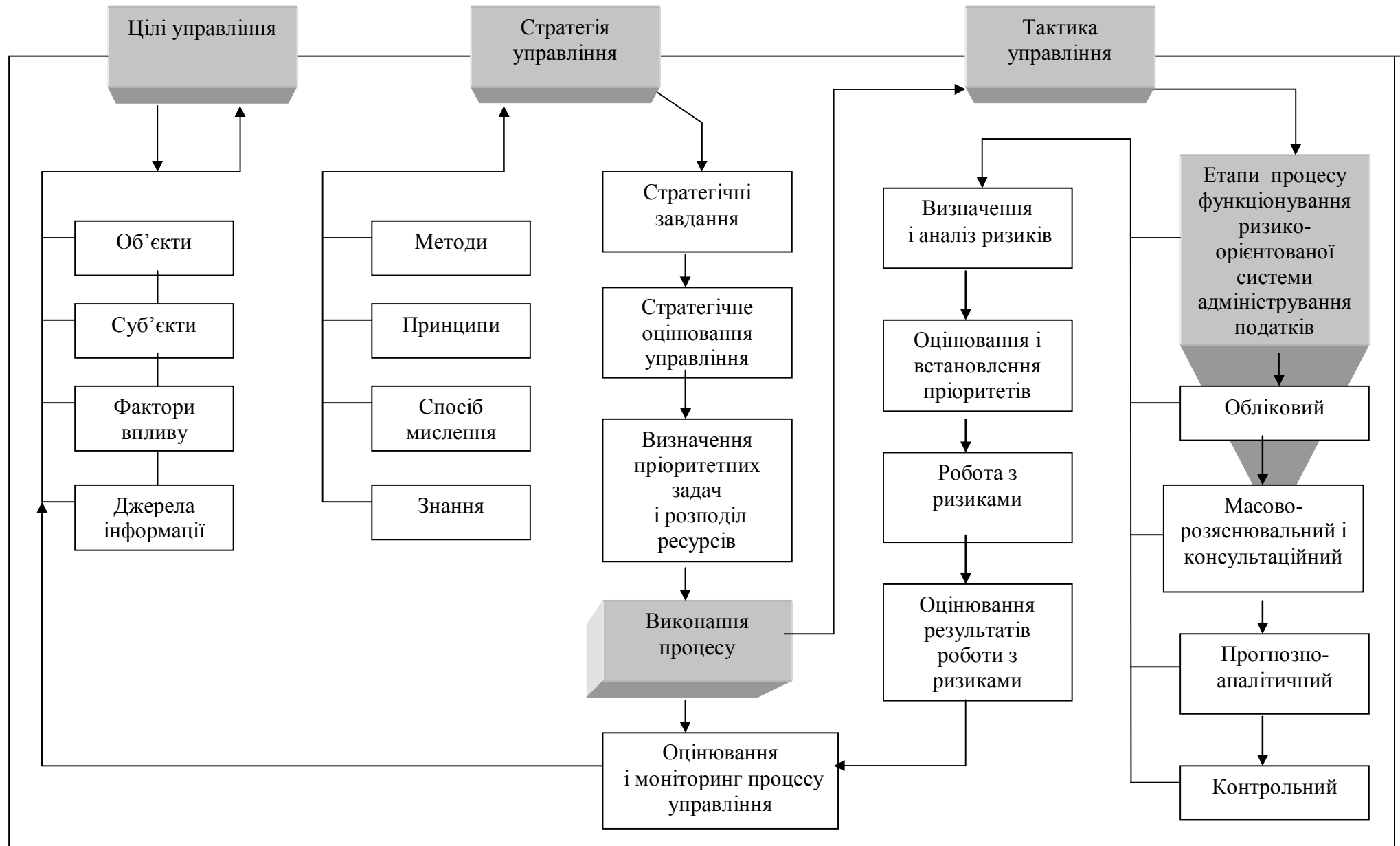


Рис. 3. 11. Модель управління податковими ризиками

* Сформовано автором на основі проведеного дослідження основ управління податковими ризиками як системи і процесу

У запропонованій моделі не лише стратегія впливає на зміст елементів процесу, а й сам процес як зворотний зв'язок також має вплив на неї. В цьому процесі головне місце займає сукупне поєднання всіх фактів, обставин і процедур, що стосуються організації управління ризиками і забезпечують її якість.

Систематизований прагматичний підхід до суті управління ризиком і моделювання його функціонально-процесуальних характеристик має свої переваги:

- по-перше, дає змогу ефективно спрямувати управлінські дії (аналіз ризиків, розроблення заходів тощо);
- по-друге, сприяє визначенню логічної взаємопов'язаної послідовності дій щодо забезпечення надійності відповідної діяльності і якості організації управління ризиками загалом.

Згідно запропонованої моделі моніторинг якості організації управління ризиками проводиться на різних рівнях. Перший – це установлення дієвості конкретного етапу в процесі управління ризиками. На другому рівні важливо оцінити процес управління на основі вивчення шляхів і засобів досягнення цілей податковими органами. Третій – визначення якості організації процесу управління ризиками загалом.

Відтак визначення якості має відбуватися на кожному етапі управління, але за допомогою різних засобів і показників. У табл. 3.10 виокремлено основні показники, що певною мірою характеризують якість процесу управління ризиками.

Проте процес оцінювання не має зосереджуватися лише на результатах. Зауважимо, якщо проведено податкову перевірку вважають результатом, тоді погашення податкових зобов'язань відбувається під впливом цього реалізованого заходу у примусовому порядку і є, відповідно, наслідком.

Показники якості процесу управління податковими ризиками*

Показник	Характеристика
Вхідні дані	ресурси, які використовуються для отримання результатів. Можуть бути виражені у грошових одиницях, як наприклад витрати, чи фізичних одиницях – робочі години
Заходи	основні етапи процесу, під час яких вхідні дані перетворюються на результат (аналіз, визначення можливих способів роботи з ризиками тощо)
Результат	той ефект, який отримують за допомогою вжитих заходів у процесі управління (кількість і якість перевірок, кількість повторних оцінок чи сума донарахованого податку, інші заходи, які застосовують для зменшення ризику)
Спонування чи впливи	результат, що отримують за допомогою вжитих заходів у процесі управління, крім прямого (наприклад покращення рівня податкової дисципліни)
Продуктивність	співвідношення між вхідними даними та результатом
Ефективність	співвідношення між вхідними даними та впливами

* Складено на основі вивчення матеріалів щодо оцінювання показників якості процесу управління податковими ризиками

Отже визначення продуктивності та ефективності процесу управління ризиками для податкових органів загалом є комплексним показником. Достовірні виміри ефективності є надзвичайно бажаними, але їх часто складно отримати. Можливо виміряти впливи, але доволі складно зіставити окремі з них із певною діяльністю чи вихідними даними. Визначення впливів взагалі є найбільш складною і важливою частиною процесу оцінювання. Так, результат не має бути показником спонування. Навіть якщо реалізовано велику кількість заходів (наприклад, перевірок), немає впевненості, що вони позитивно вплинуть на рівень податкової дисципліни. Якщо кількість перевірок є показником результату, важливо відібрати для них відповідних платників податків і належним чином провести. Тільки на основі визначення фактичного впливу на суму недоплати, рівень податкової дисципліни тощо,

податкові органи зможуть зробити висновки про успішність процесу управління податковими ризиками.

До того ж визначення впливів є можливим тільки на кінцевому етапі управління оскільки неможливо їх установити доти, поки не буде простежено, як здійснюються всі заплановані заходи. Проте це не обмежує проведення будь-яких додаткових заходів чи моніторингу під час упровадження різних видів управлінської діяльності.

Оцінювання якості управління ризиками на основі використання запропонованої моделі дає змогу отримати інформацію щодо досягнутих результатів та визначити їхню дієвість при виконанні різних видів діяльності. Це стосується як окремих етапів управління ризиками, так і усього процесу або діяльності податкової служби загалом. Указану інформацію варто використовувати як зворотний зв'язок щодо всіх процесів і функцій управління.

Розглянуті елементи управління податковими ризиками акцентують увагу на комплексності цього процесу й охопленні ним усіх функціональних напрямів податкової діяльності. Так, з одного боку, управління ризиками є одним із управлінських процесів, а з іншого – головним принципом реалізації всіх інших процесів.

З огляду на це всі суб'єкти управління податковими ризиками мають бути спроможними визначати, розуміти та управляти ризиками. Це потребує врахування в процесі управління так званих “внутрішніх ризиків”, які характерні корпоративному управлінню в податковій службі. Якщо зовнішні ризики стосуються всіх явищ, що відбуваються в сфері оподаткування, то внутрішні перебувають у межах функціонування податкової служби. Їхній прояв можливий, зокрема, за таких умов:

- процес управління ризиками не спрацьовує через не виявлення ризиків, вибір помилкового підходу, низький рівень якості чи продуктивності управління;

- внутрішня організація та система управління не працюють через відсутність завантаження баз даних, втрату внутрішніх зв'язків процесу управління, нераціонально налагоджені організацію та керівництво;

- некоректне ставлення з боку персоналу до процесу управління через корупцію, обман, некомпетентність, невідповідність ставлення до платників податку тощо.

Враховуючи те, що більшість ризиків податкової системи має внутрішній та зовнішній характер прояву і більш ніж одне пояснення, Департаменту розвитку і модернізації ДПА України доцільно організувати об'єднане управління податковими ризиками, що передбачає комплексне вивчення ризиковості оподаткування. Зазначений підхід є важливим для успішного виконання стратегії управління і забезпечення ефективності його тактики.

Ефективність як показник є результатом діяльності будь-якої системи і зазвичай відображає суспільну корисність, продуктивність чи інші позитивні якісні характеристики [199, С.253]. Питання ефективності системи управління податковими ризиками має особливе значення оскільки стосується всіх суб'єктів податкових правовідносин та впливає на рівень фінансової безпеки держави і відношення суспільства до податкової системи.

Відстежити ефективність системи управління податковими ризиками можна певною мірою за результатами оцінювання якісних і кількісних зрушень у суспільстві, зумовлених її розвитком. Це потребує узагальненої характеристики ступеня досягнення цілей та основних змін, пов'язаних з впровадженням ризикоорієнтованої системи адміністрування податків. З цією метою оцінюють такі головні показники:

- добровільності виконання платниками податків своїх податкових зобов'язань;

- витрат на виконання вимог податкового законодавства платниками податків;

- імовірності виявлення випадків ухилення від сплати податків та неплатежів;

- якості функціонування державної податкової служби при адмініструванні податків та наданні послуг платникам [210].

Показник добровільності виконання платниками податків власних податкових зобов'язань визначають як співвідношення своєчасного надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів за деклараціями щодо сум, належних до сплати за рік згідно з поданими деклараціями та донарахуваннями за актами перевірок. Прогресивним вважають значення індикатора з його поступовим наближенням до 1 (у процентах – 100%).

Решту показників оцінюють за результатами анкетування платників податків. Так, на основі даних проведеного опитування платників податків, статистичних щорічників і бюлетенів, а також матеріалів ДПА України визначено базові значення вказаних індикаторів: показник добровільності виконання платниками податків своїх податкових зобов'язань – 54,54%; показник витрат на виконання вимог податкового законодавства платниками податків – 56,11%; імовірність виявлення випадків ухилення від сплати податків та неплатежів – 51,7%; показник якості функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам – 33,56%.

Щодо планових значень індикаторів досягнення прогресу впровадження ризикоорієнтованої системи адміністрування податків зазначимо, що вони розраховані за результатами оцінювання можливого розвитку економічних процесів в Україні, оскільки перспективи зростання добровільності сплати податкових зобов'язань істотно залежать від тенденції розвитку економіки держави.

Зокрема, за стратегією економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр. передбачено середньорічне зростання реального ВВП на 5–6%, при цьому враховано, що індекс інфляції за цей період не перевищуватиме 7–9% на рік. З урахуванням вищезазначеного планові показники є такими: показник добровільності виконання платниками податкових зобов'язань – 80%; показник витрат на виконання вимог податкового законодавства платниками податків – 75%; імовірність

виявлення випадків ухилення від сплати податків і неплатежів – 75%; показник якості функціонування ДПС України при адмініструванні податків та наданні послуг платникам – 80%.

Для розрахунку головних показників використані дані анкетування платників податків, яке провела компанія “ГФК – Українські опитування та дослідження ринку (ЮСМ)”. Так, у процесі оцінювання було опитано 1630 платників податків, із них: 569 малих підприємств (дохід яких становив до 5 млн. грн.), 563 середніх (від 5 до 60 млн. грн.), 498 великих (понад 60 млн. грн.) та 548 зареєстрованих фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності. У межах кожної з груп підприємств встановлено квоти за видом економічної діяльності та регіоном (м. Київ, схід, центр, захід, південь, північ). Приватних підприємців було відібрано у ході телефонного обдзвону випадково виокремлених квартирних телефонних номерів у містах з населенням понад 50 тис. [230].

Оцінювання проведено за допомогою найбільш сучасного та ефективного методу опитування – комп’ютеризованого телефонного інтерв’ю. Серед респондентів – юридичних осіб отримано інформацію у власників підприємств, керівників та їхніх заступників, фінансових директорів, головних бухгалтерів і бухгалтерів. Респондентами – приватними підприємцями були представники торгівлі (65,8%), сфери побутового обслуговування (13,7%), транспортних перевезень (6,3%), інформаційно-консультативних послуг (5,8%), готельно-ресторанного бізнесу (1,6%), послуг з оренди (1,5%). Із опитаних підприємців 70,7% респондентів перебували на спрощеній, а 26,7% – на загальній системах оподаткування, 2,3% були платниками фіксованого патенту.

Відповідно до отриманих результатів зазначимо, що три з чотирьох основних показників упровадження модернізації державної податкової служби покращились у 2006 р. порівняно з 2001 р. і лише за одним із них відбулось погіршення. При цьому найбільш суттєво підвищився показник добровільності виконання податкових зобов’язань, який постійно зростав у 2002–2006 рр. та досягнув 74,7% проти 54,5% у 2001 р. та 59,5% у 2002 р.

Показник якості функціонування ДПС в адмініструванні податків і наданні послуг покращився з 33,6 у 2001 р. до 56,9 у 2006 р. Зростання відбулося за оцінюванням добросовісності (з 5,4% до 61%), компетентності (з 37% до 74%) та прозорості (з 34% до 49%). Збільшення за показниками неупередженості та однозначності роз'яснень є меншим і становить відповідно 5,2% і 4,2%.

Показник імовірності виявлення випадків ухилення від сплати податків збільшився на 5,9% за рахунок зростання частки опитаних, які вважають цю імовірність середньостатистичною. Однак цю зміну не слід вважати статистично значимою. Найбільшу вагу у розрахунку цього показника має оцінювання приватних підприємців, кількість яких значно збільшилась порівняно з попереднім періодом, а також середніх і малих підприємств. Проте великі підприємства продемонстрували негативну динаміку вказаного показника.

Показник витрат на виконання податкового законодавства зменшився з 56,1% у 2001 р. до 53,8% у 2006 р. Погіршення відбулося за рахунок ускладнення податкового законодавства, що спричинило зростання витрат на ведення податкового обліку та подання податкової звітності, проте зменшились витрати на взаємодію з податковими органами, що свідчить про їхню більш ефективну роботу.

Загалом, на думку опитаних платників податків, протягом 2006 р. якість нормативно-правових актів у сфері оподаткування погіршилась, проте робота податкових органів покращилась. Баланс відповідей на запитання щодо покращення або погіршення діяльності податкових органів є позитивним, натомість баланс відповідей щодо податкового законодавства протягом 2006 р. є негативним. Частка відповідей "покращилась" перевищує частку відповідей "погіршилась" щодо роботи податкових органів від 9% до 22% для різних груп платників податків. Водночас щодо якості податкового законодавства частка відповідей "погіршилось" перевищує частку відповідей „покращилось” від 4,0% до 40,8%.

Наочне уявлення про розглянуті характеристики базових, проміжних і планових значень індикаторів прогресу впровадження ризикоорієнтованої системи адміністрування податків дає табл. 3.11.

Таблиця 3.11.

**Базові, проміжні та планові значення індикаторів прогресу
впровадження ризикоорієнтованої системи адміністрування податків ***

Назва показника	2001 р.	2006 р.	2011 р.
Добровільність виконання податкових зобов'язань, %	54,4	74,7	80,0
Витрати на дотримання податкового законодавства, %	56,1	53,8	75,0
Ймовірність виявлення випадків ухилення від сплати податків, %	51,7	57,6	75,0
Якість функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам, %	33,6	56,9	80,0

* Складено за даними ДПА України

Отже, проміжні значення оцінених індикаторів, отримані у 2006 р. свідчать про певний прогрес у цій галузі в цей період, проте вони доволі віддалені від запланованих. Для досягнення останніх важливо не допустити збільшення рівня інфляції, а також зупинити зростання кредиторської та дебіторської заборгованостей. Тому тривалі негативні тенденції до збільшення зазначених явищ у 2007 – 2009 рр. в поєднанні зі зменшенням реальних темпів економічного зростання порівняно з прогнозованими, становлять істотну загрозу в сфері оподаткування загалом, та унеможливають досягнення запланованих індикаторів прогресу впровадження ризикоорієнтованої системи адміністрування податків зокрема. Це підтверджує важливість впливу зовнішніх факторів на ризиковість податкової системи і вказує на об'єктивну необхідність розвитку системи управління податковими ризиками.

Побудова моделі управління податковими ризиками на основі розглянутого системного підходу відповідає сучасним досягненням

економічної теорії та основним положенням існуючих міжнародних угод і стандартів, враховує сучасні тенденції та перспективні напрямки застосування цієї функції в діяльності податкових органів. Використання цього підходу сприятиме трансформації вітчизняної податкової служби у провідний, підзвітний суспільству, високоефективний державний орган виконавчої влади та створюватиме найкращі умови для партнерських взаємовідносин податкових органів з платниками податків.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

З'ясування реалій організації моніторингу податкових ризиків і упровадження ризикоорієнтованої системи адміністрування податків в діяльність податкової служби свідчить про їхню невідповідність сучасному рівню ризик-менеджменту, яка значною мірою спричинена відсутністю єдиного комплексного підходу до розуміння змісту зазначених процесів. З метою підвищення ефективності податкового моніторингу і адміністрування в контексті роботи з ризиками розроблено теоретико-організаційні засади їхньої побудови, які усувають розбіжності між теорією ризиків та практикою їхнього аналізу.

Системний підхід до організації моніторингу податкових ризиків ґрунтується на визначенні його суті як процесу розпізнання і оцінювання ризиків, а також виявлення, аналізу та усунення причин, що спричиняють їхнє виникнення і поширення. Домінантою розвитку моніторингу ризиків є побудова ризикоорієнтованої системи адміністрування податків, суть якої сформовано як сукупність взаємодіючих та взаємозалежних напрямів управлінської діяльності органів державної податкової служби, що пов'язана з організацією протидії виникненню негативних для сфери оподаткування фінансових наслідків.

Адекватним і ефективним методом систематичного відстеження ризиковості податкової системи є використання облікових, соціальних,

аналітичних і контрольних технологій ідентифікації ризиків на обліковому, масово-роз'яснювальному, прогнозно-аналітичному і контрольному етапах адміністрування податків. Проведений аналіз свідчать, що найбільш ризиковими ділянками адміністрування є механізм нарахування і сплати ПДВ, податків з доходів фізичних осіб і на прибуток, оподаткування доходів підприємництва і діяльності новостворених підприємств та діюча система апеляцій.

У забезпеченні ефективності функціонування ризикоорієнтованої системи адміністрування податків пріоритетне значення відведене організації податкового контролю з урахуванням ризиків, яка базується на змінених загальних підходах до його стратегії в напрямку підвищення рівня добровільності сплати податків у державі. З метою упорядкування організаційних підвалин контролю запропоновано порядок систематизації платників податків за результатами комплексного аналізу, по-перше, індивідуальної податкової поведінки суб'єктів господарювання, як сукупної характеристики, що формується на основі встановлених перевірки фактів про рівень дотримання ними податкового і валютного законодавства та факторів, які вказують на наявність податкових ризиків, по-друге, фіскальної важливості платників податків, як рівня забезпечення ними максимально можливих податкових зобов'язань за податками і зборами до бюджетів усіх рівнів.

Обґрунтовано доцільність визначення ризиків в процесі планування податкових перевірок. З цією метою розроблено алгоритм проведення камеральної перевірки, який передбачає застосування функціональної блок-схеми здійснення електронної податкової перевірки, методів і процедур визначення ризиків камеральної перевірки, а також аналіз діяльності платників податків з використанням інформації з внутрішніх та зовнішніх джерел.

Проведене дослідження дозволило встановити взаємозв'язок ризиків податкового контролю як процесу адміністрування і функції податкових органів. Ідентифікація ризиків контролю, як процесу здійснена на базі оцінювання властивого ризику, ризику контролю і ризику невиявлення в процесі перевірки. Зазначені ризики створюють загальні ризики камеральної і документальної перевірок, суть яких полягає у можливості виникнення втрат бюджету внаслідок формування суб'єктом контролю необ'єктивної оцінки діяльності платника податків за умови наявності порушень податкового законодавства. Складові ризиків контролю як процесу взаємопов'язані між собою, оскільки вони систематизовані згідно із функціональним змістом ризиків податкового контролю, суть яких визначено як можливість виникнення негативних для податкової сфери економічних наслідків через порушення податкового законодавства та неефективність проведення податкових перевірок.

Об'єктивна потреба підвищення ефективності інформаційного забезпечення моніторингу податкових ризиків зумовлює застосування стратегії глобальної комп'ютеризації, зміст якої полягає у комплексній інформатизації всіх напрямів адміністрування податків. Ця стратегія передбачає збір і обробку інформації, кількісний і якісний аналіз ризиків, вибір і оцінювання методів мінімізації чи запобігання їхньому поширенню, визначення ефективності і вартості альтернативних варіантів щодо роботи з ризиками.

З метою удосконалення інформаційного забезпечення моніторингу запропоновано відповідну черговість етапів процесу впровадження інформаційної системи адміністрування податків з урахуванням ризиків, яка враховує тестування критеріїв цієї системи, дослідження альтернатив і оцінювання можливих ризиків її упровадження, а отже базується на необхідності розрахунку вартості та доцільності цього процесу.

Для забезпечення умов розвитку зазначеної системи існує необхідність відповідного захисту інформації, яка перебуває в розпорядженні податкових органів. Вирішення цієї проблеми базується на обґрунтуванні необхідності використання комплексної системи захисту інформації – сукупності організаційних заходів і програмних засобів, які забезпечують блокування всіх можливих каналів її витоків. Дієвість системи захисту залежить від ефективного функціонування її складових, зокрема інвентаризації та класифікації всіх інформаційних ресурсів, побудови моделі ризиків, контролю цілісності системи, аналізу стану обраних засобів захисту і оцінювання їхньої відповідності критеріям гарантії.

Враховуючи те, що моніторинг податкових ризиків обов'язково характеризується системністю, його ефективність прямо залежить від використання системного підходу до управління цим процесом. Зміст системи управління податковими ризиками визначено як сукупність методів, прийомів і заходів, які дають змогу необхідним чином прогнозувати настання негативних для податкової сфери економічних наслідків і вживати заходи щодо їхнього запобігання чи мінімізації. Дослідження елементів цієї системи свідчить, що суть управління податковими ризиками як процесу полягає у виявленні і оцінюванні ризиків, попередженні можливості їхнього виникнення, вдосконалення методів мінімізації та нейтралізації можливих наслідків дії.

Результати систематизації функціонально-процесуальних характеристик управління податковими ризиками змодельовано у вигляді неперервного циклу, що будується на взаємозв'язку і взаємообумовленості відповідних цілей, тактики і стратегії. Зміст розробленої моделі полягає у сукупному поєднанні всіх фактів, обставин і процедур, що стосуються організації моніторингу ризиків і функціонування ризикоорієнтованої системи адміністрування податків та забезпечують якість управління ризиками загалом. Цілі, тактика і стратегія управління розглядаються під

кутом зору здійснення системного моніторингу податкових ризиків та впливу на його ефективність.

Результативність дії цієї моделі значною мірою залежить від одночасного оцінювання зовнішніх і внутрішніх факторів виявлення ризиків та аналізу вимірюваних критеріїв ефективності впровадження ризикоорієнтованої системи адміністрування податків. Власне ефективною ця система буде за умови забезпечення суспільної корисності, продуктивності та інших позитивних якісних характеристик функціонування податкової системи. З огляду на це, об'єктивно існує необхідність комплексного оцінювання ризиків системи оподаткування, діяльності податкових органів та платників податків.

Основні результати дослідження опубліковані у наукових працях автора [61, 63, 64, 65, 66, 68, 74, 81, 82, 84].

РОЗДІЛ 4

ІНДИКАТОРИ ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

4.1. Прогнозування податкових ризиків в контексті збалансування бюджетів держави

Складність завдання оцінювання ризиків податкової системи відповідає його важливості. Вирішення цього питання є необхідним для об'єктивного врахування проблем оподаткування в країні і розробки адекватних заходів з їхнього усунення. Чим складніше і невизначеніше податкове середовище, тим більш актуальною є потреба урахування ризиків, побудови й удосконалення адекватного інструментарію їхнього аналізу, моделювання та управління на засадах синергетичного і системного підходів.

Ураховуючи те, що ризики податкової системи мають діалектичну об'єктивно-суб'єктивну структуру, їхнє оцінювання розглядаємо як інтегрований етап процесу управління. Це багатовимірна величина, що характеризує ймовірні відхилення від цілей і очікуваних результатів, можливі негативні наслідки з урахуванням впливу контрольованих і неконтрольованих факторів, прямих і зворотних зв'язків. Таким чином, методологічні основи оцінювання ризиків охоплюють широкий діапазон дослідження: від якісної характеристики їхніх причин і факторів, що створюють можливість негативних наслідків у процесі оподаткування, до кількісного вимірювання показників (критеріїв, індикаторів), що є сигналом про розгортання несприятливих подій у податковому середовищі та очевидним вимірювальним свідченням про можливість реалізації ризиків.

Науковці розробили відповідну систему показників кількісного оцінювання ступеня ризику. Проте жоден з цих показників не забезпечує отримання адекватних результатів за будь-яких обставин. Установлення певного єдиного показника як кількісної міри ризику є спробою подолати невизначеність, що зробити неможливо, характеризуючи випадкову величину

(ефективність, збитки) одним показником. Так, кількісне оцінювання ризиків податкової системи є багатовимірною величиною (вектором), компоненти якої відображають різні грані ризику й формуються залежно від мети дослідження, а також суб'єктивних факторів, які характеризують ставлення суб'єктів податкових правовідносин до невизначеності. Кількісне вимірювання цих ризиків є лише одним з елементів кількісного аналізу, що дає змогу на основі адекватного відображення ситуації, встановити об'єктивне їхнє значення в певній шкалі вимірювань.

Професор В. Вітлінський щодо цього вважає актуальним завдання побудови аксіоматичної теорії обрання підмножини кількісних показників ступеня ризику (з множини можливих) відповідно до об'єкта дослідження, обраної системи цілей, системи гіпотез, а також ставлення до нього суб'єкта ризику (управлінської команди), урахуваючи те, що ризик є економічною категорією, має діалектичну об'єктивно-суб'єктивну структуру [34].

Оскільки одним із головних завдань моніторингу податкових ризиків є вміння суб'єктів їхнього управління здійснювати об'єктивний аналіз, робити правильний вибір із множини альтернативних варіантів, раціонально працювати в умовах невизначеності, неповноти й асиметрії інформації та конфліктності, то об'єктивною необхідністю вважаємо систематизацію індикаторів, які характеризують основні риси податкової системи і аналіз яких дасть змогу оцінити податкові ризики. Очевидно, що перелік таких індикаторів безмежний, проте важливо виокремити ті, які фактично й оптимально відображають існування ризиків і є основою для розробки заходів щодо попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи.

Методологічною базою оцінювання ризиків податкової системи та її підсистем на всіх рівнях управління є структуризація, вимірювання й аналіз сукупності об'єктивних економічних показників, котрі характеризують стан і тенденції зміни відповідних складових цієї системи та виступають індикаторами потенційної можливості змін у майбутньому. Так, властивостями податкової системи, що підлягають оцінюванню, є такі

характеристики її структури, стану та зовнішнього середовища, які дають змогу виявити і диференціювати за потенційними наслідками можливі вектори її розбудови.

Враховуючи зазначене, можливість виявлення і оцінювання ризиків податкової системи проявляється через аналіз позиції кожного суб'єкта податкових правовідносин і тенденцій її зміни в тому або іншому сегменті розбудови цієї системи. В оцінюванні ступені ризиковості податкового середовища методологічно фундаментальними є принципи додатковості та множинності зіставлення сегментів ризиків діяльності держави, податкових органів і платників податків.

Відтак, найбільш повну характеристику вияву ризиків податкової системи отримаємо при комплексному оцінюванні трьох груп показників, структуризованих за суб'єктами податкових правовідносин. У першій групі систематизуємо універсальні базові індикатори стану і змін податкової системи, відстеження яких дасть змогу виокремити ризики держави щодо ефективності розбудови першої. Друга група – спеціальна, яка базується на показниках діяльності державних податкових органів і використовується для спостереження за впливом процесу адміністрування податків на ризиковість податкової системи. Третя група об'єднує показники виконання податкової дисципліни платниками податків і характеризує вплив їхньої поведінки на загальний рівень ризиків оподаткування.

Отже оцінювання показників першої групи базується на результатах діяльності держави в сфері оподаткування, тобто реалізації податкової політики, яка втілена в організаційно-правові основи податкової системи, структуру системи оподаткування та її функціональні можливості. Відстеження й оцінювання змін у зазначених сегментах дають змогу зафіксувати внутрішній стан податкової системи, відобразити ефективність діяльності держави щодо оподаткування та слугують базою для виявлення податкових ризиків.

Вибір показників для оцінювання ризиків є фрагментним через великий обсяг вихідної інформації та особливості доступу до неї. З метою

систематизації й порівняння результатів оцінювання зазначених трьох груп показників використані вихідні дані з одного джерела – статистичні матеріали ДПА України.

Мінімальний перелік показників першої групи систематизовано у такі блоки даних, аналіз відхилень сегментів яких є вихідною основою для оцінювання ризиків держави у сфері оподаткування.

1. **Стан і структура системи оподаткування.** У цьому блоці виокремимо показники, які дають змогу загалом охарактеризувати процес реалізації податкової політики в контексті розробки правових основ побудови системи оподаткування в Україні. До основних з них належать рівень забезпечення доходів бюджету за допомогою податків, темпи змін щодо надходжень основних бюджетоутворюючих податків, показники структури системи оподаткування тощо. Аналіз зазначених показників наведено у табл. 4.1.

Так, рівень виконання зведеного бюджету і податкових надходжень у його формуванні свідчить, що держава немає інших рівноцінних джерел фінансового забезпечення виконання покладених на неї функцій, аніж податкові. Динаміка основних макроекономічних показників у сфері оподаткування відображає тенденцію до зростання як абсолютних так і відносних значень доходів зведеного бюджету та податкових надходжень. Однак це було б некоректним твердженням, оскільки значною мірою виконання податкових надходжень відбувається через інфляційні процеси у нашій державі. Отже, виконання запланованих номінальних показників бюджету прямо залежить від тенденцій змін величини валового внутрішнього продукту і у певній мірі здійснюється за рахунок перевищення фактичними показниками інфляції її запланованої величини.

Таблиця 4.1

Показники стану і структури системи оподаткування

у 2004 – 2008рр. *

№ з/п	Показник	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Рівень виконання зведеного бюджету	113,6	144,6	125,5	125,2	151,1

	за податковими платежами щодо попереднього року, %					
2.	Рівень податкових надходжень у доходах зведеного бюджету, %	69,7	73,2	73,2	73,3	73,5
3.	Структура податкових надходжень відповідно до бюджетів України, %					
	- у державному бюджеті	81,7	82,2	83,5	84,5	86,7
	- у місцевих бюджетах	92,3	95,4	98,2	97,8	98,4
4.	Темпи зростання надходжень основних податків зведеного бюджету щодо попереднього року, %:					
	- податок на прибуток	122,2	145,2	111,5	131,5	139,1
	- податок з доходів фізичних осіб	97,7	131,0	131,6	152,6	131,9
	- податок на додану вартість	150,1	227,8	171,3	95,6	257,3
	- акцизний збір	130,9	120,9	103,3	120,1	114,4
5.	Структура податкових надходжень у зведеному бюджеті, %:					
	- податок на прибуток	29,9	30,1	26,7	28,1	25,8
	- податок з доходів фізичних осіб	24,5	22,2	23,3	28,4	24,8
	- податок на додану вартість	8,8	13,8	18,9	14,4	24,6
	- акцизний збір	11,4	9,5	7,9	7,5	5,7
	- інші надходження	25,4	24,4	23,2	21,6	19,1

* Складено за даними [87;88;89;90;91]

Результати проведеного аналізу у табл. 4.1 вказують на нерівномірність розподілу податків між бюджетами різних рівнів. Згідно з чинним законодавством більшість податкових платежів справляється на регіональному рівні, акумулюється на державному, а пізніше у вигляді дотацій повертається в місцеві бюджети. За такого підходу до формування місцевих бюджетів існує загроза втрати в регіонах стимулів для збільшення податкових надходжень через відсутність прямої залежності між сумою податків, зібраних у регіоні та розміром дотацій з державного бюджету [167]. Це спричиняє ризики міжбюджетної кризи в державі.

Протягом аналізованого періоду простежується чітка тенденція до зростання питомої ваги чотирьох основних податків, що спричиняє процес концентрації, коли за рахунок кількох податків формується більша частина доходів бюджету [167]. Це підтверджує недоцільність застосування такої великої кількості видів податків і зборів, яка встановлена у нашій державі та спричиняє ризики нерівномірності податкового навантаження на суб'єктів господарювання.

Структурні коливання податкових надходжень безпосередньо пов'язані зі змінами законодавства в сфері конкретного податку, а також соціально-економічним станом країни. Так, зменшення надходжень податку з доходів фізичних осіб у 2004 р. пов'язано із введенням нового механізму оподаткування, а значне збільшення надходжень ПДВ у цьому самому році – із відміною пільг із цього податку.

Структура податкових надходжень згідно даних табл. 4.1 вказує на значне переважання прямих податків. Проте отримані результати базуються на даних ДПА України, де враховано лише внутрішні податки на товари та послуги. Так, питома вага загального ПДВ у зведеному бюджеті становила: 2003 р. – 41,01%, 2004 р. – 32,85%, 2005 р. – 49,92%, 2006 р. – 52,78%, 2007 р. – 51,32%, 2008 р. – 53,29% [87–91]. Отже, більшу частину надходжень бюджету реально забезпечують непрямі податки саме за рахунок значної їхньої частки, отриманої від імпорتنних операцій. В умовах обмеження імпорту, зменшення реальних доходів населення і дестабілізації структури сукупного попиту це спричиняє ризики невиконання бюджету через обмеження інвестиційних можливостей населення.

Разом із цим, значні коливання в структурі податкових надходжень та динаміці сплати основних податків свідчать про високу ризиковість діяльності держави у сфері оподаткування та наявність ризиків суб'єктивної компоненти і низького рівня податкової культури у суб'єктів податкових правовідносин. Відтак нестабільність податкової політики не дає змоги отримати її адекватну характеристику на майбутній період соціально-економічного розвитку держави і значно ускладнює оцінювання податкових ризиків діяльності останньої.

2. Податкове навантаження. У цьому блоці відобразимо показники, які характеризують ефекти впливу податків на платників та економіку загалом. Для виявлення ризиків держави проаналізуємо відносні показники змін податкових надходжень, ВВП і податкового навантаження (рис. 4.1).

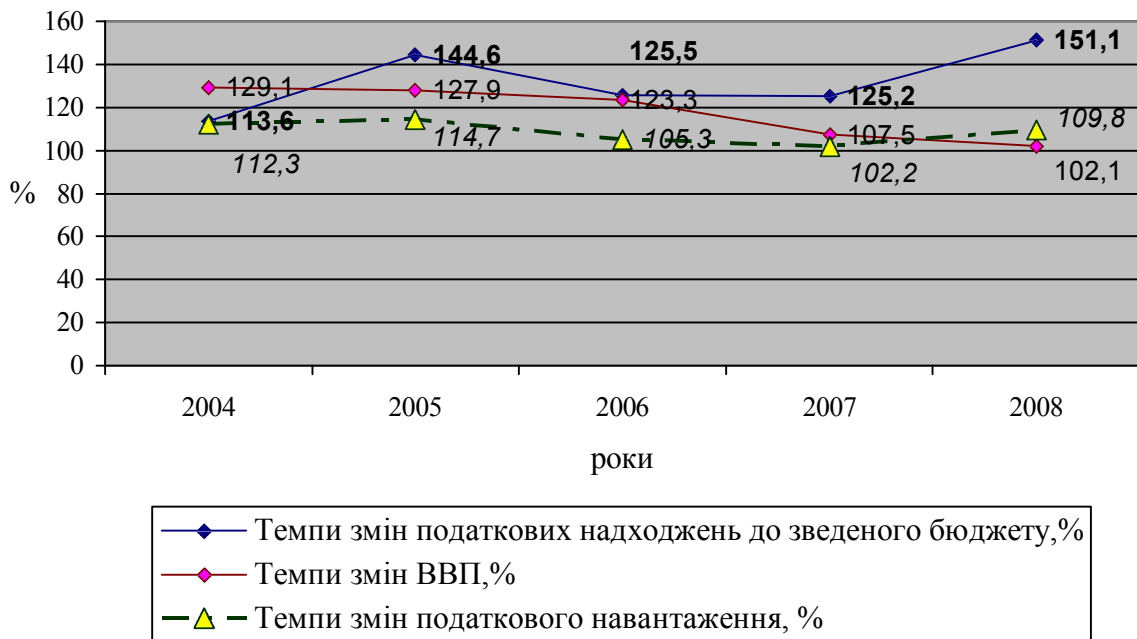


Рис. 4.1. Співвідношення темпів змін податкових надходжень, навантаження і ВВП у 2004 – 2008 рр. *

* Розроблено на основі статистичних даних ДПА України та Держкомстату України

Так, за результатами аналізу до 2007 р. простежується чітка закономірність щодо залежності податкових надходжень і навантаження від тенденцій змін величини ВВП. Однак, із 2007 р. при зменшенні ВВП податкове навантаження в Україні суттєво збільшується. Це свідчить про активне використання податкової політики як основного інструменту державного впливу на соціально-економічний розвиток країни. Зазначимо, що за останній період перерозподіл ВВП через податки в Україні перевищив його середній рівень не лише в державах – нових членах ЄС, а й у розвинених колишніх соціалістичних країнах – Польщі, Чехії, Словаччині, ВВП яких на душу населення за паритетом купівельної спроможності в 2 – 3 рази перевищує відповідний вітчизняний показник [185].

Значне збільшення податкових надходжень при зменшенні ВВП у 2005р. спричинене змінами нормативної бази адміністрування основних податків, що призвело до підвищення податкового навантаження на суб'єктів господарювання щодо ПДВ і податку на прибуток та зниження їхньої

інвестиційної активності через скасування інвестиційних податкових пільг. Одночасно у цьому періоді спостерігаємо порівняно низькі обсяги відшкодування ПДВ із бюджету (див. табл. 3.2) та уповільнення темпів приросту обсягів експорту. Це зумовило підвищення на 14,7% частки ВВП, що розподіляється через бюджет, і негативно вплинуло на діяльність господарюючих суб'єктів.

Наслідками такої діяльності держави є збільшення ризиків негативного впливу на темпи економічного зростання, зокрема, ухилення від сплати податків і тінізація економіки як реакція на значне підвищення податкового навантаження.

3. Податкова заборгованість. Для оцінювання впливу цього сегменту проаналізуємо показники, які характеризують діяльність держави в сфері податкового боргу за основними видами податків і зборів (табл. 4.2).

Результати аналізу свідчать, що розвиток виробництва в останній період порушив тенденцію до зменшення рівня податкового боргу, котра простежувалася до 2008 р., в якому високе значення боргу за всіма основними податками пов'язане з фінансовою кризою. При цьому абсолютне значення боргу продовжує збільшуватись [87;88;89;90;91]. Разом із цим, за основними бюджетоутворюючими податками немає стійкої тенденції до зменшення боргу, який збільшувався за ними до 2006 р. і з 2008 р. відповідно.

Таблиця 4.2

**Аналіз показників стану і структури податкової заборгованості
в 2004 – 2008рр. ***

№ з/п	Показник	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Рівень податкового боргу в зведеному бюджеті, %	24,3	17,2	7,9	5,2	4,9
2.	Рівень податкового боргу щодо попереднього року, %	86,2	71,1	82,9	81,2	144,3

3.	Темпи змін рівня податкового боргу в зведеному бюджеті, %	75,9	70,9	44,5	64,9	94,7
4.	Рівень податкового боргу за основними податками щодо попереднього року, %:					
	- податок на прибуток	100,8	108,4	100,3	90,9	91,3
	- податок з доходів фізичних осіб	80,4	101,8	111,5	98,9	162,7
	- податок на додану вартість	89,9	105,8	73,6	83,1	140,6
	- акцизний збір	63,9	102,9	43,3	42,2	155,9
5.	Темпи змін рівня податкового боргу за основними податками у зведеному бюджеті, %:					
	- податок на прибуток	86,7	74,4	82,8	70,8	64,7
	- податок з доходів фізичних осіб	66,7	100	50,0	100	100
	- податок на додану вартість	71,7	73,7	57,1	68,8	90,9
	- акцизний збір	57,1	75,0	33,3	100	300
6.	Рівень переplat у зведеному бюджеті, %	18,9	15,5	17,2	21,8	11,8
7.	Рівень переplat щодо попереднього року, %	115,7	117,9	139,7	158,3	81,6

* Складено за даними [87;88;89;90;91]

Зауважимо, що значну питому вагу у податкових надходженнях зведеного бюджету становлять переplати податків, що справляються з платників наперед, причому спостерігається тенденція до збільшення їхнього рівня до 2008 р. Якщо порівняти питому вагу боргу і переplат у зведеному бюджеті, то з 2005 р. більша його частина перекривається саме переplатами. Свідченням того є коефіцієнт перекриття податкового боргу переplатами податків, наочне уявлення про який дає рис. 4.2.

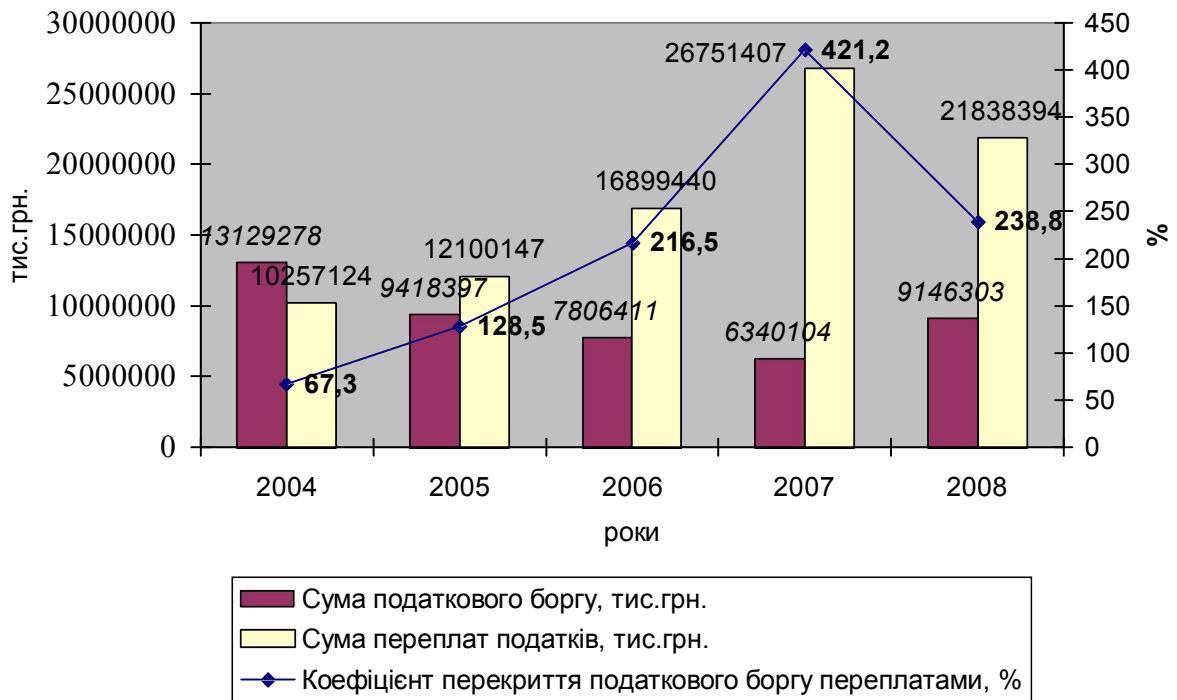


Рис. 4.2. Динаміка податкового боргу, сум переplat за податками та коефіцієнта перекриття у 2004 – 2008 рр.*

* Розроблено на основі [87;88;89;90;91]

Дані аналізу (рис. 4.2) відображають значне збільшення і дуже високе значення коефіцієнта перекриття в 2007 р. (при тенденції до зменшення податкового боргу платників спостерігається значне зростання суми переplat податків). Це вказує на те, що ризики невиконання зобов'язань держави перед платниками є значно вищими, ніж платників перед державою.

Залежність заборгованості та податкових ризиків двояка. Її зростання спричиняє збільшення податкових ризиків, і навпаки. Оскільки заборгованість – це результативний показник якості податкової системи і дії механізму оподаткування в конкретних умовах, то логічно відмітити значний вплив на податкову систему стану економіки, адже в умовах кризи податкова заборгованість значно зростає. Дії держави щодо її перекриття переплатами податків, реструктуризацією і відстроченням платежів за реальних умов оправдані лише як разові заходи. Проте вони стали регулярними і їхня системність лише збільшує ризики податкової системи.

4. Податкові пільги. Метою вивчення цього сегмента є оцінювання ризиків втрат держави через пільгове оподаткування за основними видами податків і зборів, що відображено у табл. 4.3.

Таблиця 4.3

Показники стану і структури втрат бюджету від пільгового оподаткування у 2004 – 2008рр. *

№ з/п	Показник	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Рівень втрат від податкових пільг у зведеному бюджеті, %	23,2	11,2	9,5	9,9	8,9
2.	Рівень втрат від податкових пільг щодо попереднього року, %	26,5	69,8	106,6	130,5	135,4
3.	Рівень втрат від податкових пільг за основними податками щодо попереднього року, %:					
	- податок на прибуток	70,3	13,3	198,0	174,7	130,6
	- податок на додану вартість	17,8	111,1	106,2	127,6	135,0
4.	Темпи змін кількості пільг щодо попереднього року, %	128,4	87,3	112,1	97,1	99,6
5.	Темпи змін кількості пільговиків щодо попереднього року, %	97,2	103,0	97,4	103,3	99,6

* Складено за даними [87;88;89;90;91]

Так, проведений аналіз вказує на те, що загальний рівень втрат від пільг у зведеному бюджеті зменшується, проте їхнє абсолютне і відносне значення щорічно зростає. Податками, за якими отримано найбільші втрати надходжень є ПДВ і податок на прибуток. Нелогічним є те, що при відміні значної кількості пільг за цими податками в 2005 р., кількість пільговиків у цей період збільшилася і рівень втрат від пільг та їхня кількість з 2006 р. значно зростають (рис. 4.3). При цьому спостерігаємо щорічну зміну тенденції щодо кількості пільговиків і наданих їм пільг при постійному збільшенні загальних втрат бюджету від пільгового оподаткування. У цьому разі складно оцінити ефект від надання пільг і ефективність діяльності держави в сфері пільгового оподаткування.

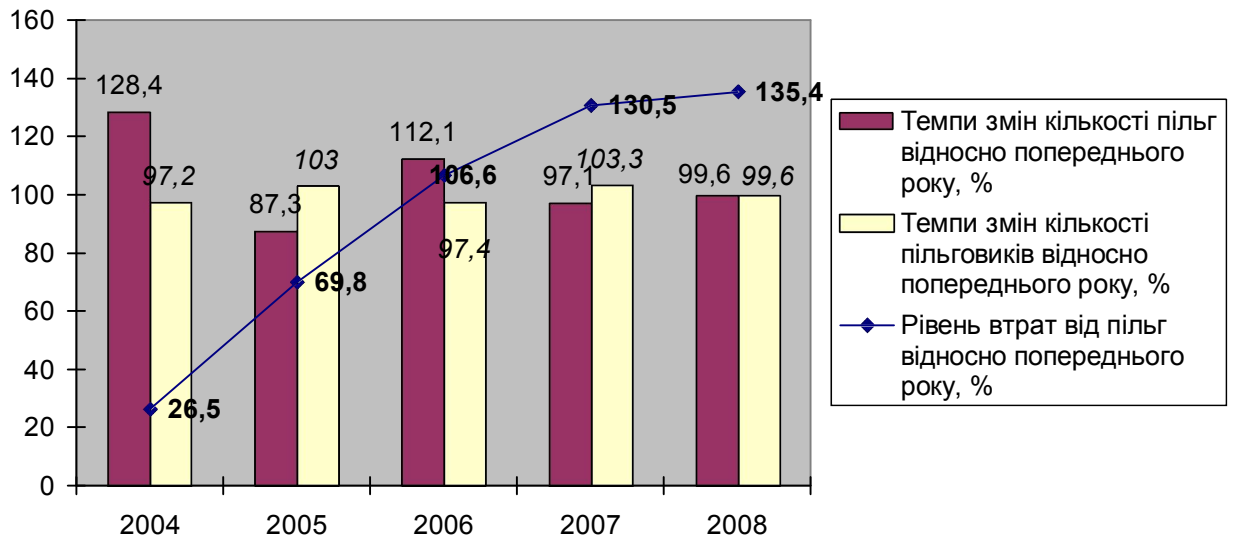


Рис. 4.3. Динаміка кількості пільговиків, наданих їм пільг і рівня втрат від пільгового оподаткування у 2004 – 2008 рр., %*

* Розроблено на основі [87;88;89;90;91]

Отже, для механізму пільгового оподаткування характерними є недотримання принципу соціальної справедливості та персоніфікації характеру встановлення. Пільги окремим суб'єктам господарювання надаються всупереч системі державних пріоритетів на основі суб'єктивного впливу державних органів, що має масовий характер.

Збільшення податкового навантаження одних платників за рахунок звільнення інших створює умови внутрішньої конкуренції і призводить до розвитку корупції та тіньового сектора економіки. Крім цього, повне або часткове звільнення платників податків від оподаткування та значне зменшення податкової бази створює можливості для невиконання податкового законодавства, що спричиняє втрати бюджету і є джерелом ризиків невиконання планових податкових надходжень. До того ж значно зростає ризиковість через функціонування пільг, передбачених за іншим, окрім податкового, законодавством. Відтак, за діючого механізму пільгового оподаткування пільги є податковими втратами держави, що необхідно враховувати при розрахунку ефективності податкової системи та її ризиків.

Проведений фрагментний аналіз показників, що віддзеркалюють стан податкової системи дає змогу отримати загальну характеристику діяльності держави в сфері оподаткування, тому аналіз відхилень у запропонованих сегментах є основою для оцінювання ризиків податкової системи. Отримані результати вказують на існування у діяльності держави таких ризиків:

- виконання плану номінальних показників бюджету за рахунок зростання інфляції;
- нерівномірності розподілу податків між бюджетами різних рівнів, що спричиняє поглиблення міжбюджетної кризи;
- нерівномірності податкового навантаження на суб'єктів господарювання;
- значного впливу суб'єктивних факторів на прийняття рішень у сфері оподаткування;
- негативного впливу на темпи економічного зростання;
- невиконання державою зобов'язань перед платниками;
- персоніфікації характеру встановлення пільг і недотримання принципу соціальної справедливості;
- створення можливостей для невиконання податкового законодавства, ухилення від сплати податків і тінізації економіки країни.

Наявність цих ризиків свідчить про нестабільність і суперечливість сформованої вітчизняної податкової системи, що за несприятливих обставин ускладнює фінансовий стан країни. Систематичні заміри показників реалізації податкової політики та їхніх відхилень є важливими інструментами оцінювання податкових ризиків і розробки заходів протидії останнім.

Очевидно, що нестабільність і протиріччя податкової системи – це не єдині причини зростання ризиків невиконання нею власних функцій. Відхилення від очікуваних результатів функціонування цієї системи зумовлені також структурними змінами в економічній системі, впливами політичних і соціальних ризиків, змінами податкового законодавства, помилками у прогнозуванні та плануванні основних макроекономічних

показників тощо. Проте такі впливи передбачити складно, а зміни макроекономічних показників стану податкової системи оцінити і спрогнозувати з метою збалансування бюджету можна.

Прогнозування будь-якого економічного показника стану податкової системи пов'язане з похибкою прогнозу, величина якої визначає ступінь ризику планів, що ґрунтуються на прогнозованих економічних показниках. Відтак, однією з домінуючих складових багатофакторного оцінювання надійності прийняття рішень щодо реальних обсягів планових податкових надходжень на базі їхніх прогнозованих обсягів є категорія податкових ризиків.

Отже, збалансування бюджету за рахунок відповідного зменшення ризиків податкової системи держава може досягти при об'єктивному обґрунтуванні величини податкових надходжень до бюджету з урахуванням цих ризиків. Питання оцінювання ризику виконання бюджету не є новими, їх вивчають такі економісти, як В.Вітлінський [34], О. Афонін і С. Онишко [7], А. Скрипник і Т. Паянок [255], Т. Теплова [271] та ін. На основі результатів досліджень цих учених і власних оцінимо вплив ризиків на прогнозування обсягів податкових надходжень. Використовуючи планові та фактичні показники надходжень за основними податками [87–91], оцінювання ризиків проведено упродовж кількох етапів.

1. Насамперед існує потреба у визначенні номінального ризику недовиконання планових податкових надходжень (Rn), суть якого розглядаємо як можливість недовиконання номінальних надходжень (x) на відносну величину (a) до запланованих (xp):

$$Rn(a) = R(x \leq xp(1 - a)), \quad (4.1)$$

при цьому $(a) = 0,01; 0,05, 0,1$.

2. Далі застосовують емпіричний підхід до оцінювання похибки прогнозування податків (i) на час (t):

$$\Delta i(t) = \frac{x_i(t) - y_i(t)}{y_i(t)} * x \quad (4.2)$$

де $x_i(t)$ – показник фактичних надходжень i -го податку за податковий рік t ;

$y_i(t)$ – показник планових надходжень i -го податку за податковий рік t .

Якщо використати формулу (4.2) до статистичних даних за 2003 – 2007 рр., матимемо такий результат (табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Характеристика відносних похибок планування податкових надходжень до зведеного бюджету за 2004 – 2008 рр., %*

Показники	2004	2005	2006	2007	2008
Зведений бюджет, усього	33,59	24,82	47,64	58,01	73,68
Податкові надходження загалом, у т. ч.:	37,73	27,57	51,16	63,36	88,57
- податок на прибуток	0,22	-2,94	-0,80	17,52	-2,04
- податок з доходів фізичних осіб	-12,77	5,61	104,77	64,92	46,12
- ПДВ	-23,84	-20,84	41,53	10,63	345,89
- акцизний збір	5,58	-0,51	7,06	1,55	-8,09

* Обчислено за даними [87;88;89;90;91]

Отримані результати свідчать про наявність суттєвих відхилень від плану протягом усього періоду. Найбільші відхилення спостерігаємо щодо всіх основних бюджетоутворюючих податків.

3. Використання відносних показників дає змогу обчислити такі середні похибки [255 ; 271]: відносну, абсолютну, квадратичну і квадратичну від’ємну. За даними табл. 4.4 систематизовано статистичні характеристики податкових надходжень на досліджуваному інтервалі (табл. 4.5).

Так, середня відносна похибка відображає наявність систематичного відхилення у плануванні податкових надходжень до бюджету. З основних податків найбільша величина цієї похибки припадає на податок з доходів фізичних осіб і ПДВ. Причому сума надходжень від зазначених податків планувалася з істотним заниженням щодо їхнього фактичного рівня. Високі

показники похибок виконання зведеного бюджету свідчать про свідоме систематичне заниження планових показників з метою відображення їхнього перевиконання. Це є свідченням викривлення показників державної звітності про виконання плану.

Таблиця 4.5

Систематизація середніх похибок планування податкових надходжень до зведеного бюджету за 2004 – 2008 рр., %*

Показник	Середні похибки			
	відносна	абсолютна	квадратична	квадратична від'ємна
Зведений бюджет, усього	28,47	47,55	50,61	7,81
Податкові надходження загалом, у т. ч.:	31,55	53,68	57,72	9,27
- податок на прибуток	2,39	4,70	8,00	1,64
- податок з доходів фізичних осіб	41,73	46,84	59,18	5,71
- ПДВ	70,67	88,55	156,51	14,16
- акцизний збір	1,12	4,56	5,46	3,63

* Обчислено на основі даних табл. 4.4

Зазначимо, що як переоцінювання так і недооцінювання планових показників податкових надходжень має негативні наслідки. Якщо перше спонукає до пошуку інших джерел залучення коштів для виконання бюджету [255] і може зумовити відповідні ризики неправомірного посилення податкового навантаження, то друге при розподілі додаткових коштів може зумовити збільшення ризиків корупції за рахунок лобіювання певних інтересів при розподілі коштів і недофінансування важливих довгострокових національних програм. Так, спостерігаємо значне недооцінювання надходжень за податком з доходів фізичних осіб у 2006 р. та ПДВ у 2008 р. Це спричинене існуванням ризиків відсутності у держави достовірної інформації щодо рівня тінізації економіки і доходів громадян та неправомірного завищення адміністративного впливу на механізм справляння податків.

Отримані дані також свідчать про вплив процесу диверсифікації на кінцевий результат. Значні похибки за зведеним бюджетом вказують на

високий ступінь ризику інших, крім зазначених, податків і неподаткових надходжень.

4. Ураховуючи значний вплив на податкові надходження ВВП, для оцінювання ризиків планування бюджету на наступний рік важливе значення має розрахунок співвідношення темпів зростання номінального ВВП і податкових надходжень. Середні темпи зростання r на інтервалі t років розрахуємо за такою формулою [263]:

$$r = T * \frac{X_i + T - 1}{X_i} * 100\% \quad (4.3)$$

де X_i – досліджуваний показник;

T – проміжок часу, впродовж якого розраховуються темпи зростання ($T=5$).

Середні значення темпів зростання номінального ВВП і податкових надходжень обчислено за даними державної податкової служби та узагальнено в табл. 4.6.

Таблиця 4.6

Середнє значення показників номінального ВВП і податкових надходжень за 2004 – 2008 рр., %*

ВВП	Зведений бюджет	Податкові надходження, всього	Податок на прибуток	Податок з доходів фізичних осіб	ПДВ	Акцизний збір
111,59	119,97	128,10	124,25	128,24	157,27	111,41
Еластичність відносно ВВП						
–	1,07	1,15	1,11	1,15	1,41	1,00

* Обчислено на основі даних [87;88;89;90;91]

Отже, практично всі усереднені показники перевищують середнє значення показника зростання номінального ВВП: найменші темпи зростання характерні для акцизного збору, найбільші – для ПДВ. Значення показника еластичності відносно ВВП найвищим є у ПДВ і податку з доходів фізичних

осіб. Відтак приріст ВВП призводить до зростання цих податків, що штучно збільшує їхню фіскальну ефективність.

5. Для аналізу впливу відхилень головних макроекономічних показників на похибки планування поступлень з основних податків, використаємо модель прогнозування надходжень податків залежно від їхньої фіскальної ефективності (питомої ваги у ВВП) та прогнозу основних макроекономічних показників [255]. За макроекономічні взято планові та фактичні показники зростання реального ВВП і щорічні темпи інфляції.

У зазначеній моделі відносна похибка прогнозованого показника надходжень до бюджету дорівнює сумі відносних похибок реального ВВП, прогнозування інфляції (дефлятора ВВП) і фіскальної ефективності. При цьому, перші дві складові є однаковими для всіх податків, а різниця в похибках невиконання податкових надходжень визначається варіативністю фіскальної ефективності окремих податків (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

**Характеристика похибки планування фіскальної значимості
основних податків за 2004 – 2008 рр., %***

Показ- ник	2004	2005	2006	2007	2008	Середні похибки			
						віднос- на	абсо- лютна	квадра- тична	квадра- тична від'ємна
Частка податку на прибуток у ВВП:									
Факт.	4,68	5,32	4,81	5,88	8,01	—	—	—	—
План.	4,67	5,48	4,85	5,01	8,18	—	—	—	—
Похибка	0,22	-2,94	-0,80	17,52	-2,04	2,39	5,14	8,00	1,64
Частка податку з доходів фізичних осіб у ВВП:									
Факт.	3,84	3,93	4,19	5,95	7,69	—	—	—	—
План.	4,40	3,72	2,05	3,61	5,26	—	—	—	—
Похибка	-12,77	5,61	104,77	64,92	46,12	41,73	52,63	59,18	5,71
Частка ПДВ у ВВП:									
Факт.	1,37	2,45	3,40	3,03	7,62	—	—	—	—
План.	1,80	3,09	2,40	2,74	1,71	—	—	—	—
Похибка	-23,84	-20,84	41,53	10,63	345,89	70,67	97,91	156,51	14,16
Частка акцизного збору у ВВП:									
Факт.	1,78	1,69	1,41	1,58	1,77	—	—	—	—
План.	1,69	1,70	1,32	1,56	1,93	—	—	—	—
Похибка	5,58	-0,51	7,06	1,55	-8,09	1,12	3,67	5,46	3,63

* Обчислено на основі даних [87;88;89;90;91]

Результати аналізу вказують на значні абсолютні та відносні похибки у плануванні податкових надходжень усіх податків, проте найбільше їхнє значення спостерігаємо відносно ПДВ і податку з доходів фізичних осіб. Причому до 2005 р. частка ПДВ планувалась значно завищеною і саме 2005р. виокремлюється значним зростанням податкового навантаження.

6. На основі даних табл. 4.4, 4.7 розрахуємо абсолютну, відносну та похибку планування і оцінимо вплив похибки планування фіскальної значимості на загальну похибку планування окремого податку (табл. 4.8).

Таблиця 4.8

**Характеристика похибок планування фіскальної значимості
за 2004 – 2008 рр., %***

Податок	Похибка	2004	2005	2006	2007	2008
Податок на прибуток	абсолютна	0,22	-2,94	-0,80	17,52	-2,04
	відносна	0,05	-0,54	-0,17	3,50	-0,25
	планування	3,67	4,48	3,85	4,01	7,18
Податок з доходів фізичних осіб	абсолютна	-12,77	5,61	104,77	64,92	46,12
	відносна	-2,90	1,51	51,16	17,99	8,76
	планування	3,40	2,72	1,05	2,61	4,26
ПДВ	абсолютна	-23,84	-20,84	41,53	10,63	345,89
	відносна	-13,25	-6,74	17,28	3,89	202,39
	планування	0,80	2,09	1,40	1,74	0,71
Акцизний збір	абсолютна	5,58	-0,51	7,06	1,55	-8,09
	відносна	3,30	-0,30	5,35	1,00	-4,20
	планування	0,69	0,70	0,32	0,56	0,93

* Обчислено на основі даних [87;88;89;90;91]

Отримані результати у табл. 4.8. свідчать, що відхилення у плануванні податкових надходжень за основними податками практично не визначається похибкою планування фіскальної ефективності, на величину якої впливають загальні економічні, адміністративні та політичні ризики. В загальній сумі податкових надходжень ці відхилення взаємно компенсуються через процес диверсифікації (див. табл. 4.5). Отже, прогнозування загальної суми податкових надходжень значною мірою визначається похибкою планування основних макроекономічних показників.

7. Відстежимо вплив результатів прогнозування загальних макроекономічних показників на суму податкових надходжень загалом. Очевидним у цьому разі є проведення емпіричних досліджень похибки планування базисного показника інфляції (дефлятора ВВП). Проте, як зазначають науковці А. Скрипник і Т. Паянок, реалізація цього підходу є неможливою, оскільки дефлятор ВВП не планують на наступний рік, а обчислюють за результатами минулого періоду. Можливим є оцінювання не похибки планування дефлятора ВВП, а індексу споживчих цін [255].

Результати аналізу похибки планування основних макроекономічних показників, яка впливає на рівень податкових надходжень відображено у табл. 4.9. Вони свідчать, що практично до 2007 р. фактичні показники темпів зростання ВВП перевищували планові. Ситуація змінилася з 2008 р., коли відбулось суттєве збільшення податкового навантаження. З огляду на це середня похибка планування реального ВВП незначно відрізняється від абсолютної.

Таблиця 4.9

Характеристика похибки планування основних макроекономічних показників, яка вплинула на рівень податкових надходжень у 2004 – 2008 рр., %*

Рік	ВВП у порівняльних цінах (зростаючим підсумком до відповідного періоду попереднього року)				Інфляція			
	Факт.	План.	Похибка	Відносна похибка	Факт.	План.	Похибка	Відносна похибка
2004	129,09	106,00	23,09	21,78	112,31	107,60	4,7	4,4
2005	127,92	106,50	21,42	20,11	110,32	108,00	2,3	2,1
2006	123,26	107,00	16,26	15,20	111,18	110,60	1,3	1,2
2007	107,50	106,50	1,00	0,94	116,59	107,51	9,1	8,5
2008	102,10	107,10	-5,00	-4,67	122,3	109,4	12,9	11,8
Середня відносна похибка			11,35	–	–	–	2,89	–
Середня абсолютна похибка			11,01	–	–	–	5,59	–
Середня квадратична похибка			16,01	–	–	–	6,53	–
Середня квадратична від'ємна похибка			2,24	–	–	–	4,67	–

* Обчислено на основі даних [87;88;89;90;91]

Фактичні показники інфляції на досліджуваному інтервалі перевищували планові. Проте найбільше відхилення в її плануванні спостерігається в 2008 р. При цьому спостерігається суттєва відмінність середніх похибок планування реального ВВП та інфляції, що вказує на ризики наповнення бюджету.

8. З метою оцінювання ризиків інфляційного наповнення бюджету відкоригуємо похибку планування податкових надходжень щодо похибки планування темпів зростання ВВП. У табл. 4.10 проведено розрахунки цієї похибки та уявної змінної, пов'язаної із можливістю існування ризиків оподаткування.

Таблиця 4.10

**Аналіз похибки планування податкових надходжень та уявної змінної,
пов'язаної із ризиками оподаткування за 2004 – 2008 рр., %***

Показник	2004	2005	2006	2007	2008
Відносна похибка ВВП	21,78	20,11	15,20	0,94	-4,67
Відносна похибка податкових надходжень	37,73	27,57	51,16	63,66	88,57
Уявна змінна x1	15,95	7,46	35,96	62,42	93,24
Відносна похибка інфляції	4,4	2,1	1,2	8,5	11,8
Уявна змінна x2	33,3	25,47	49,96	55,16	76,77

* Обчислено на основі вище приведених розрахунків

Так, похибка, що залишилась, визначається лише інфляційною похибкою та ризиками оподаткування. Ризик інфляційного наповнення бюджету оцінюється як можливість отримання фактичного рівня податкових надходжень при заданому рівні інфляції. Наочне уявлення про ступінь цього ризику протягом аналізованого періоду часу дає рис. 4.4.

Отже, відповідно до зростання інфляційної похибки збільшуються ризики виконання планових показників через перевищення фактичними темпами інфляції (інфляційне наповнення бюджету) запланованого рівня. Ризик інфляційного наповнення бюджету певною мірою сприяє зменшенню номінального, однак у разі значного перевищення фактичними показниками інфляції планових ступінь невизначеності зростає, що веде до збільшення

номінального ризику. Так, незважаючи на значні додатні значення похибок, номінальні ризики невиконання бюджету (ймовірність протилежної події) не прямують до нуля через зростання невизначеності макроекономічних процесів у разі суттєвого перевищення фактичних темпів інфляції над запланованими.

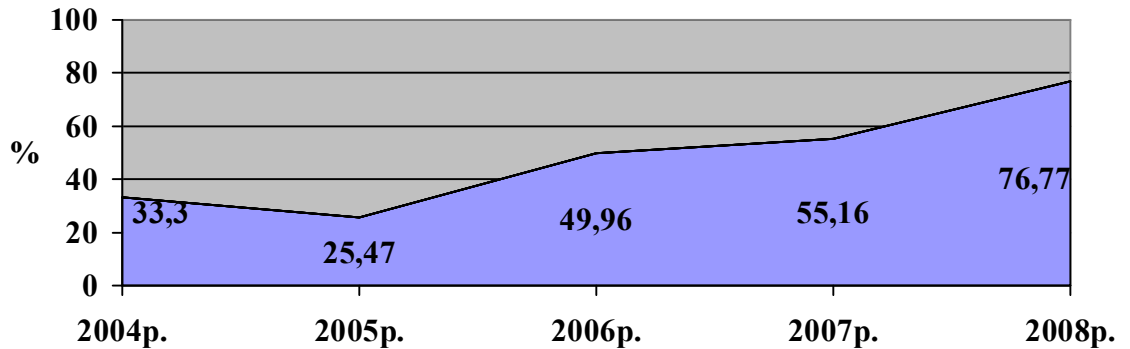


Рис. 4.4. Ризик інфляційного наповнення бюджету*

* Розроблено на основі проведених розрахунків ризику інфляційного наповнення бюджету у період 2004-2008 рр.

Таким чином, проведений емпіричний аналіз ризиків планування податкових надходжень бюджету свідчить, що на досліджуваному інтервалі макроекономічна ситуація загалом сприяла виконанню планових показників, а фактичні показники приросту реального ВВП та інфляції суттєво перевищували заплановані. Проте і за цих умов ризики недовиконання планових податкових надходжень значно зростають станом на 2008 р. Ступінь цих ризиків значною мірою залежить від визначення похибок фіскальної значимості податкових поступлень та планування макроекономічних показників. Проте врахування лише розглянутих загальних зовнішніх макроекономічних показників є недостатнім для оцінювання ризиків держави при прогнозуванні податкових надходжень.

З огляду на невизначеність податкової системи через наявність різних загроз у сфері оподаткування об'єктивною необхідністю є забезпечення прийняттого рівня ризиків на основі надійності прогнозів внутрішнього стану цієї системи. Якщо податкова система матиме низькі маневрені

властивості, то це не дасть змоги швидко реагувати на зміни зовнішніх умов її функціонування та розбудови .

Одним із головних напрямів урахування невизначеності податкової системи для збалансування бюджету є забезпечення адаптивності прогнозування податкових надходжень щодо інформації, яка характеризує системні вияви податкових ризиків. Адаптивність прогнозів робить можливими передбачення або зменшення ризиків і отримання відповідного економічного ефекту.

З метою адаптивності реальних прогнозів податкових надходжень необхідно оцінити ризики, спричинені основними загрозами у податковому середовищі. Проведене дослідження теоретико-методологічних засад ризикології у сфері оподаткування свідчить, що головними факторами, які спричиняють ризиковість податкової системи, є наявність податкового боргу, втрат від пільг і тінізації економіки. Урахування цих факторів дасть змогу значною мірою оптимізувати процес діяльності держави в сфері оподаткування в умовах невизначеності. Зокрема, існує можливість здійснити оцінювання рівня ризиків, пов'язаних із цими сегментами, та збільшити таким чином надійність й об'єктивність податкового прогнозування.

Для досягнення цієї мети сформуємо модель прогнозування податкових надходжень зведеного бюджету залежно від прогнозу податкового боргу, втрат від пільг, умовних податкових надходжень від тіньового капіталу та частки податкових надходжень у ВВП. У цьому разі планові показники податкових надходжень зведеного бюджету (P_i , індекс i , на наступний рік – індекс j) подамо у вигляді такої формули:

$$P_i = A(j) * B(j) * C(j) * D(j), \quad (4.4)$$

де $A(j)$ – прогнозний показник частки податкових надходжень зведеного бюджету у ВВП;

$B(j)$ – прогнозний рівень податкового боргу у зведеному бюджеті;

$C(j)$ – прогнозний рівень втрат від пільг у зведеному бюджеті;

$D(j)$ – прогнозний рівень податкових надходжень від тіньового капіталу.

Логарифмування обох частин зазначеної моделі та їхній диференціал дасть змогу оцінити ризик планування податкових надходжень за допомогою відносної похибки:

$$\frac{\Delta P_i(j)}{P_i(j)} = \frac{\Delta A(j)}{A(j)} + \frac{\Delta B(j)}{B(j)} + \frac{\Delta C(j)}{C(j)} + \frac{\Delta D(j)}{D(j)}$$

Відносна похибка прогнозованого показника надходжень до бюджету формується з відносних похибок: реального податкового боргу, реальних втрат від пільг, прогнозування податкових надходжень від тіньового капіталу і частки податкових надходжень у ВВП. Перші три доданки є однаковими, а різниця в похибках недовиконання податкових надходжень визначається варіативністю їхньої частки у ВВП.

Оскільки рівень податкового боргу та втрат від пільг не враховуються в прогнозах податкових надходжень, для оцінювання здійснено розрахунки можливої частки цих показників у планах з урахуванням їхнього стану на кінець попереднього року. З огляду на значний рівень тінізації економіки очевидною є можливість обчислення ймовірної суми податкових надходжень у разі виведення капіталу із тіні пропорційно до середньої частки реальних податкових надходжень у ВВП (середнього податкового навантаження у досліджуваному періоді). Результати розрахунків зазначених показників згруповано в табл. 4.11.

Таблиця 4.11

**Вихідні дані для оцінювання динаміки податкових надходжень,
рівня податкового боргу, втрат від пільг і тінізації за 2003 – 2008 рр.***

Показники	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Рівень фактичних податкових надходжень зведеного бюджету у ВВП, %	17,78	15,64	17,68	18,01	20,97	31,03
Рівень податкового боргу у фактичних податкових надходженнях зведеного бюджету, %	32,06	24,32	17,19	7,97	5,17	4,90
Прогнозована сума податкового боргу у планових податкових надходженнях зведеного бюджету, млн. грн.	-	12957	15208	11408	6186	5516
Рівень втрат від пільг у фактичних податкових надходженнях зведеного бюджету, %	99,82	23,24	11,23	9,53	9,94	8,91
Прогнозована сума втрат від пільг у планових податкових надходженнях зведеного бюджету, млн. грн.	-	40343	14532	7453	7397	10607
Прогнозована сума втрат від недоотримання податків з тіньового капіталу у фактичних податкових надходженнях зведеного бюджету, млн. грн.	21158	21583	28288	33318	45295	77575
Рівень втрат від недоотримання податків з тіньового капіталу у фактичних податкових надходженнях зведеного бюджету, %	44,51	39,99	36,24	34,00	36,93	41,86
Прогнозована сума втрат від недоотримання податків з тіньового капіталу у планових податкових надходженнях зведеного бюджету, млн. грн.	-	17980	25006	24051	26391	42608

* Складено за даними [87;88;89;90;91]

Для оцінювання впливу на податкові надходження податкового боргу, втрат від пільг і тінізації економіки на наступний рік важливе значення має розрахунок співвідношення їхніх темпів зростання, середні значення яких обчислено за даними попередніх розрахунків, статистичної звітності ДПА України [87–91] і узагальнено в табл. 4.12.

Таблиця 4.12

Показники темпів збільшення податкового боргу, втрат від пільг і тінізації щодо податкових надходжень за 2004 – 2008 рр., % *

Показники	2004	2005	2006	2007	2008
-----------	------	------	------	------	------

Рівень податкового боргу у фактичних податкових надходженнях, %	24,32	17,19	7,97	5,17	4,90
Рівень втрат від пільг у фактичних податкових надходженнях, %	23,24	11,23	9,53	9,94	8,91
Рівень втрат від недоотримання податків з тіньового капіталу у фактичних податкових надходженнях, %	39,99	36,24	34,00	36,93	41,86
Середні темпи зростання, %					
податкових надходжень	119,97				
податкового боргу	93,14				
втрат від пільг	93,76				
втрат від тіньового капіталу	131,64				
Еластичність щодо податкових надходжень, %					
податкового боргу	0,78				
втрат від пільг	0,79				
втрат від тіньового капіталу	1,10				

* Складено на основі попередніх розрахунків

Отже, середні показники податкового боргу і втрат від пільг практично наближені до податкових надходжень, а темпи збільшення втрат від тіньової економіки значно перевищують середнє значення показника зростання податкових надходжень. Це вказує на значну загрозу для бюджету існування зазначених сегментів. Значення показника їхньої еластичності відносно податкових надходжень підтверджує зменшення останніх через втрати від боргу і пільг та ймовірність значного зростання у разі легалізації капіталу. Приріст податкового боргу і податкових пільг призводить до зменшення податкових надходжень, а ймовірність приросту податків за рахунок капіталу, що виводиться з тіні, – до їхнього збільшення. Так, неврахування впливу зазначених сегментів при плануванні податкових надходжень значно збільшує ризиковість реального виконання бюджету.

Результативність дії запропонованої моделі підтвердимо розрахунками, які враховують у планах прогнозні показники податкового боргу, втрат від пільг і тіньового капіталу. Оскільки у цій моделі використовуються саме прогнозні показники, то логічно провести емпіричні дослідження похибок їхнього планування. Проте реалізація цього підходу є неможливою, оскільки втрати від податкового боргу, пільг і тіньової економіки не плануються, тому оцінено можливі похибки прогнозування зазначених сегментів та їхній вплив на загальні похибки податкових надходжень (табл. 4.13).

Таблиця 4.13

Похибки прогнозування податкового боргу, втрат від пільг і тінізації, що впливали на рівень податкових надходжень, % *

Показник	2004р.	2005р.	2006р.	2007р.	2008р.	Середня похибка
Податковий борг						
Факт	86,2	71,1	82,9	81,2	144,3	–
Прогноз	85,0	117,4	75,0	54,2	89,1	–
Похибка	1,2	-46,3	7,9	27	55,2	9
Відносна похибка	1,40	-39,40	10,50	49,80	61,90	16,84
Втрати від податкових пільг						
Факт	26,5	69,8	106,6	130,5	135,4	–
Прогноз	85,0	36,0	51,3	99,3	143,4	–
Похибка	-58,5	33,8	55,3	31,2	-8	10,76
Відносна похибка	-0,68	0,94	1,08	0,31	-0,06	0,32
Податкові втрати від існування тіньового капіталу						
Факт	102,0	131,1	117,9	135,9	171,3	–
Прогноз	84,9	139,1	96,2	109,7	161,5	–
Похибка	17,1	-8	21,7	26,2	9,8	9,9
Відносна похибка	0,20	-0,06	0,23	0,24	0,06	0,13

* Складено на основі проведених розрахунків

Отримані результати у табл. 4.13 вказують на те, що практично впродовж усього періоду фактичні показники темпів зростання податкового боргу, втрат від пільг і тіньової економіки збільшувалися. Це спричинило значні відхилення середніх похибок їхнього прогнозування на основі даних попереднього року від абсолютних, що підтверджує наявність високих ризиків у сфері регулювання боргу, пільг і зростання тіньової економіки, які викривлюють прогнози цих сегментів. Разом із цим, навіть ці результати свідчать, що при врахуванні в плані прогнозованих сум за цими елементами зменшується похибка планування бюджету.

З метою оцінювання ризиків впливу зазначених показників на виконання бюджету скоригуємо похибку планування податкових надходжень (див. табл. 4.4) на похибку прогнозування темпів змін податкового боргу, втрат від пільг і тіньового капіталу. Наочне уявлення про ступінь ризиків цих сегментів дає рис. 4.5.

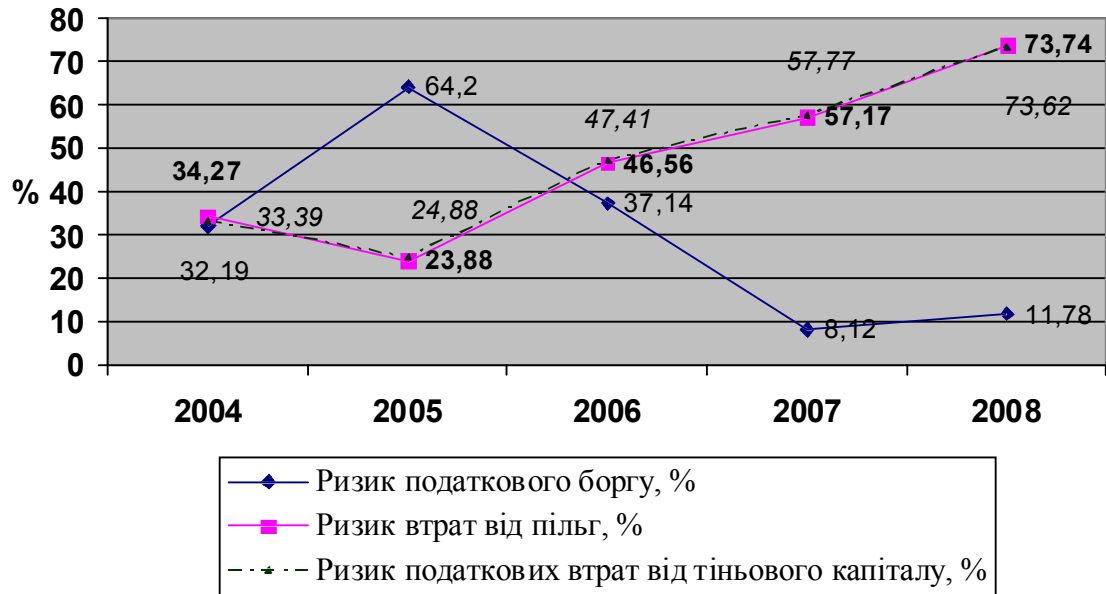


Рис. 4.5. Ризики податкового боргу, втрат від пільг і тіньового капіталу у виконанні планових показників податкових надходжень, %*

* Розроблено на основі розрахунку ризиків виконання планових показників податкових надходжень у 2004-2008 рр.

Отже, поточні плани податкових надходжень не враховують впливу на їхнє виконання ризиків податкового боргу, втрат від пільг і ненадходжень з тіньового капіталу. Розрахунок останніх вказує на значну їхню питому вагу у податкових надходженнях. Причому спостерігається максимально наближене значення показників ризиків податкових втрат від тіньового капіталу і пільг, що вказує на високу ймовірність формування тіньової економіки за рахунок необ'єктивної практики пільгового оподаткування у державі. Щодо податкового боргу зазначимо, що ризики його впливу на податкові надходження з 2005 по 2007 рр. зменшувались, проте у 2008 р. показники усіх ризиків суттєво зростають, що пов'язано із початком фінансово-економічної кризи та свідчить про нестабільність фінансової політики і невизначеність макроекономічних процесів в Україні.

Відтак, ризиковість збалансування бюджету значною мірою пов'язана з існуванням податкового боргу, втрат від пільг і тіньового капіталу, а також із неврахуванням цих сегментів при плануванні податкових надходжень. Це

спричиняє необ'єктивність планових показників, їхню невідповідність фактичним даним, викривлення державної звітності про виконання бюджету та завищення податкового навантаження на суб'єктів господарювання для виконання планових завдань. Оскільки планові показники надходжень до бюджету держава затверджує на основі прогнозних даних, розроблених ДПА України, то очевидною є необхідність оцінювання ризиків діяльності податкової служби та їхнього впливу на ризиковість податкової системи.

4.2. Ідентифікація ризиків діяльності державної податкової служби

Система органів державної податкової служби становить основу податкової системи, яка відіграє провідну роль у забезпеченні національної безпеки держави та її економічного сектора. Однією з головних проблем податкової системи України є те, що концептуальні рішення в сфері оподаткування реалізуються без урахування ступеня ефективності адміністративно-управлінської діяльності податкових органів.

З огляду на це у системі показників оцінювання ризиків податкової системи виокремлено спеціальну групу, яка характеризує ймовірність впливу ризиків діяльності державної податкової служби на ризиковість цієї системи. Врахування зазначених ризиків дасть змогу приймати адекватні управлінські та правові рішення не лише щодо підвищення дієвості адміністративного процесу, а й ефективності розбудови податкової системи загалом.

Дослідження проблеми ризиків у сфері діяльності податкових органів є особливо актуальним з огляду на зростання необхідності протидії новим видам податкових правопорушень, яка в реальних умовах супроводжується ризиками неефективного використання відомих для контрольної практики методів. Ризики недієвості застосування традиційних підходів у розкритті складних організаційних схем ухилення від оподаткування і транснаціональної злочинності потребують не лише попередньої професійної підготовки працівників контролюючих органів, а й їхньої готовності служити державі.

Очевидною є наявність ризиків діяльності податкової служби, які виявляються в усіх складових сфери оподаткування, де діють податкові правовідносини. Ці ризики необхідно враховувати як у чинному механізмі справляння податків і зборів, так і при безпосередньому виконанні податківцями функціональних обов'язків і застосуванні власних повноважень. Так, оцінювання ризиків діяльності працівника податкової служби буде ефективним за умови їхнього комплексного аналізу з трьох позицій: державної – як “слуги” держави, оскільки ця особа наділена відповідними повноваженнями, адміністративної – як державного службовця, який здійснює організаційно-розпорядчі дії та правової – як суб'єкта податкових правовідносин, який відповідає за вчинені дії.

Для вирішення цього завдання насамперед існує потреба у розв'язанні методологічної проблеми ідентифікації критеріїв, які стануть основою прийняття рішень. До цієї групи показників зарахуємо ті, які найбільш повно характеризують ефективність діяльності податкової служби і виконання її працівниками своїх прямих обов'язків та є вихідною інформаційною базою для будь-яких розрахунків щодо оцінювання ризиків.

Вартісна характеристика цих показників базується на критеріях, що використовують для спостереження за процесом ефективності адміністрування податків у державі. Вибір показників у цьому разі, як і в попередньому, є фрагментним через великий обсяг даних вихідної інформаційно-статистичної бази та особливості доступу до неї. Виходячи із результатів наукових доробок з цієї проблематики [165 ; 173 ; 175 ; 248] і власних міркувань визначимо можливий перелік блоків показників.

1. Витрати на функціонування державної податкової служби.

Аналіз цього сегменту проведемо на основі оцінювання показників, які характеризують співвідношення витрат на утримання податкових органів до мобілізованих ними податків і зборів (обов'язкових платежів). Вимірювання коефіцієнтів здійснено в контексті аналізу вартості витрат як у розрахунку на гривню податкових надходжень, так і на платників податків – юридичних і фізичних осіб.

З цією метою насамперед простежимо темпи зростання коефіцієнтів мобілізації податків податковими органами і витрат на утримання державної податкової служби (рис. 4.6).

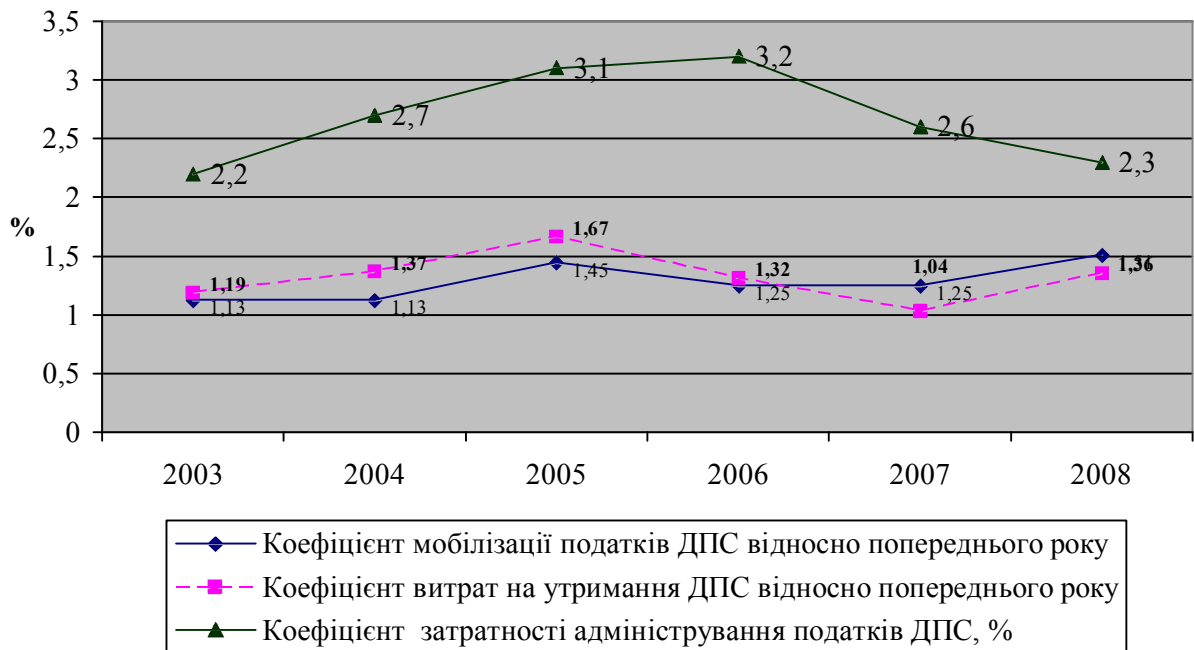


Рис. 4.6. Співвідношення коефіцієнтів мобілізації податків, витрат на утримання ДПС і затратності її функціонування*

* Розроблено за даними [86;87;88;89;90;91]

Так, проведений аналіз свідчить, що до 2006 р. витрати на утримання ДПС зростали значно швидшими темпами, ніж суми податкових надходжень. Починаючи з 2007 р. темпи зростання мобілізації податків дещо перевищують ці витрати. При цьому значення коефіцієнту затратності утримання податкової служби за даними розрахунків указує на те, що 100 грн. мобілізованих податків за останніх 6 років коштували платникам у середньому 2 грн. 70 коп., тобто 1 грн. адміністративних витрат забезпечує близько 30 грн. податкових надходжень до бюджету.

Ці дані підтверджують те, що при використанні не натуральних, а вартісних показників, діяльність податкових органів нашої держави є менш ефективною порівняно з відповідними службами інших країн. Наприклад, у США для збору 100 дол. податків затрачають не більш ніж 1 дол. адміністративних витрат, у Данії 1 крона витрат на адміністрування податків

генерує 113 крон з їхніх надходжень, в Угорщині 1 форинт – відповідно 77 форинтів, у Мексиці 1 песо – 33 [199, С.259].

Для об'єктивності оцінювання вартості витрат на утримання податкових органів існує потреба розрахунку її значення для платників податків і суспільства загалом. Так, у табл. 4.14 зіставлено дані щодо мобілізації податків у розрахунку на душу населення, економічно активну особу і підприємство з витратами на утримання податкової служби.

Результати аналізу (табл. 4.14) вказують на те, що у середньому кожна економічно активна особа сплачує (за станом на 2008 р.) 9626 грн., з них на утримання ДПС направляється 223,8 грн., або 2,3%. Кожне підприємство – платник податків відповідно сплачує у середньому (2008 р.) 221932 грн., з них на утримання ДПС – 5093,4 грн., або 2,3%. При цьому спостерігаємо таку тенденцію: витрати на утримання податкових органів щорічно зростають як на душу населення, одну економічно активну особу, так і на кожне підприємство, проте кількість населення і економічно активних осіб з року в рік зменшується, а кількість підприємств – платників податків збільшується. Це зумовлює зростання ризиків здешевлення реальної вартості податкового адміністрування. Зазначимо, що значний приріст витрат на утримання податкових органів не забезпечено аналогічним приростом мобілізації податків. Вагомий розрив спостерігаємо до 2006 р. Для виявлення причин цієї ситуації доцільно проаналізувати статті витрат податкових органів, що є неможливим за відсутності відповідної інформації.

Таблиця 4.14

**Показники вартості витрат на утримання податкових органів
за 2003 – 2004 рр.***

№ з/п	Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Мобілізовано податків у розрахунку:							
1	- на одиницю населення, грн.	990	1133	1651	2088	2629	3996
2	- на одну економічно активну особу, грн.	2144	2432	3503	4405	6392	9626
3	- на одне підприємство – платника податків	80419	86946	98547	130125	153893	221932

Витрати на утримання ДПС у розрахунку:							
4	- на одиницю населення, грн.	21,5	29,5	50,4	66,4	67,4	92,5
5	- на одну економічно активну особу, грн.	46,9	64,3	107,6	141,8	166,6	223,8
6	- на одне підприємство – платника податків	1746,9	2278,6	2989,9	4142,1	3972,4	5093,4
Темпи зростання показника мобілізації податків до попереднього року, %:							
7	- на одиницю населення	100	114,5	145,7	126,5	125,9	152,0
8	- на одну економічно активну особу	100	113,4	144,0	125,7	145,1	150,6
9	- на одне підприємство – платника податків	100	108,1	113,3	132,0	118,3	144,2
Темпи зростання показника витрат на утримання ДПС до попереднього року, %:							
10	- на одиницю населення	100	137,2	170,8	131,7	101,5	137,2
11	- на одну економічно активну особу	100	137,1	167,3	131,8	117,5	134,3
12	- на одне підприємство – платника податків	100	130,4	131,2	138,5	95,9	128,2

* Складено за даними [86;87;88;89;90;91]

Отже, оцінювання показників першого блоку свідчить, що при зменшенні кількості суб'єктів підприємницької діяльності витрати на утримання податкової служби збільшуються. Це призводить до перенесення більшої частини податкового навантаження на меншу кількість платників і монополізації вітчизняної економіки. Така ситуація значно збільшує ризики невиконання бюджетних надходжень.

2. Робота з податковим боргом. Оцінювання ризиків цього блоку базується на результатах аналізу сегменту “Податкова заборгованість”. Для вияву ризиків діяльності податкових органів у цьому разі необхідно оцінити інформацію щодо рівня розстрочення і відстрочення податкових зобов'язань, перекриття податкового боргу переплатою, помилково зарахованими платежами чи сплатою в попередні періоди. Серед основних показників блоку виокремимо:

а) рівень справляння податків і зборів (Рсп) – співвідношення суми мобілізованих податків і зборів до цієї самої суми з урахуванням податкового боргу, який свідчить про реальний стан справ податкових органів у напрямку мобілізації коштів бюджету;

б) рівень роботи з податковим боргом (Ррпб) – співвідношення мобілізованих податкових платежів до суми поточного податкового боргу за мінусом сум, отриманих унаслідок розстрочення і відстрочення податкових зобов'язань, що характеризує якість роботи податкових органів з поточними надходженнями, враховуючи різні види заборгованостей;

в) рівень податкового боргу (Рпб) у загальній сумі нарахованих (Рпб 1) і мобілізованих (Рпб 2) податків і зборів, який дає змогу отримати інформацію про перекриття податкового боргу переплатою, помилково зарахованими платежами чи сплатою в попередні періоди.

Результати оцінювання цих показників згідно даних ДПА України наведені у табл. 4.15.

Таблиця 4.15

**Фактичні показники роботи з податковим боргом
за 2003 – 2004 рр.***

№ з/п	Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Рівень справляння податків і зборів (Рсп), %	75,7	80,4	85,3	92,1	95,6	95,3
2.	Рівень роботи з податковим боргом (Ррпб), тис. грн.	3,3	5,9	6,7	30,2	1635,4	-210,8
3.	Рівень податкового боргу (Рпб 1), %	44,1	32,4	21,5	11,8	8,2	8,6
4.	Рівень податкового боргу (Рпб 2), %	32,1	24,3	17,2	7,9	5,2	4,9

* Складено за даними [86;87;88;89;90;91]

Так, проведений аналіз вказує на щорічне зростання рівня справляння податків. Теоретичне значення цього показника має становити не менш ніж 90%, що було досягнуто в 2006 – 2008 рр. Проте зауважимо, якщо в 2006 – 2007 рр. абсолютне значення суми податкового боргу зменшувалося, то в 2008 р. збільшилося на 44,2%. Отже, високий рівень справляння податків забезпечено збільшенням суми їхньої мобілізації до бюджету.

Показник рівня роботи з податковим боргом відображає, у скільки разів фактичні надходження перевищують розмір податкового боргу. Значення цього показника зростало до 2006 р. Проте з 2007 р. спостерігаються значні відхилення, причому в 2007 р. відбулося збільшення

у 54 рази, а в 2008 р. – зменшення у 7 разів, тобто сума фактично мобілізованих коштів була значно меншою від розміру реального податкового боргу. Причиною цього є неефективна робота податкових органів щодо процедур розстрочення і відстрочення податкових зобов'язань. Так, у 2008 р. сума розстрочених і відстрочених зобов'язань становила 10025035 тис. грн., а розмір податкового боргу був менший на 878732 тис. грн. і становив 9146303 тис. грн.

Разом з цим, показники рівня податкового боргу у загальній сумі нарахованих та мобілізованих податків і зборів мають позитивну тенденцію до зменшення в результаті зростання фактичних надходжень до бюджету. При цьому значення (Рпб 2) протягом досліджуваного періоду суттєво менше, ніж значення (Рпб 1), що свідчить про перекриття податкового боргу переплатою, помилково зарахованими платежами чи сплатою в попередні періоди. Тому загалом роботу податкових органів з податковим боргом можна вважати умовно ефективною. Ризиковість неефективності цієї роботи спричинена неефективністю механізму розстрочення і відстрочення податкових зобов'язань та застосуванням переплат для перекриття податкового боргу, що впливає на зростання ризиків завищення податкового навантаження на інших платників податків.

3. Контрольна робота. Аналіз показників цього блоку дає можливість оцінити ризики рівня контролюючого впливу діяльності податкових органів на фіскальну ефективність мобілізованих податків і зборів. Серед основних показників зазначеного сегмента виокремимо:

а) коефіцієнт співвідношення результатів контрольних дій і добровільної сплати податків (Кдс), який використовується для характеристики рівня добровільного виконання платниками податків податкових зобов'язань і вказує на необхідність застосування відповідних заходів превентивного і поточного контролю. Його обчислюють як співвідношення сум, що надійшли за результатами виїзних і камеральних перевірок, штрафів та пені за результатами цих перевірок, до суми мобілізованих податків і зборів;

б) рівень результативності роботи перевіряючих (Ррп), який дає змогу проаналізувати діяльність інспекторів, які проводять різні види перевірок. Його обчислюють як співвідношення сум, що надійшли за результатами виїзних і камеральних перевірок, штрафів та пені за результатами цих перевірок, до суми нарахованих податків і зборів;

в) коефіцієнт результативності фінансових санкцій (Крфс), який вказує на питому вагу нарахованих штрафів і пені за результатами виїзних і камеральних перевірок у загальній сумі виявлених занижених податкових зобов'язань. Можна обчислити окремо рівень штрафів і пені, що дасть змогу визначити рівень двох видів фінансових санкцій у сумі донарахованих податків і зборів;

г) коефіцієнти, що дають змогу визначити міру адміністративної і кримінальної відповідальності посадових осіб за порушення податкового законодавства. Такі коефіцієнти, як притягнення до адміністративної (Кав) і кримінальної (Ккв) відповідальності, обчислюють як співвідношення числа притягнених до зазначених видів відповідальності осіб до кількості проведених перевірок;

д) коефіцієнти співвідношення контрольних дій і їхніх реальних результатів характеризують подальший стан отриманих за результатами контролю фактів. Зокрема, це рівень скасування донарахованих платежів на підставі рішень суду у сумі донарахованих платежів, скерування порушених податковими органами кримінальних справ до суду, притягнення до відповідальності за кількістю порушених кримінальних справ тощо.

Результати розрахунків зазначених показників згідно даних ДПА України наведено у табл. 4.16.

Таблиця 4.16

Фактичні показники контрольної роботи податкових органів

за 2003 – 2004 рр. *

№ з/п	Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Коефіцієнт співвідношення результатів контрольних дій і добровільної сплати	27,4	13,9	8,7	7,6	4,9	4,6

	податків (Кдс), %						
2.	Рівень результативності роботи перевіряючих (Ррп), %	17,9	18,6	10,9	11,3	7,7	8,0
3.	Коефіцієнт результативності фінансових санкцій (Крфс), %, у т. ч.:	25,5	39,8	48,3	45,1	47,2	42,6
	- коефіцієнт нарахованих штрафів;	23,1	38,5	40,0	43,1	45,3	41,0
	- коефіцієнт нарахованої пені	2,4	1,4	8,3	1,9	2,0	1,6
4.	Коефіцієнт притягнення до адміністративної (Кав) відповідальності, %	2,7	17,6	6,2	3,5	2,8	2,3
5.	Коефіцієнт притягнення до кримінальної (Ккв) відповідальності, %	0,6	0,5	0,8	0,6	0,5	0,4
6.	Рівень скасування донарахованих платежів на підставі рішень суду, %	31,4	18,6	14,6	21,4	13,5	22,2
7.	Рівень скерування порушених податковими органами кримінальних справ до суду, %	60,8	45,3	41,0	61,4	64,0	61,0
8.	Рівень притягнення до відповідальності за кількістю порушених кримінальних справ, %	93,2	89,1	104	52,5	51,9	49,5

* Складено за даними [86;87;88;89;90;91]

Так, динаміка співвідношення результатів контрольних дій і добровільної сплати податків і зборів свідчить про тенденцію до зменшення рівня донарахованих податків, штрафів і пені за результатами перевірок у сумі мобілізованих коштів. Однак цей показник не є основою для визначення реальної оцінки рівня добровільності сплати податків, оскільки можливості ухилення від оподаткування необмежені і базуються на застосуванні великої кількості різних відлагоджених схем. Отримані значення коефіцієнта співвідношення результатів контрольних дій і добровільної сплати податків пояснюються збільшенням податкових надходжень, оскільки за статистичними даними ДПА України спостерігаємо наявну тенденцію до збільшення суми додатково нарахованих податків. Це підтверджує динаміка зменшення рівня результативності роботи перевіряючих, який є доволі низьким, проте значно перевищує перший показник протягом усього досліджуваного періоду.

Значення коефіцієнтів результативності фінансових санкцій і притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення податкового законодавства є низькими, без відповідної тенденції, що свідчить про наявність ризиків у системі відповідальності за вчинення податкових правопорушень. Це вказує на високий рівень скасування донарахованих

платежів на підставі рішень суду у сумі донарахованих платежів. Однак найнижчим є рівень притягнення до кримінальної відповідальності за кількістю порушених справ, що свідчить про існування ризиків некомпетентності державних службовців податкових і судових органів та/або їхньою корумпованістю.

4. Ефективність діяльності податкових органів. Оцінювання показників цього блоку здійснюється для виявлення кількісних факторів ризиків, пов'язаних із професіоналізмом і компетентністю службовців, та якісних щодо відповідності останніх кодексу професійної етики. Для аналізу зазначеного сегменту виокремимо такі показники:

а) рівень адміністративного впливу державної податкової служби на фіскальну ефективність (Рав), що обчислюється за співвідношенням сум донарахованих органами ДПС податків, штрафів, пені та мобілізації перших;

б) показники продуктивності праці податкових працівників, які характеризують суму мобілізованих податків і зборів, що припадає на одного службовця (Ппр 1) та на 1 грн. його заробітної плати (Ппр 2);

в) показники результативності роботи, що дають змогу комплексно її оцінити за результатами аналізу рівня нарахованих податкових зобов'язань у середньосписковій чисельності працівників податкової служби (Ппр3) і фонді оплати праці податкових працівників (Ппр4);

г) показники рівня відшкодування витрат на утримання працівників ДПС, що дають змогу оцінити безпосередньо їх (Рв 1), донарахування у бюджет (Рв 2) та кількість перевірених підприємств (Рв 3) у розрахунку на одного податківця;

е) показники економічної ефективності (Ефз), що відображають загальний економічний ефект діяльності працівників податкових органів:

- Ефз 1 – суму податків і зборів, які припадають на 1 грн. витрат;
- Ефз 2 – суму витрат, втілених у кожній гривні податків і зборів;
- Ефз 3 – суму донарахованих органами ДПС податків, штрафів, пені, які припадають на 1 грн. витрат.

Розрахунок зазначених показників наведено у табл. 4.17.

Так, згідно проведених розрахунків рівень адміністративного впливу податкових органів на фіскальну ефективність податкових надходжень досягав найвищого значення у 2004 р. – 14,0%. Починаючи з 2005 р., спостерігаємо стійку тенденцію до його зниження (за 4 роки у 3 рази). Наочне уявлення про динаміку цього показника дає рис. 4.7.

Якщо зіставити вищеподані дані з тим фактом, що кількість виявлених порушень у перевірених платників податків щорічно збільшується (їхня питома вага у кількості перевірених підприємств досягає 95% [86–91]), то зменшення рівня адміністративного впливу є нелогічним. Це спричиняє виникнення ризиків штучного провокування платників до порушення.

Результати аналізу показників продуктивності праці працівників податкових органів (Пр 1, Пр 3) свідчать про стійку тенденцію до її зростання. Разом з цим спостерігаємо нестійку тенденцію до забезпечення сум мобілізованих і нарахованих податків на 1 грн. заробітної плати службовця, що пов'язано із коливаннями фонду оплати праці. При цьому відносний приріст податкових надходжень є стабільним, а заробітної плати – із певними відхиленнями.

Таблиця 4.17

**Фактичні показники ефективності діяльності податкових органів
за 2003 – 2004 рр. ***

№ з/п	Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Рівень адміністративного впливу на фіскальну ефективність (Рав), %	13,1	14,0	8,7	7,6	4,9	4,6
2.	Показники продуктивності праці податкових працівників, тис. грн.:						
	- (Ппр 1)	781,9	888,7	1334,9	1675,9	2080,8	3150,6
	- (Ппр 2)	61,7	64,4	55,8	58,4	61,9	85,5
3.	Показники результативності роботи працівників податкової служби, тис. грн.:						
	- (Ппр 3)	568,8	665,2	1066,5	1131,0	1316,9	1808,6
	- (Ппр 4)	44,9	48,2	44,6	39,6	39,2	49,2
4.	Рівень витрат на утримання ДПС у розрахунку на одного податківця (Рв 1), тис. грн.	16,9	23,3	40,5	53,2	53,7	72,3
5.	Рівень донарахувань у бюджет у розрахунку на одного податківця	102,3	111,9	128,8	127,5	100,9	144,9

	(Рв 2), тис. грн.						
6.	Кількість перевірених підприємств одним податківцем (Рв 3), одиниць	5,1	6,4	5,6	6,6	7,3	7,2
7.	Питома вага виявлених порушень у кількості перевірених підприємств, %	91,9	95,7	95,2	95,3	95,2	94,3
8.	Показники економічної ефективності, грн.						
	- Ефз 1;	46,1	38,2	32,9	31,4	38,7	43,6
	- Ефз 2;	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02
	- Ефз 3	6,0	4,8	3,2	2,4	1,9	2,0
9.	Питома вага витрат у сумі мобілізованих податків і зборів, %	2,2	2,6	3,0	3,2	2,6	2,3

* Складено за даними [86;87;88;89;90;91]

Значення показників результативності праці, які базуються на сумах нарахувань, є значно вищими від продуктивності, основою розрахунку яких є фактичні суми надходжень, що відповідно свідчить про невиконання службовцями запланованих завдань і зменшення продуктивності праці. У середньому один працівник ДПС перевіряє близько 6 підприємств за рік, що доволі складно і відповідно негативно впливає на якість перевірок. Це вказує на непостійність політики і свідчить про наявність ризиків управління продуктивністю праці в податкових органах. Підтвердженням цього є нестійка тенденція показників ефективності діяльності та зростання питомої ваги витрат на утримання ДПС у сумі мобілізованих податків і зборів.

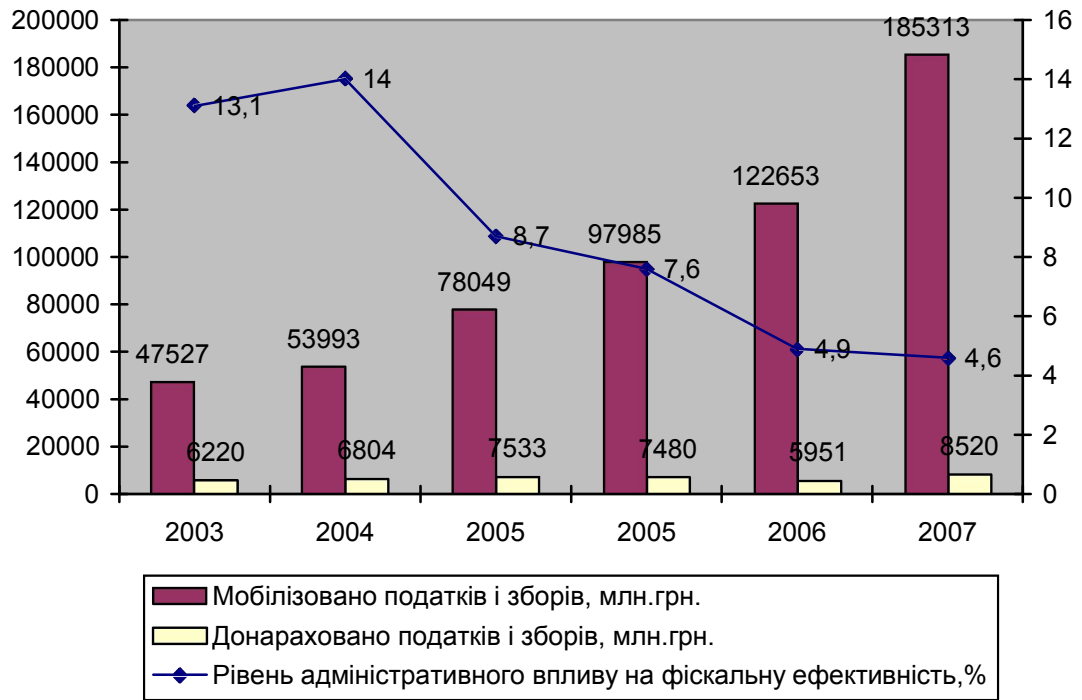


Рис. 4.7. Рівень адміністративного впливу податкової служби на фінансову ефективність податків і зборів*

* Побудовано за даними [86;87;88;89;90;91]

Згідно проведених розрахунків, в Україні питома вага витрат на функціонування податкової служби у сумі мобілізованих податків і зборів в середньому за 6 років дорівнювала 2,7%, а це значно перевищує відповідний показник в інших країнах. Так, питома вага витрат на утримання податкової служби у податкових надходженнях становить: у Росії – 1,15%, США – 0,5%, Фінляндії – 0,82%, Швеції – 0,04 % [51 ; 53 ; 196 ; 201]. Отже, порівняно з іншими країнами значення ефективності вітчизняної податкової служби є низьким, а питома вага витрат на її утримання – значно вищою.

Методологія оцінювання ризиків діяльності податкових органів потребує більшої деталізації інформації й аналізу показників. Проте зазначені блоки критеріїв загалом достатньо характеризують ефективність діяльності ДПС і тому є основою для кількісного оцінювання її ризиків.

Щодо якісних показників оцінювання ризиків діяльності податкових органів, то їх слід відстежувати за результатами опитувань і анкетувань як

службовців, так і платників податків. Ця інформація дає можливість найбільш об'єктивно виокремити проблеми, характерні для цього виду діяльності, що зумовлюють зростання ризиковості професійного та якісного виконання працівниками податкових органів своїх функцій.

Зокрема, у 2006 р. започатковано внутрішній моніторинг висновків податківців щодо чинної системи управління персоналом та стану дотримання професійної етики в органах ДПС. Він проводиться шляхом опитування засобами електронного анкетування, що забезпечує добровільність та анонімність.

Результати проведеного моніторингу дають змогу проаналізувати показники за групами запитань (дод. П) у динаміці та з'ясувати на базі отриманої інформації загальні тенденції та закономірності зв'язків між різними факторами, що впливають на діяльність працівників податкових органів. Відмітимо загальну тенденцію до зростання показників з проблемних питань у 2008 р. порівняно з попередніми періодами.

Серед цих показників незмінно високим балом протягом усього періоду опитування позначені рівень складності та інтенсивності роботи, а також відповідальності за виконання визначених завдань. Питома вага відповідей, що підтверджують проблемність цих показників, у 2008 р. у загальних результатах становить відповідно 85, 90 і 93%. Наявність великої кількості стверджувальних відповідей про високий рівень навантаження та інтенсивності праці пов'язана із дублюванням функцій, що виконують різні структурні підрозділи та недостатньою чисельністю персоналу щодо обсягу визначених завдань.

Високе значення і тенденцію до зростання спостерігаємо також щодо інших виокремлених у дод. П показників. Так, більше 60% респондентів вважають негативним вплив організаційних змін на ефективність їхньої діяльності. Причиною такого ставлення до зазначеної проблеми є те, що доволі часті поточні зміни організаційної структури спричиняють переміщення і скорочення персоналу, а також зміни функціональних обов'язків. Також негативно впливають на ефективність діяльності в

податкових органах низький рівень забезпеченості комп'ютерною технікою та автоматизації робочого місця.

Проте особливо гострим для податківців є питання оплати праці. Частка негативних відповідей щодо задоволення оплатою праці є високою і становить 70%. Такий результат моніторингу є незадовільним, оскільки рівень заробітної плати – це найвагоміший фактор серед інших у системі мотивації праці. Чим менше задоволений працівник матеріальними стимулами, тим більше зменшуються віддача та ефективність діяльності. Коментарі працівників містять також інформацію про недосконалу систему оцінювання діяльності та преміювання працівників, про невідповідність рівня навантаження персоналу рівню оплати праці.

Протягом усіх етапів дослідження визначено велику кількість позитивних відповідей на запитання про проблемність питань дотримання норм професійної етики. Порушення норм професійної етики не залишається поза увагою працівників і керівництва, однак кількість позитивних відповідей, що підтверджують проблемність цього запитання щорічно зростає і в 2008 р. становила 59%.

Разом з цим, стверджувальною є відповідь більшості опитуваних працівників щодо високого рівня забезпеченості органів державної податкової служби якісним кадровим складом, у т. ч. керівним, і доволі сприятливими умовами для ефективного виконання завдань і службових обов'язків, професійного розвитку персоналу тощо. З огляду на це вважаємо, що зростання порушень норм професійної етики зумовлено здебільшого суб'єктивними факторами.

Отже, результати проведеного внутрішнього моніторингу висновків працівників податкових органів підтверджують, що найбільш проблемними сторонами їхньої діяльності є:

- недостатній рівень заробітної плати та соціального забезпечення;
- недостатню штатну чисельність персоналу органів ДПС, особливо районного рівня;

- нерівномірне навантаження персоналу структурних підрозділів органів ДПС;
- дублювання функцій, що виконують різні структурні підрозділи;
- недостатню забезпеченість комп'ютерною та оргтехнікою, яка відповідала б сучасним вимогам і стандартам роботи;
- незадовільні умови праці та матеріально-технічного забезпечення (необхідність ремонту приміщень, незабезпечення канцелярським приладдям, порушення санітарно-епідеміологічних норм).

Проте для об'єктивності якісного оцінювання діяльності працівників податкових органів існує потреба у проведенні систематичного опитування не лише службовців, а й платників податків.

Відмітимо значний збіг результатів кількісного та якісного оцінювання показників діяльності податкових органів, що характеризують ризики її організації. Отримані дані відображають неефективність діяльності податкових органів за функціональними ознаками та нераціональність її організації, що свідчить про високу ймовірність існування у ній ризиків. За результатами проведеного дослідження систематизуємо ризики діяльності державної податкової служби за факторами, які їх спричиняють і відобразимо вплив цих ризиків на ризиковість податкової системи загалом (табл. 4.18).

Таблиця 4.18

Систематизація ризиків діяльності податкових органів*

Блок показників	Ризики діяльності податкових органів	Ризики податкової системи
Витрати на функціонування податкової служби	<ul style="list-style-type: none"> - здешевлення реальної вартості податкового адміністрування; - незабезпечення приросту мобілізації податків приростом витрат на утримання ДПС; - перенесення більшої частини податкового навантаження на меншу кількість платників 	<ul style="list-style-type: none"> - монополізації вітчизняної економіки; - невиконання бюджетних надходжень
Робота з	- неефективності процедур розстрочення	- необ'єктивне

податковим боргом	і відстрочення податкового боргу; - неправомірності застосування переплат для перекриття податкового боргу	завищення податкового навантаження для окремих платників
Контрольна робота	- низького рівня адміністративного впливу на фіскальну ефективність; - низької результативності роботи перевіряючих; - не притягнення до відповідальності за порушеними кримінальними справами; - некомпетентності службовців податкових і судових органів та / або їхньої корумпованості	- незабезпечення адміністративним впливом і контрольною функцією належного рівня податкових надходжень; - корумпованості
Ефективність діяльності	- невиконання службовцями визначених завдань; - низької продуктивності праці; - низької якості організації управління продуктивністю праці; - спотворення реальних результатів діяльності; - нерівномірного навантаження на службовців	- штучного провокування платників податків до порушень; - неможливість об'єктивного оцінювання ефективності діяльності податкової служби
Якісне оцінювання	- невідповідності рівня заробітної плати та соціального забезпечення встановленим функціям і обов'язкам; - нерівномірності навантаження персоналу; - дублювання функцій, що виконують різні структурні підрозділи; - недостатністю рівня матеріально-технічного забезпечення; - змінності організаційної структури	- невиконання податковими органами на належному рівні власних функцій і обов'язків; - професійної деформації і недотримання норм професійної етики службовця

* Складено на основі проведеного дослідження ризиків діяльності податкових органів

Так, домінуючими серед інших факторів, що збільшують ризиковість податкової системи, є проблеми фінансування податкової служби, яка забезпечує власну діяльність за рахунок бюджету. При цьому фонд оплати праці формують під конкретну кількість службовців, а інші напрями використання бюджетних коштів не розголошуються.

Рівень оплати праці працівників податкових органів є низьким порівняно з приватним сектором економіки. Непропорційно мала частка посадового окладу в структурі заробітної плати і неврахування ступеня відповідальності працівників спричиняють непрозорість в оплаті праці та її залежність від суб'єктивних факторів. Це зумовлює плінність кадрів в окремих органах і регіонах та призводить до дисбалансу високопрофесійних

працівників. Нестабільність заробітку зумовлюють надбавки і винагороди, в т. ч. за вислугу років, що становлять від половини до двох третин сукупного доходу. Отже, чинна система оплати праці податкових службовців не пов'язана з результатами їхньої роботи.

Однією із головних проблем є умови призначення на посади, просування по службі та ротації кадрів. Значно збільшують ризиковість податкової діяльності такі фактори:

- непрозорість призначення на посади службовців вищих категорій і його залежність від політичних і суб'єктивних факторів;
- відсутність чітко сформульованих кваліфікаційних вимог до посад;
- відсутність системи горизонтальної ротації та просування по службі за спеціальними програмами кар'єрного зростання.

Чинна система організації діяльності податкової служби посилює дисбаланс у системі управління оподаткуванням і зумовлює високий ризик його якості. Складне і суперечливе законодавче регулювання механізму адміністрування податків, спотворення об'єктивної інформації, численні звільнення, вибіркові покарання спричиняють вияви професійної деформації та збільшення на її основі корумпованості податкової служби, що є важливим фактором зростання ризиковості податкової діяльності. Саме делегування функцій держави посадовим особам податкових органів створює можливість для їхніх корупційних дій. Так, професор П. Мельник зазначає, що характерною особливістю професійної діяльності податкового службовця є те, що навіть її універсальна безпека – це концептуально віддалений носій небезпек, оскільки абсолютної безпеки при виконанні професійних функцій практично немає [166].

Вияви професійної деформації, зокрема корумпованості, характеризуються негативними змінами особистості, її професійно необхідних якостей і позначаються на професійній спрямованості працівників податкових органів. Вони виникають унаслідок систематичного повторення негативних типових ситуацій в організації діяльності протягом тривалого періоду і є ризиком зміни особистості службовців, оскільки

призводять до правового нігілізму та навмисного порушення норм чинного законодавства.

Отже, корумпованість у податкових органах – це вияв правового нігілізму і протиправних прийомів здійснення службових дій та оцінювання їхніх результатів, спрощення професійних стереотипів і послаблення морально-вольової надійності податкового службовця. Головною причиною цього явища є безкарність порушень і недостатній контроль за застосуванням працівниками податкової служби власних повноважень.

З огляду на значну небезпеку професійної деформації для податкової системи є доцільним оцінювання так званого “ризик корумпованості”, своєрідним сприйняттям якого є стратегія аналізу негативного ставлення працівників податкових органів до виконання своїх обов’язків з позиції створення відповідних умов як для мінімізації ризиків податкової системи, так і управління ними. Наслідком існування ризику корумпованості є фінансові, матеріальні та моральні втрати суспільства і держави загалом.

Якісна характеристика оцінювання ризику корумпованості базується на аналізі соціальних, юридичних та організаційних проблем хабарництва, кількісна – на математичних моделях і статистичних даних. Розв’язанню соціальних і управлінських задач з виявлення ознак корупції в податковій службі певною мірою сприятиме застосування математичного апарату “Логіко-ймовірнісна теорія ризику з групами несумісних подій”, який розробив російський науковець Є. Соложенцев. Цей математичний апарат був апробований для оцінювання та аналізу ризиків портфеля цінних паперів, невдач менеджменту компаній, кредитних організацій тощо та підтвердив свою високу якість [259].

Використання логіко-ймовірнісної теорії ризику для оцінювання ризику корумпованості податкових органів можливе за наявності таких аксіом:

- будь-який податковий працівник здатний приховати факти порушень за умов недобросовісного ставлення до своїх обов’язків,

недосконалості контролю за обґрунтованістю прийнятих рішень і відсутності ефективних норм відповідальності;

- будь-який податковий орган здатний до корумпованості за умов відсутності прозорості в його діяльності і належної системи контролю;
- корумпованість збільшується за умов відсутності прозорості оцінювання податкових ризиків і ефективного управління ними;
- корумпованість збільшується за умов відсутності кількісного та якісного оцінювання хабарництва і корупції в податкових органах;
- складність організаційної та функціональної структури податкової служби сприяє зростанню корумпованості.

Корумпованість описують за допомогою ознак хабара, як її головної характеристики, та їхніми градаціями, які є випадковими величинами і розглядаються як логічні змінні та випадкові події-ознаки і події-градації, що містять ризики. Для вимірювання ознак (характеристик процесу, об'єкта тощо) використовують шкали-градації: логічну ((правда/брехня) 1/0), якісну (висока і низька заробітна плата) тощо.

Логічна змінна Z_j відповідає події-ознаці і дорівнює 0 з ризиком P_j , якщо ознака j свідчить про наявність хабара, та 1 з ризиком $Q_j = 1 - P_j$ за його відсутності. Логічна змінна Z_{jr} відповідає градації r для ознаки j і дорівнює 0 з ризиком P_{jr} та 1 з ризиком $Q_{jr} = 1 - P_{jr}$. Вектор $Z(i) = (Z_1, \dots, Z_j, \dots, Z_n)$ описує об'єкт i із статистичних даних. Для об'єкта i замість логічних змінних $Z_1, \dots, Z_j, \dots, Z_n$ слід підставити логічні змінні Z_{jr} для градацій ознак саме цього об'єкта [259].

Логічна функція хабара загалом виглядає таким чином:

$$Y = Y(Z_1, \dots, Z_j, \dots, Z_n).$$

При цьому ризики хабара матимуть такий загальний вигляд:

$$P_i \{Y=1 \text{ за умови } Z(i)\} = P(P_1, \dots, P_j, \dots, P_n), \quad i = 1, 2, \dots, N.$$

Ризики оцінюються при ідентифікації хабара за статистичними даними, яка є однією з основних і найскладніших у вивченні проблеми корупції. Існує пропозиція [259] вирішувати її алгоритмічними методами за схемою, тобто на основі відомих ймовірностей для градацій P_{jr} , $r = 1, 2, \dots, N_j$; $j = 1, 2, \dots, n$, та

обчислених ризиків P_i , $i = 1, 2, \dots, N$, для процесів, кожен з яких може супроводжуватися хабарами.

Так, працівники податкових органів приймають велику кількість рішень щодо діяльності платників податків. У кінцевому результаті існує можливість оцінити ефективність прийнятих рішень щодо загальної результативності діяльності податкової служби. При цьому елементами моделі ризику хабарництва є функціональні підрозділи податкового органу $Z_1, \dots, Z_j, \dots, Z_n$, кожен з яких має N_j службовців, які приймають рішення. Загалом елементи $Z_1, \dots, Z_j, \dots, Z_n$ пов'язані логічними зв'язками і функціонують циклічно. Службовці в j -му підрозділі $Z_{j1}, \dots, Z_{jr}, \dots, Z_{jN_j}$ формують групу несумісних подій. Службовець, який приймає рішення, затверджує документ своїм підписом.

Побудова логіко-ймовірнісної моделі хабарництва полягає в обчисленні ризиків P_{jr} , $j = 1, 2, \dots, n$; $r = 1, 2, \dots, N_j$, за якими службовці отримують хабарі, на основі статистики з N ефективних і неефективних рішень. Для ідентифікації моделі хабарництва використаємо умовні статистичні дані щодо притягнення до відповідальності порушників податкового законодавства після виявлення цього факту в результаті проведення перевірки щодо справляння податку на прибуток. Причиною не притягнення до відповідальності або притягнення меншою мірою визначено феномен хабарництва.

Це припущення базується на тому, що аморфність, невизначеність форм і методів контролю дають можливість податковому інспектору особисто приймати рішення щодо об'єктивності відображення результатів перевірки в акті, а службовцям вищого рангу – щодо притягнення до відповідальності порушників законодавства. Це є своєрідним підґрунтям подальших корупційних вимог працівників податкової служби, оскільки від стану порушення і можливих санкцій залежить розмір хабара.

Для визначення дії зазначеної моделі виокремлено чотири функціональних підрозділи службовців, які поступово приймають рішення щодо результатів контрольної роботи:

- 1-ий – інспектори відділу оподаткування юридичних осіб і бригадир перевіркової групи;
- 2-ий – начальник відділу оподаткування юридичних осіб і начальник управління оподаткування юридичних осіб;
- 3-ій – начальник ДПІ та його заступники;
- 4-ий – голова ДПА області та його заступники.

Відповідно цим групам присвоєно логічні змінні Z_1, Z_2, Z_3, Z_4 . Кожен із цих підрозділів має відповідно N_1, N_2, N_3, N_4 службовців, кількість яких у підрозділі відповідає кількості градацій в ознаці. Умові об'єктивного притягнення до відповідальності відповідає градація 1), не притягнення або зменшення відповідальності – градація 0).

Можливу кількість різних комбінацій проходження даних про перевірку платника податків у податковому органі і ймовірну кількість хабарів визначаємо таким чином:

$$N_{\max} = N_1 \times N_2 \times N_3 \times N_4.$$

Враховуючи структуру підрозділів податкового органу, їхні функціональні обов'язки і взаємозв'язки, то в основі побудови логічної моделі хабарництва закладено такі припущення: службовці із Z_1 здійснюють перевірку платників податків, із Z_2, Z_3 та Z_4 приймають рішення щодо притягнення їх до відповідальності та здійснюють загальне управління. Ймовірність хабарництва, можлива на всіх рівнях і становить Z . У цьому разі логічна модель хабарництва в диз'юнктивній нормальній формі [259] виглядає так:

$$Y = Z_1 Z_2 \vee Z_1 Z_3 \vee Z_1 Z_4 \vee Z_1 Z_2 Z_3 \quad (4.5)$$

Ідентифікація і дія моделі полягає у визначенні ризиків отримання службовцями хабара $P_{jr}, j = 1, \dots, n; r = 1, \dots, N_j$ за судовою статистикою фактів хабарництва. За відсутності фактичних даних про хабарі у податкових органах, що встановлені судами за кримінальними справами, для проведення розрахунків використаємо статистичні дані про результати контрольної роботи [86–91]. Так, у досліджуваному періоді коефіцієнт співвідношення між сумою, яка фактично надійшла за результатами перевірок, і сумою,

донарахованою за цими перевірками, перебуває в межах від 0,25 до 0,44.

Отже, умовно середній ризик хабарництва дорівнює $P_h = 0,35$. Чотири ознаки мають від 2 до 6 градацій; усього визначено 15 градацій. У результаті встановлено ризики P_{jr} для всіх службовців. Допустиме значення ризику хабарництва визначається при заданому коефіцієнті асиметрії ефективних і неефективних рішень $P_{ad} = 0,3086$. Результати досліджень відображені в табл. 4.19 та 4.20.

Таблиця 4.19

Середні ризики хабарництва для підрозділів податкових органів*

Показники	Підрозділи j			
	1	2	3	4
Ризики (P_{jr})	0,51	0,37	0,45	0,59
Кількість службовців, N_j	3	2	4	6

* Складено за результатами проведених досліджень

Таблиця 4.20

Ризики хабарництва службовців*

Підрозділ Z_1			Z_2		Z_3				Z_4					
1	2	3	1	2	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6
0,35	0,60	0,25	0,39	0,36	0,46	0,29	0,37	0,68	1	0,58	0,64	0,47	0,39	0,46

* Складено за результатами проведених досліджень

Отже, значення ризиків хабара мають суттєві відмінності. Найбільші ризики присутні у підрозділах 1 та 4, які відповідно впливають на значні відхилення від значення середнього ризику хабарництва. У цьому разі виникає потреба у дослідженні зазначеної логіко-ймовірнісної моделі хабарництва на основі характеристики поведінки окремого службовця податкового органу. Ризики хабарництва останнього оцінюють кількісно за ймовірністю хабара. Про можливість існування хабарництва свідчать зокрема такі ознаки особи та її поведінки:

- вік і стаж роботи в податковому органі;
- придбання будинку, квартири, дачі, автомобіля тощо вартістю, що не відповідає рівню заробітної плати;
- відповідність стилю життя суспільним нормам;
- пристрасть до азартних ігор;
- наявність частих скарг і доган;
- притягнення до відповідальності за недобросовісне виконання обов'язків, порушення трудової дисципліни тощо.

Проте для вияву корупційних дій існування цих ознак недостатньо, оскільки ризик хабара виникає за наявності його основної детермінанти – ймовірності ухилення від оподаткування платниками податків.

Отже, використання розглянутих логіко-ймовірнісних моделей хабарництва є можливим як для окремого працівника чи податкового органу, так і для всієї податкової служби. Проте, з огляду на складність проблеми оцінювання корупції, моделювання й аналіз ймовірності хабарництва на основі логіко-ймовірнісної теорії ризику з групами несумісних подій виступає предметом окремого наукового дослідження.

Результати проведеного оцінювання ризиків діяльності податкових органів дають змогу виокремити три групи взаємопов'язаних ознак, які відображають змістову структуру ризиків цієї служби:

- загальні, що характерні їй як контролюючому органу у сфері оподаткування: невизначеність, непередбачуваність і непевність функціонування податкового середовища, загрози його безпеці, ймовірність настання непередбачуваних політичних, соціальних і економічних змін;
- специфічні, що пов'язані із виконанням її працівниками функцій адміністрування податків і контролю за дотриманням чинного законодавства: загрози невиконання бюджету, неефективність функціонування податкового механізму та системи відповідальності за ухилення від оподаткування;
- професійні, які характеризують безпосередньо компетентність її працівників, якість і сумлінність виконання ними своїх обов'язків: недостатність професійної підготовки, неможливість якісного виконання

визначених завдань у реальних умовах, неправомірність дій службовців, корумпованість і лобіювання інтересів певного кола осіб, обмеженість заходів у ризикових ситуаціях межами необхідності виконання встановлених завдань.

Виходячи із змісту структурних ознак, суть **ризиків діяльності податкових органів** формуємо як *можливість невиконання ними визначених завдань і реалізації повноважень, наданих чинним законодавством через неефективність побудови і функціонування податкового механізму, тактики і стратегії діяльності, недостатність професіоналізму чи вплив морально-етичних та суб'єктивних факторів.*

Таким чином, діяльність працівників податкових органів відбувається в умовах, за яких звернення до інституту ризиковості є об'єктивною потребою. Об'єктивність оцінювання ризиків податкової служби унеможлиблюється відсутністю прозорості у її роботі. Для досягнення ефективності управління цими ризиками існує необхідність в його організаційно-правовому, кадровому, інформаційному забезпеченні. Ідентифікація ризиків діяльності податкових органів є можливою лише з урахуванням правового, морально-етичного і психологічного аспектів.

Складність вирішення цього завдання та системність у вияві ризиків підтверджує необхідність модернізації діяльності державної податкової служби України. У мінімізації цих ризиків однаково зацікавлені і суспільство, і працівники податкової служби, і платники податків.

4.3. Алгоритм моделювання податкової поведінки платників податків з урахуванням ризиків

Важливим етапом моніторингу ризиковості податкової системи є розробка комплексного підходу до оцінювання ризиків діяльності платників з точки зору ймовірності ухилення від сплати податків, їхнього розподілу за категоріями уваги та першочерговості для передбачення у плані документальних перевірок. При виконанні цього завдання варто урахувувати, що, по-перше, ймовірність прояву ризиків суб'єктів господарювання прямо залежить від існування загальних ризиків податкової системи та спеціальних ризиків діяльності податкових органів, по-друге, поведінка окремих економічних суб'єктів в умовах ризиків завжди супроводжується широким спектром ірраціональних виявів і тому її коригують під дією цього феномена.

Порівняно з питаннями оцінювання ризиковості податкової системи і діяльності податкової служби, методологічні основи вимірювання ризиків суб'єктів господарювання, податкові органи вивчають значно активніше. Початковим етапом цього напрямку роботи стало затвердження Наказом ДПА України № 430 порядку оцінювання показників діяльності суб'єктів господарювання для розподілу платників податків за категоріями уваги [222], який базується на розробленому директором Департаменту інформатизації процесів оподаткування І. Шаровим алгоритмі побудови моделі оцінювання податкових ризиків.

Згідно зазначеного нормативного документу для оцінювання ризику несплати податків і розподілу платників податків за категоріями уваги Y використовують набір факторів $X_i, i=\overline{1,n}$, за якими можна робити висновок про ймовірність невиконання суб'єктами господарювання своїх податкових зобов'язань [222]:

$$Y = f_Y(X_1, \dots, X_n). \quad (4.6)$$

При цьому визначають можливий діапазон змінювання контрольованих параметрів X_i , $i = \overline{1, n}$, і вихідної змінної Y , а також розраховують числові значення кожного параметра для здійснення переходу до лінгвістичної форми. Вихідною змінною Y може бути значення категорії уваги, до якої належить конкретний платник за результатами проведення виїзної перевірки або сум донарахованих після цього коштів, які зводять до добровільно сплачених цим суб'єктом господарювання податків.

З метою оцінювання ризику несплати податків і розподілу їхніх платників за категоріями уваги використовують методи нечіткої логіки, оскільки, на відміну від інших методів класифікації, вони не допускають жодних обмежень характеру вхідної інформації (вхідні фактори можуть мати числову природу, нормативну, лінгвістичну, логічну тощо), дають змогу встановити набір правил для здійснення оцінювання та розподілу, а також обрати параметри моделі з урахуванням наявного статистичного матеріалу.

Для оцінювання показників X_i , $i = \overline{1, n}$, і подальшого використання в розрахунках на основі нечіткої моделі формується єдина шкала з п'яти якісних термів: *ДН* – дуже низький рівень показника, *Н* – низький рівень показника, *С* – середній рівень показника, *В* – високий рівень показника, *ДВ* – дуже високий рівень показника [222]. Деякі показники залежно від їхньої природи можуть обмежитись меншою кількістю властивих для них лінгвістичних термів.

Множину значень вихідної лінгвістичної змінної Y , що визначає належність до певної категорії уваги, становитимуть терми: *К1* – перша категорія уваги, яку характеризує низький ризик несплати податків певним суб'єктом господарювання, *К2* – друга категорія уваги (ризик несплати податків помірний), *К3* – третя категорія уваги (високий рівень ризику несплати податків). Із урахуванням належності до певної категорії уваги

певний суб'єкт господарювання буде внесений до плану-графіка документальних перевірок підприємств.

При цьому задається вигляд функцій належності нечітких термів для різних контрольованих параметрів. Для побудови функцій належності п'яти нечітких термів вхідної змінної $\{ДН, Н, С, В, ДВ\}$ відобразимо діапазони зміни параметрів $X_i, i=\overline{1,n}$, на єдину універсальну множину X . Наочне уявлення про функції належності вказаних п'яти нечітких підмножин дає рис. 4.8.

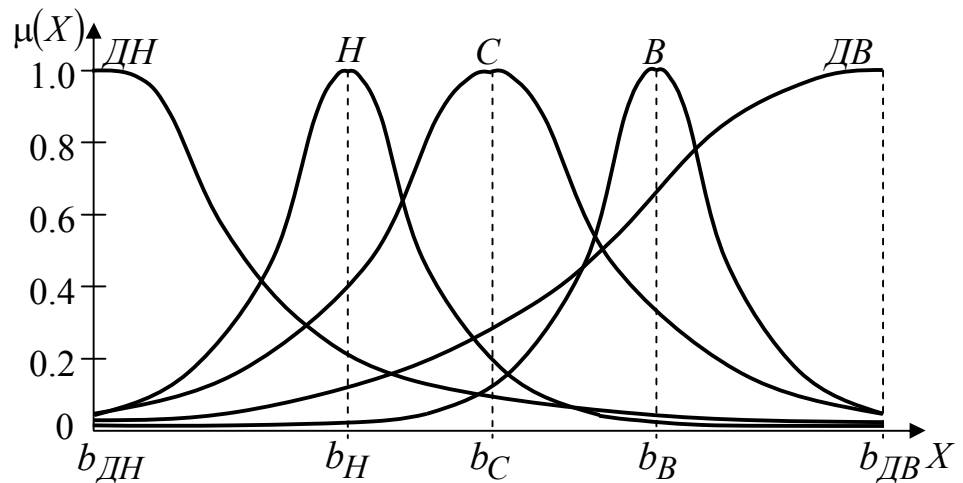


Рис. 4.8. Нечітка змінна X із квазідзвоноподібною функцією належності *

* Розроблено згідно додатку до Наказу ДПА України [222].

Квазідзвоноподібні функції належності для нечітких термів $\{K1, K2, K3\}$ вихідної змінної Y подано в графічному вигляді на рис. 4.9.

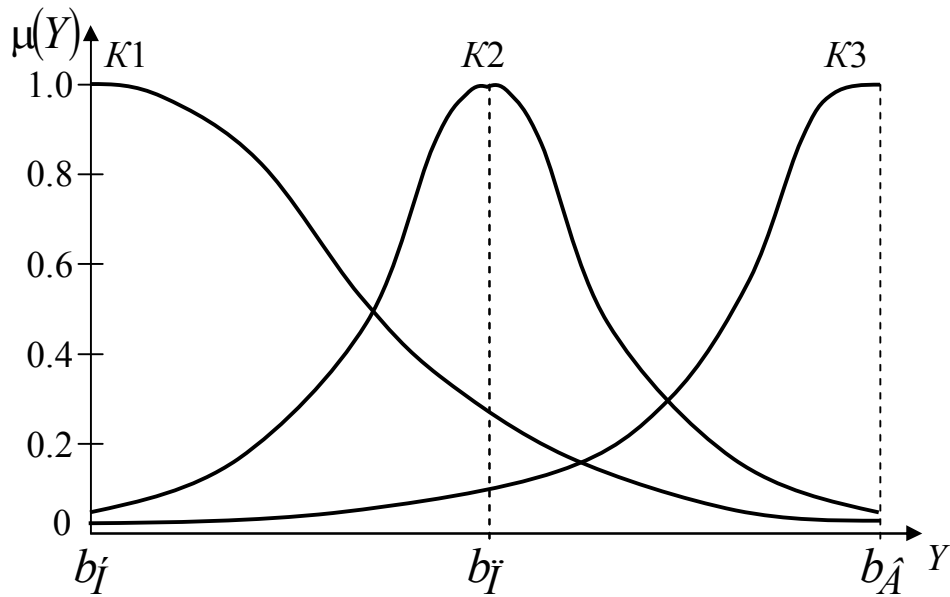


Рис. 4.9. Вихідна змінна Y із квазідзвоноподібною функцією належності *

* Розроблено згідно додатку до Наказу ДПА України [222].

Усі квазідзвоноподібні функції належності нечітких термів як вхідних, так і вихідної змінної (див. рис. 4.8 та 4.9) можна відобразити аналітично [222]:

$$\mu^{jp}(X_i) = \frac{1}{1 + \left(\frac{X_i - b_i^{jp}}{c_i^{jp}} \right)^2}, \quad j = \overline{1, m}, \quad i = \overline{1, n}, \quad p = \overline{1, k_j}, \quad (4.7)$$

$$\mu^j(Y) = \frac{1}{1 + \left(\frac{Y - b^j}{c^j} \right)^2}, \quad j = \overline{1, m}, \quad (4.8)$$

де $\mu^{jp}(X_i)$ – функція належності вхідної змінної X_i лінгвістичним термам a_i^{jp} ;

$\mu^j(Y)$ – функція належності вихідної змінної Y до j -го класу (до лінгвістичних термів d_j);

m – кількість значень вихідної змінної (кількість категорій уваги – визначено 3 категорії уваги);

n – кількість вхідних параметрів моделі (факторів ризику);

k_j – кількість правил у базі знань, що відповідають однаковому значенню вихідної змінної Y ;

c – коефіцієнт концентрації-розтягування функції належності;

b – координата максимуму функції ($\mu(b)=1$).

Значення функцій належності бічних термів усіх змінних за межами своїх максимумів b прирівнюються до одиниці [222].

Зазначимо, що для побудови експертної системи необхідно сформулювати базу правил із реалізацією механізму нечіткого логічного висновку, щоб на його основі можна було зробити математично обґрунтовані судження про рівень ризику несплати податків і розподіляти суб'єкти господарювання за категоріями уваги з урахуванням відібраних для аналізу показників.

Значення функції належності за кожним правилом розраховуються шляхом множення функцій належності всіх вхідних змінних. Для знаходження функцій належності вихідної змінної за кожним з її термів застосовується операція максимізації. Аналітична форма запису вирішального правила для зарахування суб'єкта господарювання до j -ої категорії уваги (належність до термів d_j із множини $\{K1, K2, K3\}$) із застосуванням вагових коефіцієнтів і функцій належності всіх змінних має вигляд [222]:

$$\mu^j(X_1, \dots, X_n) = \max_{p=1, k_j} \left\{ w_{jp} \prod_{i=1}^n \mu^{jp}(X_i) \right\}, \quad j = \overline{1, m}, \quad (4.9)$$

де $\mu^j(X_1, \dots, X_n)$ – функція належності вихідної змінної Y до класу d_j , що визначається на основі вхідних змінних X_i , $i = \overline{1, n}$;

w_{jp} – ваговий коефіцієнт j -го, $j = \overline{1, k_j}$, правила для термів d_j вихідної змінної Y .

Очевидно, що при побудові математичної моделі необхідно задати всі головні правила. Чим більше система містить логічних правил зарахування підприємства до певної категорії уваги, тим точнішим буде проведений аналіз. Якщо в базі знань відсутнє правило, що відповідає поточному стану конкретного підприємства, система видасть рішення, що найбільше відображає ситуацію. Це буде рішення, для якого функція належності вихідної змінної Y є найбільшою серед інших для конкретних значень вхідних змінних $X_i, i=\overline{1,n}$.

При цьому у кожній категорії уваги здійснюється ранжування суб'єктів господарювання на основі кількісних значень вихідної змінної Y , розрахованих у результаті проведення операції дефазифікації.

Після побудови моделі та створення бази знань проводиться оцінювання першої наявного статистичного матеріалу [222]. У цьому разі можна суттєво підвищити якість логічного висновку. Для настроювання параметрів нечіткої моделі необхідна наявність статистичних даних для вхідних змінних і відповідні значення вихідної змінної. Вихідна змінна може бути визначена як на основі експертних суджень, так і розрахована кількісно, а потім переведена в лінгвістичну форму. Кількісний еквівалент для будь-якого з лінгвістичних термів вихідної змінної можна визначити на основі таких показників, як наприклад, обсяг донарахованих за результатами перевірки коштів, віднесений до деякої бази. Як базу можна використати обсяг сплачених податків, величину прибутку, обсяг оборотних коштів підприємства тощо.

Отже, у загальному вигляді настроювання математичної моделі ідентифікації об'єкта дослідження полягає в підборі таких параметрів функцій належності всіх термів для кожної змінної, що мінімізують деякий визначений критерій якості. Для настроювання моделі використовують критерій оптимальності, що має просту похідну, зручну для подальших математичних перетворень:

$$\varepsilon_t = \frac{1}{2}(\hat{Y}_t - Y_t)^2 \quad (4.10)$$

де \hat{Y}_t та Y_t – розраховане за моделлю та реальне значення вихідного параметра на t -му кроці навчання.

У цьому разі суть навчання полягає в підборі таких ваг правил w та параметрів b і c функцій належності кожного з термів для всіх змінних Y та X_i , $i=\overline{1,n}$, які мінімізують розходження (4.10) між результатами апроксимації і реальним поведінням об'єкта. Для настроювання моделі застосовано систему рекурентних співвідношень, що мінімізують критерій:

$$w_{jp}(t+1) = w_{jp}(t) - \eta v_{jp}, \quad j=\overline{1,m}, \quad p=\overline{1,k_j}, \quad (4.11)$$

$$c_i^{jp}(t+1) = c_i^{jp}(t) - \eta \frac{2v_{jp} c_i^{jp} (X_i - b_i^{jp})^2}{\mu^{jp}(X_i) \left((c_i^{jp})^2 + (X_i - b_i^{jp})^2 \right)^2}, \quad j=\overline{1,m}, \quad i=\overline{1,n}, \quad p=\overline{1,k_j}, \quad (4.12)$$

$$b_i^{jp}(t+1) = b_i^{jp}(t) - \eta \frac{2v_{jp} (c_i^{jp})^2 (X_i - b_i^{jp})}{\mu^{jp}(X_i) \left((c_i^{jp})^2 + (X_i - b_i^{jp})^2 \right)^2}, \quad j=\overline{1,m}, \quad i=\overline{1,n}, \quad p=\overline{1,k_j}, \quad (4.13)$$

де $w_{jp}(t)$, $c_i^{jp}(t)$, $b_i^{jp}(t)$ – ваги правил w і параметри всіх функцій належності c , b кожної змінної на t -му кроці навчання;

η – параметр навчання;

$$v_{jp} = w_{jp} \frac{\bar{d}_j \sum_{l=1}^m \mu^{d_l}(Y) - \sum_{l=1}^m \bar{d}_l \mu^{d_l}(Y)}{\left(\sum_{l=1}^m \mu^{d_l}(Y) \right)^2} \sum_{l=1}^m [\mu^{d_l}(Y_t) - \mu^{d_l}(\hat{Y}_t)] \prod_{l=1}^n \mu^{jp}(X_l). \quad (4.14)$$

Алгоритм навчання нечіткої моделі складається із двох фаз. На першій фазі обчислюється модельне значення виходу об'єкта Y (4.6) – (4.9), що відповідає заданій архітектурі мережі. На другій фазі обчислюється значення

нев'язки ε_i (4.10) та за співвідношеннями (4.11) – (4.14) перераховуються ваги правил та параметрів усіх функцій належності нечіткої моделі [222].

Таким чином, розглянутий математичний підхід до оцінювання показників діяльності суб'єктів господарювання з точки зору ймовірності ухилення від сплати податків є базою для розробки механізму оцінювання податкових ризиків платників податків. Проте ефективність дії зазначеного механізму залежить від вибору показників для вхідних змінних, які варто аналізувати за допомогою експертних висновків і кількісних критеріїв. Проте щодо цього розробки у нормативних документах відсутні.

Для вирішення цього завдання пропонуємо застосовувати комплексний підхід до оцінювання ризиків платників податків, який передбачає відповідну черговість етапів проведення:

- формування бази даних про діяльність суб'єкта господарювання із зовнішніх і внутрішніх джерел;
- побудова тимчасових рядів для ризикових типів діяльності;
- відбір факторів, які дають змогу визначити податкову поведінку суб'єкта господарської діяльності та встановлення їхнього впливу на стан виконання ним податкових зобов'язань;
- розробка для кожної галузі діяльності системи показників, які враховуватимуть вплив на зміни виконання податкових зобов'язань основних характеристик соціально-економічного розвитку країни та ефективності податкового регулювання;
- обчислення комплексного показника ризику платника податків і зарахування суб'єкта господарювання до відповідної категорії уваги.

Узгодження даних про діяльність суб'єкта господарювання із зовнішніх і внутрішніх джерел необхідно здійснювати за допомогою послідовного зближення, ураховуючи існуючі логічні і статистичні зв'язки. При цьому забезпечити однорідність вихідних даних, необхідних для статистичного аналізу, можливо шляхом застосування багатовимірних групувань з використанням методів кластерного і дискримінантного аналізу. Побудова тимчасових рядів для ризикових типів діяльності базується на

результатах оцінювання статистичних характеристик (стандартних відхилень, середніх значень тощо) відібраних галузей, а також виявлення аномальних спостережень, які варто розглядати як потенційні ризики недостовірності даних податкової звітності платників цих галузей.

При відборі факторів, які визначають податкову поведінку суб'єкта господарювання і засвідчують можливість виникнення у нього ризиків, варто виокремити зовнішні, які не залежать від діяльності платника податків, і внутрішні, які від неї залежать. У загальному вигляді зазначені фактори систематизовані на рис. 4.10.

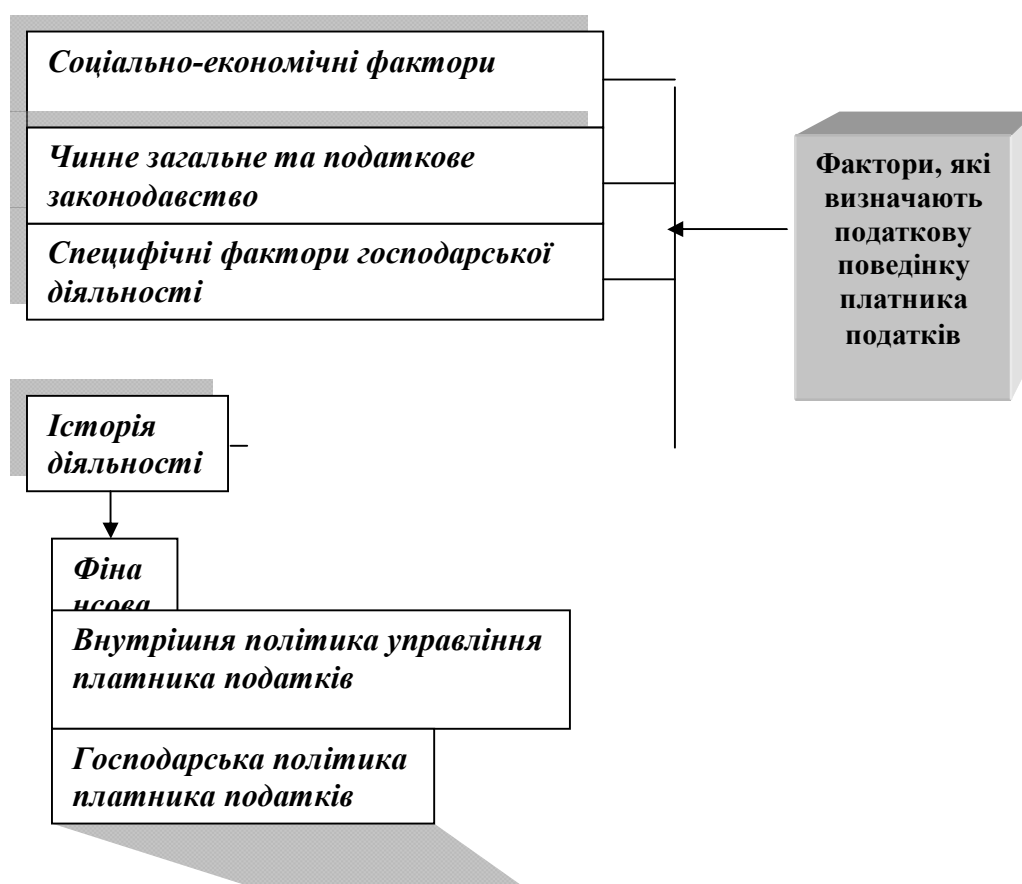


Рис. 4.10. Порядок визначення факторів, які характеризують податкову поведінку суб'єкта господарювання*

* Розроблено на основі систематизації факторів, які характеризують податкову поведінку суб'єкта господарювання

Згруповані відповідним чином фактори дають змогу сформувати систему показників, які характеризують виконання платниками податків податкової дисципліни і вплив їхньої поведінки на рівень податкових ризиків. При побудові цієї системи варто використовувати методи регресійного аналізу та адаптивного моделювання. Уточнення результатів статистичного оцінювання проводиться за допомогою експертних висновків спеціалістів у конкретній галузі діяльності. Мінімальний, на нашу думку, перелік цих показників має містити такі блоки і групи даних.

1. **Зовнішній вплив на діяльність платника податків.** До цього блоку належать специфічні показники господарської діяльності та соціально-економічні характеристики, які дають змогу проаналізувати обставини економічного, демографічного, політичного та географічного характерів, а також чинне загальне та податкове законодавство, його зміни, властиві загальному колу підприємств галузі, в якій функціонує платник податків. Зокрема, про наявність ризиків свідчать такі виявлені умови діяльності:

- загальний стан справ у галузі, сезонність виробництва;
- наявність (відсутність) великої кількості банкрутств у галузі;
- зменшення (збільшення) попиту на вироби або послуги компанії через зміни потреб споживачів;
- зростання кількості конкурентів;
- наявність міжнародних угод;
- специфічні умови оподаткування (наявність пільг або обмежень);
- цінові коливання на продукцію, товари, послуги;
- зміни в податковому законодавстві тощо.

2. **Фінансова діяльність суб'єкта господарювання.** У цьому блоці виокремимо специфічні показники діяльності платників у сфері фінансів, які характеризують рівень їхньої рентабельності і прибутковості, стан розрахунків із кредитними установами, постачальниками, покупцями та працівниками тощо. Так, про наявність ризиків у цьому разі свідчать такі встановлені умови діяльності:

- постійне зменшення прибутку порівняно з попередніми періодами;
- зменшення обсягів виробництва продукції та валового доходу;
- зменшення коефіцієнтів ліквідності, фінансової стійкості, автономності;
- наявність значних обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості;
- недостатність обігових і використання залучених коштів, отримання кредитів у банківських та фінансових установах під високі процентні ставки та під сумнівні гарантії;
- виплата заробітної плати працівникам на рівні мінімального розміру;
- наявність значних обсягів виплат працівникам у вигляді позичок, страхових виплат тощо.

3. Внутрішня політика управління платника податків. Даний блок містить показники, які характеризують стан організації суб'єктом господарювання облікової роботи, внутрішнього контролю, адміністративного впливу, а також доцільність вибору напрямів діяльності та відносини з контролюючими органами. Зокрема, про наявність ризиків свідчать такі виявлені умови діяльності:

- часта перереєстрація платника податку;
- часта зміна керівного складу підприємства, власників, оновлення наглядової ради;
- часта зміна аудиторів або юрисконсультів, головних бухгалтерів;
- низький рівень організації обліку, відсутність автоматизованого обліку;
- різка зміна напрямків роботи компанії й укладання не вигідних угод з контрагентами тощо.

4. **Господарська політика суб'єкта господарювання.** До цього блоку належать показники, які дають змогу оцінити напрями діяльності платника та стан його взаємовідносин з контрагентами тощо. Так, про наявність ризиків у цьому разі свідчать такі встановлені умови діяльності:

- перебування значної частки статутного фонду платника податків у володінні юридичних осіб, що розташовані в офшорних зонах;
- здійснення активної зовнішньоекономічної діяльності;
- виробництво, реалізація, імпорт підакцизних товарів (окремо – лікєро-горілочаних і тютюнових виробів);
- продаж основних фондів за ціною, нижчої за балансову;
- здійснення операцій з цінними паперами, борговими зобов'язаннями;
- наявність взаємовідносин підприємства з контрагентами, які перебувають в офшорних зонах;
- здійснення бартерних операцій (за наявності у достатній кількості обігових коштів), використання процедур взаємозаліку заборгованості;
- здійснення значних обсягів операцій з розрахунками готівкою;
- наявність філій і відокремлених підрозділів, які перебувають на консолідованій сплаті податків;
- наявність взаємовідносин з фіктивними фірмами;
- реалізація продукції (робіт, послуг) за цінами, значно нижчими, а придбання за цінами, значно вищими від середньостатистичних, що діють на ринку збуту;
- відсутність господарської діяльності або декларування протягом тривалого періоду збиткової діяльності компанії;
- застосування вексельних схем у розрахунках;
- наявність господарських операцій, невластивих галузі тощо.

5. Дотримання чинного законодавства. Даний блок містить показники, які характеризують стан виконання платником норм чинного законодавства і його податкову поведінку. Зокрема, про наявність ризиків свідчать такі виявлені умови діяльності:

- порушення строків розрахунків в іноземній валюті;
- неподання або несвоєчасне подання платником податкової звітності;
- порушення строків сплати податків і зборів;
- застосування нульової ставки оподаткування ПДВ при непідтвердженні факту перетинання товарами митного кордону України;
- наявність арифметичних і методологічних помилок у податковій звітності;
- подання нових податкових розрахунків і декларацій з виправленими показниками (уточнених декларацій);
- зростання податкового боргу за даними особистих рахунків.

При цьому кожна з перелічених умов діяльності суб'єкта господарювання свідчить про наявність кількох окремих ризиків. Наприклад, при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності поширені такі податкові ризики, як неправильне визначення податкової бази при імпорті товарів, що не обкладаються податком на додану вартість, неправильне застосування нульової ставки оподаткування ПДВ при експорті та ін.

Зазначені блоки показників загалом характеризують діяльність платника податку і тому є основою для оцінювання ризиків невиконання ним податкових зобов'язань, прогнозування ймовірності виникнення податкових ризиків і оцінювання їхніх наслідків у сфері оподаткування. Описана система відбору факторів і групування показників діяльності суб'єкта господарювання для визначення вхідних змінних при застосуванні розглянутої вище методики оцінювання дає змогу змоделювати схему впливу

цих факторів на індивідуальну податкову поведінку платника податку (рис. 4.11).



Рис. 4.11. Факторна модель формування індивідуальної поведінки платника податків*

* Розроблено на основі вивчення елементів формування податкової поведінки суб'єкта господарювання

Використання зазначеної моделі дає можливість в процесі моніторингу податкових ризиків охопити систему показників, які враховують вплив основних характеристик соціально-економічного розвитку країни, ефективності податкового регулювання та особливостей діяльності суб'єктів господарювання на рівень виконання останніми податкових зобов'язань. За її допомогою стає можливим обчислення комплексного показника ризику платника податків і його зарахування до відповідної категорії уваги.

Категорія уваги безпосередньо характеризує податкову поведінку суб'єктів господарської діяльності. Її визначають за комплексним показником податкового ризику (ризиком господарювання) – сумарною оцінкою ризиків або їхніх факторів, які властиві тому чи іншому платнику

податків та різнобічно характеризують його діяльність. При цьому кожен фактор важливо оцінити за можливістю віднесення суб'єкта господарювання до відповідної категорії, в межах якої необхідно аналізувати ризики, що зумовлені цим фактором.

Розподіл платників податків буде ефективним за умови визначення окремо для юридичних та фізичних осіб таких видів ризиків, як галузевий, регіональний і типу діяльності. Так галузевий ризик оцінюється на підставі аналізу статистичної інформації як співвідношення кількості встановлених порушень у певній галузі до кількості платників податків, які здійснюють власну діяльність у цій галузі.

Аналіз статистичної звітності ДПА України [86–91] дав змогу виявити основні галузі діяльності, які є найбільш ризикованими у сфері оподаткування. Це фінансово-кредитна система, паливно-енергетичний комплекс, виробництво та реалізація підакцизних товарів, серед яких значно виокремлюється спиртова і тютюнова галузі, сільське господарство, зовнішньоекономічна діяльність, сфера приватизації, кіно-, відеобізнес. Вивчення матеріалів, які характеризують стан боротьби з приховуванням доходів від оподаткування у зазначених галузях, свідчить про існування у них системного поширення фактів ухилення від сплати податків і збільшення рівня співвідношення кількості встановлених порушень щодо платників податків, які здійснюють власну діяльність у цих галузях. Це підтверджує значну галузеву ризиковість цих сфер діяльності.

Регіональні ризики визначено на підставі статистичної інформації [86–91] як співвідношення кількості встановлених порушень у певному регіоні до кількості платників податків, які здійснюють власну діяльність у цьому регіоні. Так, за результатами проведеного оцінювання зазначених показників отримано такі результати:

- найвищі регіональні ризики ухилення від сплати податків виявлено у м. Київ, Донецькій, Дніпропетровській, Луганській і Харківській областях;
- найвищі регіональні ризики незаконного виготовлення і збуту підакцизних товарів виявлено у Донецькій, Запорізькій, Львівській, Дніпропетровській областях і м. Київ;
- найвищі регіональні ризики “відмивання” коштів та іншого майна, здобутого злочинним шляхом, виявлено у м. Київ, Донецькій, Дніпропетровській, Луганській і Запорізькій областях;
- найвищі регіональні ризики порушень у сфері зовнішньоекономічної діяльності виявлено у м. Київ, Одеській, Донецькій, Дніпропетровській і Харківській областях;
- найвищі регіональні ризики заниження об’єктів оподаткування виявлено у м. Київ, Донецькій, Одеській, Полтавській і Харківській областях.

Отже, за п’ятьма видами ризиків виокремлюються два регіони: м. Київ, і Донецька обл., за чотирма – Дніпропетровська обл., за трьома – Харківська обл., за двома – Запорізька, Одеська і Луганська області. Співвідношення кількості встановлених порушень до кількості платників у цих регіонах є значно вищими за інші, що вказує на їхню високу регіональну ризиковість.

Очевидно, що діяльність суб’єктів господарювання у перелічених галузях і регіонах значно збільшує їхні ризики та впливає на індивідуальну податкову поведінку. Проте загальну інформацію щодо неї можливо сформулювати лише після оцінювання ризику типу діяльності такого платника податків. Цей ризик зумовлений загальною ризиковістю операцій, що здійснює суб’єкт господарювання (обсягами виробництва чи посередництва). Кількісне оцінювання ризику типу діяльності відповідного платника визначається як співвідношення процента доходів, отриманих ним від конкретних операцій, до загальної суми валових доходів у звітному періоді.

Проведене дослідження дає можливість змоделювати механізм визначення комплексного показника ризику суб'єкта господарювання, наочне уявлення про який дає рис. 4.12.



Рис. 4.12. Механізм визначення ризику господарювання платника податку*

* Розроблено на основі проведеного дослідження ризиків діяльності суб'єктів господарювання

За допомогою розглянутої моделі стає можливим оцінювання внутрішнього показника податкового ризику для кожного суб'єкта господарювання, що дасть змогу впорядкувати пріоритетність обслуговування платників у межах категорії уваги. Цей показник визначається на підставі середньоарифметичної суми показників галузевого, регіонального та ризику типу діяльності.

Основою оцінювання показників діяльності суб'єктів господарювання і відповідно підготовчою базою для визначення податкових ризиків є аналіз відхилень, які умовно поділено на групи. До першої групи належать

відхилення, які виникають між значеннями однакових за економічним змістом показників, наявних у різних формах звітності. Проте, аналізуючи подібну інформацію, необхідно ураховувати такий фактор, як різні методи обчислення витрат і доходів. Зокрема, у податковій звітності здебільшого результати від діяльності розраховують за першою з подій, яка наступила раніше, – відвантажена продукція, виконані роботи, послуги або отримані грошові кошти. На відміну від податкової звітності, показники фінансової розраховують з моменту фактичного виникнення витрат і доходів – сплачено за товари, роботи, послуги, отримано грошові кошти.

Друга група містить відхилення звітних даних платника податків від аналогічних даних інших суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у подібних з ним економічних, соціальних, природних і геополітичних умовах. Для подальшого аналізу відхилень цієї групи слід використовувати середні статистичні дані для кожної групи платників і зіставляти їх із середньостатистичними показниками. Виявлені відхилення є свідченням наявності ризиків, тому підлягають ретельному оцінюванню щодо впливу на виконання податкових зобов'язань.

Для повноти і об'єктивності результатів оцінювання показників діяльності суб'єктів господарювання необхідним є залучення додаткової (зовнішньої) інформації відповідних виконавчих органів, формування запитів до органів, уповноважених проводити державну реєстрацію та видавати спеціальні дозволи (ліцензії, патенти тощо) на провадження окремих видів підприємницької діяльності. Проте отримана інформація із зовнішніх джерел, крім міністерств і відомств, має неофіційний характер, тому цю інформацію варто зарахувати до непрямих методів оцінювання податкових зобов'язань і забезпечити її оперативну перевірку.

Проведений таким чином аналіз накопиченої зовнішньої та внутрішньої інформації про податкову поведінку платника податків і всіх його допоміжних структур дає змогу створити так звану “інтегровану характеристику суб'єкта господарювання” та на її основі “інтегровану інформаційно-аналітичну систему для роботи з платниками податків”

загалом. Функціонування зазначеної системи можливе в таких основних режимах:

- регламентний, що використовується з метою автоматичного відбору платників податків для проведення процедур податкового контролю за результатами електронної перевірки податкової звітності;
- за запитом, який призначений для оперативного використання інформації, отриманої як із внутрішніх, так із зовнішніх джерел.

Потреба у створенні інтегрованої інформаційно-аналітичної системи для роботи з платниками податків виправдана тим, що вона дасть можливість здійснювати пошук інформації за необхідними критеріями, надавати за кожним суб'єктом господарювання інтегровану інформацію та проводити інтегрований аналіз даних. Це забезпечить якісне доперевірочне оцінювання ризиків платників податків і подальший їхній відбір для проведення перевірки.

Отже, за допомогою запропонованого алгоритму моделювання поведінки платників податків для оцінювання ризиків маємо можливість вибору показників вхідних змінних, які потрібно аналізувати на основі експертних висновків і кількісних критеріїв. Це значно підвищить результативність дії методики оцінювання податкових ризиків для розподілу платників податків за категоріями уваги. Проте механізм цього розподілу матиме відповідний ефект лише за вмілого його проведення й застосування на всіх етапах податкового адміністрування.

Висновки до розділу 4

Відповідно до принципів системного аналізу ризиків, податкова система містить елементи невизначеності через недостатньо виражену структуру, неможливість абсолютно точно передбачити перебіг подій і процесів, невідомість зовнішніх впливів тощо. З огляду на це оцінювання ризиків податкової системи через зміни багатьох різноякісних показників не може бути зведене до єдиного загального показника. Проте для загальної характеристики важливо фіксувати прогресивну динаміку основних показників, які, хоч не забезпечують отримання точних даних щодо практичних втрат від ризиків, проте теоретично підтверджують їхнє існування.

Встановлено домінуючий вектор оцінювання ризиковості податкової системи – систематизацію сегментів виявлення ризиків діяльності всіх суб'єктів податкових правовідносин. Послідовні зміни стану податкової системи, відхилення в її розвитку є результатом відповідної податкової політики держави, діяльності податкових органів і платників податків, тому виявлення їхніх ризиків слугує базою для оцінювання ризиковості податкової системи загалом.

Систематизація і аналіз універсальних базових індикаторів діяльності держави у сфері оподаткування, зокрема показників стану і структури системи оподаткування, податкового навантаження, заборгованості та пільгового оподаткування свідчить, що ефективність розбудови податкової системи зменшується під впливом ризиків, які викликані: виконанням плану номінальних показників бюджету за рахунок збільшення інфляції; нерівномірністю розподілу податків між бюджетами різних рівнів, що спричиняє поглиблення міжбюджетної кризи; нерівномірністю податкового навантаження на суб'єктів господарювання; значним впливом суб'єктивних факторів на прийняття рішень у сфері оподаткування; невиконанням державою зобов'язань перед платниками; персоніфікацією характеру встановлення пільг і недотримання принципу соціальної справедливості;

створенням можливостей для невиконання податкового законодавства, ухилення від сплати податків і тінізації економіки.

З метою адаптивності реальних прогнозів надходжень податків розроблено модель оцінювання впливу на них ризиків податкового боргу, втрат від пільг і тіньового капіталу, які становлять найбільшу загрозу безпеці у сфері оподаткування. Розрахунок співвідношення темпів змін зазначених сегментів вказує на те, що середні показники зростання податкового боргу і втрат від пільг практично наближені до відповідного показника податкових надходжень, а темпи зростання втрат від тіньової економіки значно його перевищують. Використання зазначеної моделі дасть змогу значною мірою оптимізувати процес діяльності держави в сфері оподаткування в умовах невизначеності та збільшити надійність і об'єктивність податкового прогнозування.

Ризики діяльності податкових органів потребують урахування як у чинному механізмі справляння податків та зборів, так і при безпосередньому виконанні податківцями функціональних обов'язків і застосуванні власних повноважень. Ці ризики оцінено з трьох позицій: державної – як “слуги” держави, оскільки ця особа наділена відповідними повноваженнями, адміністративної – як державного службовця, який здійснює організаційно-розпорядчі дії, правової – як суб'єкта податкових правовідносин, який відповідає за вчинені дії. Для вирішення цього завдання запропоновано систему ідентифікації критеріїв, що є базою для оцінювання ризиків, і розглянуто модель ризиків хабарництва.

При оцінюванні ризиків платників податків ураховано, що, по-перше, ймовірність їхнього виникнення прямо залежить від існування загальних ризиків оподаткування та спеціальних ризиків діяльності податкових органів, а по-друге, поведінка окремих економічних суб'єктів в умовах ризиковості завжди супроводжується широким спектром ірраціональних виявів і тому її коригують під дією цього феномена.

З метою підвищення результативності дії методики оцінювання ризиків суб'єктів господарювання для їхнього подальшого розподілу за категоріями

уваги запропоновано алгоритм моделювання податкової поведінки, який формується на основі експертних висновків і кількісних критеріїв та передбачає відбір факторів, що характеризують фінансову, господарську і управлінську діяльність платника податків та дотримання ним законодавчих норм під впливом зовнішніх чинників. Застосування цього алгоритму є ефективним для визначення взаємозв'язку та взаємообумовленості індивідуальної економічної поведінки суб'єкта господарювання із ступенем ризиків оподаткування.

Відтак, аналіз функціональних можливостей податкової системи на основі запропонованих блоків і груп показників оцінювання ризиків свідчить про двоякий характер податкової політики. З одного боку, цілі визначаються змістовними функціями податків і вирішують проблеми внутрішньої побудови податкової системи, з іншого – зумовлюються неефективними тактичними діями і мотивами, що перебувають як у середині податкової системи, так і поза нею – соціально-економічною політикою.

Системне оцінювання ризиків податкової системи свідчить, що чинна система організації діяльності держави і податкової служби посилює дисбаланс у системі управління оподаткуванням та спричиняє високі ризики його якості. Це зумовлює потребу визначення пріоритетних напрямів і конкретних антиризикових заходів з метою вчасного попередження та зменшення податкових ризиків.

Основні результати дослідження опубліковані у наукових працях автора [59, 63, 64, 65, 67, 70, 71, 78, 83].

РОЗДІЛ 5

ФОРМУВАННЯ ВЕКТОРІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКОВОСТІ РОЗБУДОВИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

5.1. Трансформація антиризикових заходів та обґрунтування вибору їхніх оптимальних варіантів у сфері оподаткування

Нестабільність і суперечливість податкової системи України спричиняють не лише складну діалектичну структуру ризиковості її функціонування і розвитку, а й значно ускладнюють розбудову. Непрогнозовані результати характерні більшості рішень у сфері оподаткування, які приймаються в умовах високих ризиків як зовнішнього характеру – економічних, політичних, кримінальних тощо, так і внутрішнього – власне податкових. Надзвичайна різноманітність ризиків і їхній негативний вплив на ефективність розбудови податкової системи свідчить про нагальну необхідність розробки векторів попередження і мінімізації її ризиковості. Це потребує відповідного моделювання антиризикових заходів у сфері оподаткування з ознаками системності та оптимальності, в результаті чого можливо підвищити ефективність моніторингу ризиків загалом і практичного управління ними зокрема.

Вирішення цього завдання є доволі складним з огляду на існуючу неузгодженість критеріїв оцінювання ефективності податкової системи з точки зору їхніх економічних і соціальних аспектів. Так, за словами нобелівського лауреата Дж. Стігліца: “Більшу частину результатів оподаткування в галузі ефективності важко оцінити і вони незначні” [264, С.369].

У податковій теорії дослідження цього роду проблем зводиться до з’ясування критеріїв так званого “оптимального оподаткування”. Проте як більшість глибоких наукових концепцій, в теорії оптимального оподаткування не розглядаються прикладні напрямки вирішення питань, а лише встановлені окремі положення пізнавального характеру [45, С.25]. Всі бездоганні з точки

зору економічної ефективності висновки зазначеної теорії з часом втрачають свою актуальність і не мають шансів на практичне впровадження, оскільки вони підлягають постійним політичним, економічним і соціальним обмеженням. Відтак, відсутність чіткої структуризації критеріїв ефективності оподаткування значно ускладнює проблему формування векторів попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи та відповідно моделювання адекватної системи антиризикових заходів у податковому середовищі.

У широкому аспекті моделювання є методом наукового пізнання об'єкта, який відображає його найважливіші риси і властивості для досягнення певної мети дослідження за обраної системи гіпотез. З погляду теорії моделювання податкову систему відносимо до класу динамічних і складних, елементи якої перебувають у тісній, неперервній взаємодії. Водночас вона є фінансовою підсистемою стосовно до суспільства загалом, розвиток якого не вичерпується податковими процесами [110]. Власне суспільство з певною політичною системою, соціальною структурою і морально-етичними принципами є зовнішнім середовищем прояву податкових ризиків. Тому стратегія формування векторів попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи ґрунтується на врахуванні можливого впливу ризиків як на саму податкову систему, так і на суспільство загалом.

Отже, основою формування векторів попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи є моделювання системи антиризикових заходів з достатньою адекватністю відтворення властивостей сфери оподаткування, які спричиняють її ризиковість. Власне ці властивості виступають гіпотезами моделювання. Адекватність моделювання зазначеної системи досягається за умови достатнього ступеня відображення закономірностей її функціонування у процесі розбудови податкової системи і зовнішньому середовищі щодо останньої.

Значною перешкодою для досягнення зазначеного є проблема забезпечення моделювання об'єктивною та якісною інформацією. Повнота і точність вихідної інформації, реальні можливості її збору справляють визначальний вплив на вибір антиризикових заходів. Так, для їхньої системності і адекватності інформація розподіляється наступним чином:

- з метою економічного спостереження і виявлення ризиків – стосовно процесу становлення, минулого розвитку і сучасного стану податкової системи;

- з метою передбачення ризиків – стосовно прогнозів розбудови, внутрішніх і зовнішніх параметрів очікуваних змін реформування податкової системи.

Проведене дослідження дає змогу виділити специфічні проблеми економічних спостережень, які стосуються моделювання системи антиризикових заходів у податковій сфері. По-перше, процесу оподаткування характерні закономірності, які виявляються на підставі лише масових спостережень. По-друге, динамічність процесу оподаткування, мінливість його параметрів і структурних відношень потребує постійного моніторингу та коригування інформації. По-третє, навмисна і технічна деформація показників державної звітності унеможлиблює реальне кількісне вимірювання ризиків, тому в моделюванні переважають якісні критерії їхнього оцінювання.

Отже, для розбудови податкової системи поряд із реальною невизначеністю, зумовленою властивостями процесу оподаткування, характерною є так звана “інформаційна”, пов'язана із необ'єктивністю і неповнотою даних. Відтак, реальна та інформаційна невизначеності в сукупності є характерною домінантою вибору критеріїв оптимізації системи попередження та мінімізації ризиків податкової системи.

Повертаючись до ефективності податкової системи, зазначимо, що в основі моделювання системи антиризикових заходів у податковому середовищі важливо враховувати інтереси всіх суб'єктів оподаткування.

Жодна теоретична податкова концепція не обмежується економічним змістом ефективності, а виокремлює не менш важливу її складову – соціальну. “Оптимальна структура оподаткування визначається як структура, яка максимізує благополуччя суспільства, в якому рівновага між чистими втратами і нерівністю відображає відношення до рівності та ефективності” [264, С.449].

Проте податкова система України є далекою від критеріїв оптимальності, оскільки на ухвалення податкових рішень впливають фактори, які не дають змогу виражати позиції соціальної справедливості і суспільного добробуту. Це, зокрема, лобіювання, утворення груп, об’єднаних інтересами, виникнення політичних кон’юнктурних циклів, що пов’язані з періодичністю проведення виборів до парламенту [264, С.258]. Отже, професійний державний апарат, який виконує функції управління оподаткуванням і покликаний керуватися інтересами суспільства, забезпечує частіше групові інтереси державної бюрократії і власні, ніж суспільні. Домінуючі групові та індивідуальні інтереси державної бюрократії вступають в конфлікт із суспільними, разом з цим визначаючи напрямки реалізації податкової політики.

Зазначені явища суттєво впливають на прийняття рішень у сфері оподаткування, часто спричиняючи неоптимальність формування дохідної і видаткової складових бюджету. Відтак, загальна ефективність оподаткування потребує вираження у оціночних групах тих показників, які відображають інтереси усіх його суб’єктів: фіскальну достатність, економічну ефективність і соціальну справедливість.

Ці вимоги є наступною домінантою моделювання системи антиризикових заходів у сфері оподаткування і водночас складають його головне протиріччя, оскільки в конкретних податкових стратегіях часто взаємо виключають одна одну. Об’єктивність цього протиріччя полягає в тім, що

фіскальна достатність і економічна ефективність оцінюється за допомогою математичних критеріїв, які відсутні для соціальної справедливості.

В нашій країні діють фактори, що зумовлюють значні відхилення величини сукупних податкових надходжень від реальної вартості суспільних благ, виробництво яких фінансується за рахунок цих надходжень, отже, зумовлюють порушення принципу еквівалентності між ними. Зокрема, це розкрадання державних коштів, марнотратство тощо.

Ситуація ускладнюється існуванням також суб'єктивної особливості протиріччя критеріїв ефективності, яка відображається в реальних діях суб'єктів податкових правовідносин. Так, податкове регулювання державою ринкового механізму взаємодії попиту і пропозиції виступає причиною неповернених втрат і завищення податкового навантаження. Результатом цього є зрушення оптимальних точок рівноваги, спотворення стимулів, втрата ефективності і негативна реакція платників податків. Моделювання поведінки останніх також є доволі абстрактним. Враховуючи те, що вплив податків на стимули виявляється через ефекти доходу або його заміщення, дія яких є різноплановою, то неможливим є визначення загального результату.

Втручання держави у сфери, які не є об'єктом державного регулювання при одночасному невиконанні власних функцій негативно впливає на ефективність будь-яких рішень у сфері оподаткування. Власне за такої негативної державної активності виникає реальна загроза стихійного вибору моделі розбудови податкової системи, масштаби якої будуть визначатися можливостями фіскальної достатності державного апарату. Звичайно, для трансформаційних процесів ці явища не є аномальними, проте їхня системність значно підвищує національну небезпеку в державі.

Отже, наступною вихідною домінантою моделювання системи антиризикових заходів у сфері оподаткування є свідомий вибір суспільством моделі державного регулювання, який узгоджений із визначеністю соціально-економічної системи. Відтак, цілісне моделювання зазначеної системи є

складним завданням, оскільки потребує зведення до єдиної міри принципово різних критеріїв та інтересів. Тому його результати з точки зору оптимальності векторів попередження та мінімізації ризиковості податкової системи наперед вважаємо умовними.

Щодо вибору критеріїв оптимізації, дослідники загальної теорії ризикології вважають, що умови загальногосподарського оптимуму не можуть бути “безвартісними”, при цьому як критерій господарсько-економічних пропорцій виокремлюють передусім вартісну величину [313]. Саме поняття “оптимальний” найбільшою мірою виражає дефініція “найкращий”, “той, що найкраще виграє у затратах” [322]. Разом з цим, з практичного боку при визначенні оптимального складу заходів мінімізації ризиків необхідно враховувати не лише фінансові наслідки, а й виробничо-економічні та соціальні. З огляду на це оптимальною програма антиризикових заходів буде навіть тоді, коли вона досягається не з найменшими затратами коштів [127, С.135–136].

Економічній науці відома певна кількість різних засобів оптимізації, які залежать безпосередньо від видів діяльності і сфер застосування. Очевидно, що найбільш точні результати можна отримати при застосуванні математичних розрахунків. Проте математичний розрахунок оптимальних пропорцій потребує достатнього обсягу кількісних даних, що в економічній сфері часто є неможливим. Так, за оцінюванням економіста і статиста Г.Едельгауза, економіка – це єдина галузь знань, де розрахункові дії не обов’язково супроводжуються достовірністю, надійністю і стабільністю показників [296, С.4].

Уперше в економічній літературі найбільш оптимальну послідовність застосування ефективних антиризикових заходів запропонував у 1923 р. американський економіст Гарді. Як зазначає російський учений В.Серебровський, саме Гарді виокремив конкретні, послідовно здійснювані обмеження і заходи ліквідації ризиків, зокрема [249, С.5]:

- запобігання появі випадкових подій, які формують ризикові ситуації;
- поборення (репресія) випадкових подій, появі яких не вдалося запобігти;
- заспокоєння потреб, які виникли внаслідок дії ризиків (компенсація втрат).

Наведений поділ основних антиризикових заходів визнали фахівці в різних країнах як такий, якому властиві ознаки системності. Так, перші два методи вважають способами безпосередньої боротьби з ризиками, а третій – способом отримання можливої компенсації негативних наслідків, одержаних унаслідок недостатнього попередження та усунення ризиків.

Загалом науковці у галузі ризикології виробили ефективні інструменти протидії ризикам. Їхнє окреме застосування дає змогу успішно вирішувати проблеми на мікроекономічному рівні. Поряд з цим макроекономічне дослідження антиризикових заходів розпочато лише з кінця 60-х р. ХХ ст. Саме в цей період у світовій господарській практиці щораз більшого поширення почало набувати системне бачення проблеми ризику, яке полягало в сукупному, але оптимальному застосуванні окремих антиризикових інструментів.

Як зазначили вчені М. Клапків та З. Кузьмюк, на необхідність застосування комплексної моделі антиризикової діяльності на національному рівні зрідка почали вказувати лише наприкінці 1980-х р. [126, С.43–46]. І лише протягом наступного десятиліття проблеми управління ризиками стали предметом інтердисциплінарних досліджень.

Аналіз фахової літератури дав змогу виокремити для формування векторів попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи три основні групи антиризикових заходів [277]:

- превентивні;
- обмежувальні;

- компенсаційні.

Враховуючи те, що превентивними є заходи, спрямовані на недопущення ризиків, в управлінні податковими ризиками саме їх визначено першочерговими, оскільки, як зазначає професор Д. Штефаніч, вони дають змогу уникнути втрат, пов'язаних з ризиками [277, С.151]. Історично сформувалося так, що превентивні є домінуючими і найбільш ефективними серед інших видів антиризикових заходів. На відміну від них, обмежувальні антиризикові заходи спрямовані на стримування розвитку ризиковості та зменшення величини втрат від появи ризиків, яких неможливо уникнути. Так, щодо превентивних вони є вторинними. Третинними, тобто тими, що вступають у дію, коли превентивні й обмежувальні заходи не дають належного результату, визначено компенсаційні антиризикові заходи, метою реалізації яких є відшкодування втрат від ризиків.

Вибір інструментарію і стратегії антиризикових дій залежить від результатів аналізу ризиків оподаткування, який здійснюється на основі оцінювання їхніх якісних і кількісних показників. Основну інформаційну базу для проведення економічного аналізу кожної ризикогенної ситуації і вибору антиризикової стратегії розбудови податкової системи становлять матеріали діагностування відхилень у її функціональних властивостях та економічних спостережень за проявом ризиків. Цей підхід є також основою моделювання системи оптимальних варіантів захисту від податкових ризиків.

Відтак, домінуючими серед інших видів антиризикових заходів є превентивні, оскільки вони дають змогу передбачити ризики та уникнути втрат, пов'язаних з ними. Очевидно, що об'єктом цих заходів виступають самі податкові ризики. Тому з огляду проведеного дослідження до превентивних заходів зараховуємо ті, які сприяють усуненню ідеологічних, правових, економічних та моральних причин діалектики ризиковості податкової системи.

Незважаючи на те, які б превентивні заходи не застосовувались, уникнути повністю ризиків оподаткування неможливо. Так, важливим напрямом їхньої

мінімізації є розробка обмежуючих антиризикових заходів, спрямованих на стримування розвитку ризиковості податкового середовища і зменшення величини втрат від появи тих ризиків, яких неможливо уникнути. Ці заходи певною мірою доповнюють первинні, їхнім об'єктом виступає безпосередньо розмір втрат від ризиків у сфері оподаткування.

З огляду на запропонований підхід до моделювання системи антиризикових заходів у податковому середовищі, основними обмежуючими вважаємо ті, які спрямовані на усунення факторів, котрі спричиняють прояв причин ризиків оподаткування і відповідно збільшення їхньої кількості. До цих факторів належать недоліки нормативно-правового, соціально-економічного та організаційно-управлінського характеру.

Обмежуючі заходи значною мірою сприяють забезпеченню умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків і недопущенню поширення податкових ризиків. Проте навіть найбільш ефективні превентивні та обмежуючі антиризикові заходи не в змозі не допустити існування ризиків повністю. Так, важливою складовою системи антиризикових заходів є компенсаційні, які передбачають можливість відшкодування втрат від ризиків. Об'єктом цих заходів є частина втрат, яка повертається за рахунок проведення відповідних заходів. До компенсаційних заходів зокрема відносимо такі: механізм притягнення до відповідальності порушників податкового законодавства та способи погашення податкового боргу.

Всі антиризикові заходи у податковому середовищі є взаємозалежними, тому їхня ефективність залежить від комплексності і системності підходу до реалізації. Проведене дослідження дає змогу змоделювати цю взаємозалежність у табл. 5.1.

Зазначена у табл. 5.1 система антиризикових заходів включає різні критерії превентивного, обмежуючого і компенсаційного характеру, кожен з

яких здатен оптимізувати рішення у сфері оподаткування щодо певного суб'єкта податкових правовідносин, а тому потребує детального дослідження.

Таблиця 5.1

**Моделювання системи заходів попередження та мінімізації
ризиків податкової системи ***

Антиризикові заходи	Об'єкт пізнання	Мета і напрями розробки	Сфера застосування
<i>Превентивні</i>	Ризики оподаткування	Усунення причин виникнення ризиків	Ідеологічне, правове, економічне та моральне середовище виникнення ризиків
<i>Обмежувальні</i>	Розмір втрат від дії ризиків	Усунення факторів, що сприяють виникненню причин і спричиняють збільшення ризиків	Соціально-економічні, організаційно-управлінські та нормативно-правові умови збільшення ступеня ризиковості
<i>Компенсаційні</i>	Частина втрат, яка підлягає відшкодуванню	Зменшення втрат бюджету внаслідок мінімізації податкових ризиків	Відповідальність за вчинення податкових правопорушень, управління податковим боргом та механізм регулювання банкрутства

* Сформовано автором на основі комплексного дослідження антиризикових заходів у сфері оподаткування

За такого оптимізаційного підходу в теорії ризикології оподаткування виокремимо три типи суб'єктів для формування векторів попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи. Це:

- держава, яка, з одного боку, регулює функціонування суб'єктів господарювання за допомогою інструментів податкової політики і таким чином впливає на їхню виробничу активність, економічну ефективність і ставлення до податкової системи, а з іншого – формує відношення громадян – споживачів суспільних благ до оподаткування через реалізацію функцію соціальної справедливості ;

- суб'єкти господарювання, діяльність яких визначається податковою політикою, техніко-економічними характеристиками і ринковими відносинами та впливає на забезпечення фіскальної достатності держави;

- споживачі суспільних благ, які задіяні опосередковано у податковому механізмі, проте своїми діями впливають на економічну ефективність суб'єктів господарювання і фіскальну достатність держави.

У процесі формування векторів зменшення ризиковості розбудови податкової системи в якості цільових функцій виступають критерії таких видів:

а) абсолютні:

- для держави: максимум фіскальної достатності, тобто податкових надходжень до бюджету і валового внутрішнього продукту;

- для суб'єкта господарювання: максимум чистого прибутку і об'єму виготовленої продукції, мінімум виробничих затрат і податкових платежів;

- для громадян - споживачів: максимум соціальних благ і трансфертних платежів, мінімум податкових виплат;

б) відносні:

- для держави: максимальні темпи зростання економіки і можливість забезпечення соціальних благ, мінімальні податкове навантаження на суб'єктів господарювання і рівень інфляції;

- для суб'єкта господарювання: максимальний рівень рентабельності, мінімальний – фондоємкості і ресурсоємкості;

- для громадян - споживачів: максимальний рівень заробітної плати, мінімальний – цін на товари і послуги.

На відміну від абсолютного критерію цільова функція у відносному вираженні має переваги, які полягають у наочності змін одних характеристик функціонування податкової системи відносно інших критеріїв оптимізації. Власне оцінювання відносних критеріїв є свідченням ризиковості цієї системи і основою моделювання системи антиризикових заходів.

Отже, будь-які заходи попередження та мінімізації ризиковості розбудови податкової системи безпосередньо або опосередковано здійснюють певний регулюючий вплив на усіх суб'єктів податкових правовідносин. Разом з цим, сфера їхнього ефективного застосування обмежена.

По-перше, використання антиризикових заходів не завжди забезпечує гарантоване одержання очікуваного результату. Завжди існує ймовірність впливу негативних факторів чи форсмажорних обставин, які можуть знівелювати доцільність тих чи інших заходів. Відтак, систему заходів попередження та мінімізації ризиковості розбудови податкової системи розглядаємо не як універсальний ефективний засіб протидії ризикам, а як один із домінуючих її елементів, який здатний забезпечити отримання позитивного результату тільки в комплексі з іншими, зокрема на основі виявлення, оцінювання та подальшого моніторингу податкових ризиків.

По-друге, теоретично ефективні антиризикові заходи не завжди можуть забезпечити очікуваний результат на практиці через відсутність чіткого й однозначного механізму їхньої дії. З огляду на це, їхнє застосування необхідно ретельно оцінювати та чітко регламентувати.

По-третє, розробка заходів попередження та мінімізації ризиковості розбудови податкової системи завжди пов'язана з відповідними витратами, які в практичній діяльності можуть перевищити очікуваний результат. Це також призведе до неефективності відповідних заходів.

По-четверте, будь-який антиризиковий захід має певний строк застосування, тому оцінювання його ефективності базується на результатах і витратах за весь період дії з обов'язковим урахуванням різночасовості їхнього виникнення.

Таким чином, антиризикові заходи є суб'єктивними як для кожного окремого суб'єкта податкових правовідносин так і для наслідків їхнього застосування. Тому їх необхідно сприймати за параметрами, відносно яких слід діяти свідомо і впливати на ризики не лише з метою попередження і мінімізації, але і компенсації. Так, виникає проблема виокремлення прийняттого, допустимого рівня ризиків з позиції застосування компенсаційних антиризикових заходів.

У теорії моделювання концепція прийняттого рівня ризиків базується на ствердженні про неможливість повного усунення потенційних причин, які можуть спричинити небажаний розвиток подій і як наслідку – відхилення від мети [268]. Проте процес досягнення мети в процесі управління оподаткуванням проходить на основі прийняття таких рішень, які забезпечують певний компромісний рівень ризиків, тобто прийнятність чи допустимість останніх. Зазначений рівень має відповідати певному балансу між очікуваними вигодою і втратами, а тому потребує відповідної аналітичної роботи, що включає зокрема модельні розрахунки. За допомогою останніх існує можливість для виявлення та оцінювання початкового рівня ризиків і кінцевого, який враховує проведення антиризикових заходів.

Відтак, відносно податкової системи реалізація прийнятних ризиків здійснюється за допомогою інтеграції елементів управління ризиками – їхнім аналізом і оцінюванням. Власне ефективність процесу управління податковими ризиками значно залежить від можливості забезпечення моніторингу доцільності застосування компенсаційних антиризикових заходів. Дослідження взаємозалежності рівня прийнятності ризиків і затрат на їхню мінімізацію є важливою умовою ефективного ризик-менеджменту у сфері оподаткування.

Для вивчення зазначеної взаємозалежності використовують результати якісного аналізу ризиків, які дають змогу обчислити вартісну величину ймовірного нанесення податковій системі втрат. За допомогою ранжування отриманих даних оцінюють можливу суму затрат на компенсацію цих податкових втрат. Так, виокремлення меж прийнятних ризиків у податковій діяльності проходить на основі структурного багатофакторного аналізу як різних факторів ризиків, так і затрат на застосування антиризикових заходів. Це сприяє збільшенню оптимальності управлінських рішень у сфері оподаткування. Домінуючим інструментом цього аналізу виступає економіко-математичне моделювання.

Для моделювання оптимальних рішень в оподаткуванні застосовують різні види моделей залежно від поставленої мети. Зокрема, балансові моделі будуються на принципах рівноваги, в яких основні зв'язки оцінюються на основі зовнішньої інформації і несуть пасивну інформацію про стан системи. Екстремальні моделі передбачають пошук зв'язків в процесі прийняття рішень на основі властивостей цільової функції, характеристик і взаємозамінності ресурсів [268].

З метою оцінювання ефективності застосування компенсаційних антиризикових заходів у сфері оподаткування варто застосовувати таку комбінацію існуючих моделей, яка б забезпечувала з точки зору обраного критерію досягнення податковою системою оптимального режиму функціонування і розбудови. З огляду на це, найбільш адекватними процесу прийняття рішень при виборі антиризикових заходів у податковому середовищі є екстремальні моделі.

Для оцінювання ефективності застосування компенсаційних антиризикових заходів оптимальною є імовірнісна модель, яка враховує їхню можливу структуру (Модель 1) [268]:

$$\text{Очікуваний результат } OR = S3i = IpiSTit = \\ I[1/(1 + ri)t][Ai(t) - (Bi(t) + Ci(t) + Di(t) + Ki(t))], \quad (5.1)$$

де, $Ai(t)$ – вартісна величина отриманої фіскальної ефективності за період часу t ;

$Bi(t)$ – інтегральні адміністративні витрати за період часу t без врахування затрат на недопущення ризику;

$Ci(t)$ - величина інтегральних затрат щодо мінімізації ризику, понесених за період часу t ;

$Di(t)$ - величина інтегральних затрат щодо усунення ризику, понесених за період часу t ;

$K_i(t)$ - величина інтегральних затрат щодо компенсації ризику за період часу t ;

p_i – зважуючі коефіцієнти, які відображають власне ймовірність кожного із зазначених сценаріїв ($i = 1, 2, 3$) – оптимістичного, песимістичного і найбільш ймовірного.

Враховуючи важливість дії антиризикових заходів, сума зазначених ймовірностей має дорівнювати 1, тобто. $p_1 + p_2 + p_3 = 1$ [268].

З метою структурного аналізу затрат на антиризикові заходи доцільним є застосування також Моделі 2, яка дасть можливість визначити очікувану величину затрат OVZ на недопущення ризику, які згідно Моделі 1 включають суму трьох величин – інтегральних щодо мінімізації $C_i(t)$, інтегральних щодо усунення $D_i(t)$ та інтегральних щодо компенсації $K_i(t)$:

$$\text{Очікувана } OVZ = \sum_{i=1}^3 p_i \int_0^T \frac{1}{(1+ri)^t} (C_i(t) + D_i(T) + K_i(t)), \quad (5.2)$$

де p_i - відповідає коефіцієнтам зазначеним у Моделі 1.

Так, при можливості отримання об'єктивної інформації про реальну вартість проведених податкових заходів, використання зазначених моделей значно зменшить податкові ризики. Наприклад, оцінка вартісної величини отриманої фіскальної ефективності відповідного податку, адміністративні витрати на його справляння і контроль, величина затрат щодо виявлення порушення у разі його неповної сплати, проведення перевірки та роботи з податковим боргом, дасть змогу приймати оптимальні рішення щодо забезпечення ефективності чинного механізму справляння податків і зборів (обов'язкових платежів).

Таким чином, розглянуті моделі дають змогу вивчати багатофакторну структуру затратних характеристик застосування антиризикових заходів і оптимізують прогнозування величини допустимого рівня затрат з метою вияву їхнього максимального значення стосовно процедур аналізу і оцінювання в управлінні податковими ризиками. В умовах обмеження ресурсів, виділення

пріоритетів в організації зусиль щодо компенсації ризиків є актуальним і доцільним.

Проведене дослідження свідчить, що, по – перше, стратегія управління податковими ризиками потребує врахування необхідності моделювання системи антиризикових заходів і таким чином створення можливостей впливу на зменшення ризиковості розбудови податкової системи, по-друге, антиризикові заходи пов'язані між собою, по-третє, вони є інструментарієм ефективності формування векторів попередження і мінімізації ризиків у сфері оподаткування за умови застосування розглянутого комплексного підходу до моделювання системи цих заходів. Тому об'єктивно необхідним є детальне дослідження можливих критеріїв превентивних, обмежуючих і компенсаційних заходів з позиції їхнього впливу на зменшення ризиковості розбудови податкової системи України.

5.2. Систематизація превентивних напрямів зменшення ризиковості у податковому середовищі

Превентивні виокремлено як домінуючі серед інших видів антиризикових заходів, оскільки вони є підґрунтям для передбачення і попередження прояву ризиковості податкової системи, а отже в певній мірі дають змогу уникнути втрат, пов'язаних з негативним впливом ризиків на ефективність її розбудови. Оскільки об'єктом розробки цих заходів виступають ризики оподаткування, їх систематизовано за чотирма напрямками усунення ідеологічних, правових, економічних та моральних причин виникнення ризиків у податковому середовищі.

По-перше, враховуючи те, що виникнення податкових ризиків зумовлено, насамперед, негативними характеристиками ідеології, яка закладена з моменту створення податкової системи та є основою побудови взаємовідносин між суб'єктами оподаткування, система превентивних заходів потребує в першу

чергу розробки ефективних напрямів усунення саме ідеологічних причин ризиковості цієї системи .

Ідеологію оподаткування не можливо змінити моментально. На її формування значний вплив має можливість забезпечення державою, з одного боку, виконання завдань податкової політики, яка зберігає фіскальну спрямованість і примусовість сплати податків незалежно від змін функцій держави, та з іншого – високого рівня та якості послуг суспільству. Ідеологічні джерела виникнення податкових ризиків загалом об'єднують у дві групи:

- перша – об'єктивні джерела. Податкова система України формувалася в умовах становлення держави, економічної кризи, тому була спрямована на вирішення дуже складних завдань. Криза була доволі тривалою і її повернення з 2007 р., пов'язане із світовою фінансовою кризою, не дало змоги об'єктивно вивчити питання функціонування системи в умовах розвитку економіки. Цілі та пріоритети оподаткування в умовах кризи та економічного зростання відрізняються. Отже об'єктивним джерелом ризиковості стала відсутність наукового спостереження за дією сформованої в кризі податкової системи в нових умовах, відповідно до нових завдань;

- друга – суб'єктивні джерела, які є наслідком нерозуміння загалом змісту оподаткування в ринковій економіці, зокрема ідеології оподаткування, його економічної природи і суті. Очевидно, що сформована А. Смітом ідеологія невтручання держави в економіку в сучасних умовах функціонування вітчизняної податкової системи не буде ефективною. Нинішня податкова система є якісно іншою порівняно з тою, що описав науковець. Вона передбачає активну регулюючу роль держави. Проте існують аспекти, що зближують сучасні реалії функціонування податкової системи з періодом А. Сміта. Це насамперед пріоритет підприємства як виробничої одиниці [241]. Відповідно в сучасних економічно розвинутих країнах макроекономічне регулювання спрямовано на забезпечення сприятливих умов для мікроекономіки та отримання ефективної норми прибутку для підприємництва. Разом з цим, в

Україні ці питання розглядають своєрідно. Реалізація більшості методів державного регулювання призводить до розуміння прибутку як анахронізму соціалізму, а збитків – як нормального явища.

Саме тому вітчизняна податкова система потребує насамперед удосконалення ідеології оподаткування та відповідності обраним теоретичним засадам її розвитку. До того ж належне виконання принципів, що регулюють відносини у сфері оподаткування, неможливе при наявних нині нерівності прав і обов'язків усіх суб'єктів податкових правовідносин та абсолютній свободі держави у їхньому визначенні.

Радикальні, проте науково необґрунтовані методи податкового регулювання держави, зокрема підвищення рівня податкового навантаження, розширення переліку видів діяльності, умови здійснення яких передбачають обов'язкове ліцензування тощо, довели свою неефективність. Як зазначає професор В. Беседін, надмірна зарегульованість підприємницької діяльності знижує мотивацію підприємницьких структур відкрито декларувати напрями та результати своєї діяльності [16, С. 183]. Це відповідно призводить до скорочення витрат виробництва і обігу, підвищення цін на товари, зменшення обсягу офіційно оподатковуваних доходів, а також до таких соціальних наслідків як звільнення працівників і зниження рівня середньої заробітної плати. За цих умов уповільнюються темпи зростання обсягів виробництва і відповідно доходів бюджету, скорочуються обсяги фінансування державних видатків, зростає тіньовий сектор економіки.

Означене лише підвищує ступінь ризиковості фінансово-економічних стосунків та загострює конфлікт інтересів суб'єктів оподаткування. Тому “жорсткі” адміністративні науково необґрунтовані методи державного податкового регулювання матимуть позитивний ефект лише у короткостроковій перспективі і не виступають ефективними антиризиковими заходами в контексті розвитку ідеології оподаткування.

Питання усунення ідеологічних причин виникнення ризиків податкової системи, зокрема перехід від каральної функції оподаткування до орієнтації на добровільну сплату податків, – це проблема комплексна. Її вирішення залежить і від якості податкового законодавства, і від економічного стану держави, і від соціальної політики, і від податкової культури, тобто від усунення інших причин ризиковості податкового середовища.

По-друге, одним із найбільш складних у правовій системі України є податкове законодавство. Чинній вітчизняній податковій системі характерні неузгодженість і протиріччя окремих норм податкових законів, їхня нестабільність. Водночас, як підтверджує практика, зміни, внесені в закони України з питань оподаткування, доволі часто спричиняють нові проблеми [156]. Так, одним із першочергових заходів попередження ризиків податкової системи є уніфікація податкового законодавства, тобто усунення наявних розбіжностей між законами та підзаконними нормативно-правовими актами у сфері оподаткування.

Неоднозначне трактування різними державними установами одних і тих же нормативно-правових актів призводить до конфліктів суб'єктів підприємницької діяльності з фіскальними органами. Колізії між правовими нормами зумовлюють порушення системності правового регулювання і цим зменшують його ефективність. Їхня наявність негативно впливає на злагоджену роботу правової системи, нерідко спричиняючи порушення прав громадян, позначаючись на ефективності правового регулювання, стані законності та правопорядку, правосвідомості і правовій культурі суспільства [162]. З огляду на це актуальною проблемою законодавства України, що регулює оподаткування, є саме колізії, наявні між законами та підзаконними нормативно-правовими актами, котрі іноді видають усупереч змісту законів або на ускладнення їхнього виконання, встановлюючи додаткові приписи, інструкції, роз'яснення, узгодження тощо.

Зазначені проблеми вказують на необхідність створення єдиного систематизованого законодавчого акта прямої дії, який охоплюватиме всі без винятку питання податкового права та відповідатиме адекватним засадам податкової політики держави. Зрозумілість норм і положень податкового законодавства України – це необхідна передумова його життєздатності та прийняття до застосування всіма суб'єктами відносин, що виникають у процесі оподаткування [258]. Положення законодавчих актів, які регулюють питання оподаткування, слід викласти з використанням загальноприйнятої та широковживаної лексики, при цьому забезпечити однозначність трактування специфічних термінів в усіх нормативно-правових документах.

Вирішення проблеми уніфікації податкового законодавства потребує приведення його у відповідність до Конституції України та усунення наявних суперечностей між законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Певною мірою основи формування правового середовища нової ідеології оподаткування закладено у проекті Податкового кодексу України – цілісному документі з питань оподаткування, який в нашій країні створюється вперше. У ньому йдеться не лише про обмеження переліку податків і зменшення їхніх ставок, хоча й ці заходи матимуть позитивний результат, а й про розширення бази оподаткування, залучення до неї дедалі більшої кількості платників податків, а отже, про зміну ідеології оподаткування.

Проте з огляду на нові підходи до ідеології і філософії формування податкового права взагалі, проект Податкового кодексу є недосконалим. Цей документ – це велика кількість норм, якими планується комплексно врегулювати податкові питання і в яких передбачено всі податки та збори. Він є надто великим за обсягом і складним для розуміння як для платників податків, так і працівників контролюючих органів. Доки законодавча база не буде простою, лаконічною та зрозумілою всім суб'єктам оподаткування, доти існуватиме постійна потреба в додаткових роз'ясненнях чи підзаконних нормативних документах.

Отже, для попередження ризиків податкової системи існує об'єктивна необхідність у:

- зменшенні кількості нормативно-правових актів у сфері оподаткування;
- усуненні колізійності законів і підзаконних актів, які регулюють податкові правовідносини;
- відміні практики внесення численних змін в чинне податкове законодавство;
- врегулюванні суперечностей між податковими нормативно-правовими актами і законами, які належать до інших галузей права, але регулюють податкові відносини.

При цьому важливою є зміна існуючого підходу до правового регулювання у сфері оподаткування, згідно якого пропозиції щодо формування нормативно-правової бази вносяться лише державною податковою службою без врахування інтересів платників податків. Це в нинішніх умовах унеможливорює забезпечення економічної ефективності процесу оподаткування і спричиняє нерівність прав суб'єктів податкових правовідносин. Надання можливості платникам податків брати участь у формуванні правової бази у сфері оподаткування забезпечить нейтральність податкового законодавства до всіх суб'єктів податкових правовідносин та значно зменшить ризики як правового так й ідеологічного характеру.

З огляду на вибір України європейського шляху розвитку, значну роль у зміні ідеології оподаткування щодо переходу від репресивних заходів до попередження порушень податкового законодавства відіграє так звана "міжнародна уніфікація податкового законодавства". Її суть полягає у адаптації вітчизняного податкового законодавства до вимог Європейського Союзу і зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить економічний розвиток держави, зростання підприємницької активності та

сприятиме поступовому збільшенню добробуту громадян і приведенню його до рівня країн – членів ЄС.

Оскільки, податкове законодавство Європейського Союзу є найбільш наближеним до вимог теоретичної моделі оптимального оподаткування, для України об'єктивно необхідною є адаптація до його правових норм. Так, в контексті розробки превентивних антиризикових заходів правового характеру актуальними є вирішення таких завдань:

- здійснення правового забезпечення інтеграції податкової системи України в ЄС;

- аналіз чинного вітчизняного податкового законодавства щодо відповідності нормам ЄС;

- обґрунтування найбільш прийнятних шляхів адаптації податкового законодавства України до законодавства держав – членів ЄС та аналіз наслідків внесення відповідних змін до чинного законодавства;

- забезпечення належного рівня підготовки проектів нормативно-правових актів України з метою гармонізації із законодавством країн ЄС;

- організація роботи з наукового дослідження процесів уніфікації та гармонізації європейського права в державах-членах ЄС [111].

Щодо попередження ризиків розбудови податкової системи першочерговою є адекватність законодавства у таких сферах: митна справа, інтелектуальна власність, охорона праці, страхування, фінансові послуги, банківська справа, умови конкуренції, державні закупки, захист прав споживачів, непряме оподаткування.

Таким чином, основними превентивними напрямками усунення правових причин ризиковості податкової системи є прийняття виваженого, економічно обґрунтованого і прийняттого для всіх суб'єктів податкових правовідносин Податкового кодексу, який забезпечить єдиний підхід до законів і підзаконних нормативно-правових актів у сфері оподаткування (національна уніфікація) та

адаптація вітчизняного податкового законодавства до вимог країн – членів ЄС (міжнародна уніфікація).

По-третє, з точки зору усунення економічних причин виникнення ризиків податкової системи, превентивні заходи розглядаємо у напрямку зменшення загального рівня податкового навантаження та вдосконалення структури системи оподаткування. Підвищення податкового навантаження є фактором, що стримує економічну активність та процеси нагромадження, а також створює умови для пришвидшеного розвитку тіньової економіки [121, С.31].

Характеристику рівня податкового навантаження в Україні здійснюють за допомогою порівняння його значення із аналогічним показником у розвинутих країнах світу. У міжнародній практиці для визначення податкового навантаження застосовують так званий “податковий коефіцієнт”, який обчислюють як співвідношення суми сплачених податків до ВВП. Проте, використання цього методу для реальної характеристики рівня податкового навантаження в Україні не є ефективним. Це пояснюється насамперед тим, що в нашій країні наявні специфічні проблеми, яких позбавлена більшість розвинутих країн. Сьогоднішні реалії функціонування податкової системи нашої країни не можна порівняти з жодною з європейських держав ні за економічним розвитком, ні за податковою культурою, ні за рівнем корупції та тіньової економіки тощо.

Насамперед, в трансформаційних умовах України важко дати об’єктивну оцінку рівню податкового навантаження. Це пов’язано з тим, що в нашій державі існують специфічні проблеми, які не відображені у показниках податкового коефіцієнта, а тому спотворюють його реальне значення. Зокрема, до цих проблем професор В. Вишневський відносить складність функціонування платіжної системи [177, С.115], професор А.Соколовська – нерівномірний розподіл податкового навантаження між окремими галузями економіки [258, С.329], а професор П. Мельник – невиконання зобов’язань уряду перед платниками (переплати) [167, С.199–204]. Об’єктивність зазначених

твердження підтверджена обґрунтованими в роботі ознаками ризиковості податкової системи та джерелами ризиків її функціонування і розбудови. Якщо враховувати ці проблеми при розрахунку податкового коефіцієнта, то рівень податкового навантаження в нашій країні для платників податків є значно вищим ніж в інших країнах світу.

Відтак, при розробці системи антиризикових заходів, недостатньо порівнювати податкове навантаження в Україні, економіку якої можна назвати ринковою тільки умовно (зокрема за причинами, розглянутими вище), з розвинутими ринковими країнами. Важливе значення має вивчення національних проблем розвитку економіки країни. Загалом постає питання щодо коректності порівняння податкового навантаження в різних державах на основі тільки ставок податків, крім яких на цей рівень впливають реалії функціонування механізму справляння та адміністрування податків і зборів (обов'язкових платежів).

Крім того, при здійсненні цього порівняння насамперед треба враховувати, що в соціально орієнтованій державі ринкового типу основна увага приділяється не розміру податкових ставок, а ефективності використання податкових надходжень. Це значить, що суми сплачених податків і зборів для всіх платників обов'язково мають зрівноважуватись зі сумами фінансованих державою суспільних благ і трансфертних платежів, тобто сплата податків має відповідати граничній корисності частини вартості валового внутрішнього продукту, що централізовано вилучається у платників податків і перерозподіляється через бюджет держави.

Ефективність податкових взаємовідносин держави та її суб'єктів досліджується через коефіцієнт співвідношення сум податкових платежів і фінансованих державою сум суспільних благ і трансфертних платежів. Соціально ринкове господарство загалом передбачає наявність високого показника централізації валового внутрішнього продукту у держави, а отже, і високий рівень оподаткування. Проте конкретного платника цікавить не стільки

рівень оподаткування, як сумарна величина суспільного добробуту. У формалізованій теоретизації сумарна величина суспільного добробуту відображається через граничну корисність сплачених податків і податкових платежів [120, С.108–109].

Вважають, що високий рівень оподаткування виправдовує себе, і гранична корисність вилучених державою обов'язкових зборів з фізичних і юридичних осіб не порушується, якщо коефіцієнт співвідношення сум суспільних благ і трансфертних платежів та сум сплачених податків і податкових платежів не становить менш ніж 80%. Як зазначає професор А.Крисоватий [146, С.46] у Швеції рівень оподаткування досягає 57% ВВП, але коефіцієнт зазначеного співвідношення близький до 86%. З огляду на це високий рівень оподаткування суттєво не впливає на темпи економічного розвитку та соціальний добробут громадян, оскільки податки сплачуються з максимальною граничною корисністю – 86% і з мінімальною суспільною жертвою – 14%. В Україні зазначений коефіцієнт є втричі меншим. Отже для забезпечення такого рівня фінансованих державою суспільних благ в Україні, як у Швеції, необхідно за діючого коефіцієнта більш ніж у тричі збільшити рівень оподаткування. Це є нереальним як з практичної, так і з теоретичної точки зору.

Отже для вибору оптимальних антиризикових напрямів розбудови вітчизняної податкової системи слід забезпечити оцінювання ефективності використання податкових надходжень за умов граничної корисності цих платежів для конкретних платників податків. В Україні при менших ставках податків, але при абсурдних правилах їхнього нарахування і адміністрування, при суперечливому законодавстві й особливих методах роботи податкових органів, податкове навантаження на платника податків є більшим, ніж в інших країнах.

Крім цього, в трансформаційних економічних системах не завжди досягають так званого “ефекту Лаффера”, згідно з яким обсяг податкових надходжень до бюджету має збільшитись при зменшенні ставок оподаткування.

Це пояснюється наявністю в таких країнах більш складних взаємозв'язків між податковою політикою і економічною активністю порівняно з розвинутими. Основні відмінності структур бюджетів України і держав з розвинутою ринковою економікою саме полягають у значному відставанні нашої країни за обсягами бюджетного фінансування соціальної сфери, у великих розмірах адміністративно-управлінських витрат, державних цільових фондів і частки неподаткових надходжень у структурі бюджетних доходів, що негативно впливає на макроекономічне регулювання [116, С.209–217].

Враховуючи зазначене, при виборі шляхів реформування, які розглядають різні наукові школи, на трансформаційному етапі розвитку України до моменту її якісного перетворення в економіку цивілізованого неоконсерватизму перевагу слід віддати політиці кейнсіанського регулювання. Мета реформування за кейнсіанською концепцією передбачає поглиблення регулюючої функції податків та збільшення їхнього впливу на економічне зростання, що реалізується шляхом введення широкої системи податкових пільг і маніпулювання податковими ставками [158]. Суттєве зменшення ставок і відмова від прогресивного оподаткування в Україні будуть ефективними лише тоді, коли вона дійсно стане ринковою державою за всіма ознаками.

Отже, головна проблема щодо визначення оптимального рівня оподаткування в Україні полягає не стільки в його високому значенні, скільки у багаточисельних соціально-економічних деформаціях, які виникають через нерівномірний розподіл податкового тягаря фінансування суспільних видатків між різними категоріями і групами платників податків, а також складність механізму податкового адміністрування. Хоча загалом ставки податків у нашій країні не є надто високими, податкове навантаження з позиції окремих груп платників розподілене дуже нерівномірно. Це підтверджує об'єктивність вибору в якості основної домінанти протидії ризикам економічного характеру – усунення нерівномірності податкового навантаження між платниками.

Зазначений превентивний напрям зменшення ризиків податкової системи економічного характеру є універсальним, оскільки стосується всіх їх видів і за суттю здійснює однаковий вплив на ступінь ризиковості сфери оподаткування. Разом з цим, система заходів попередження ризиків не буде ефективною, якщо не враховуватиме можливості їхнього недопущення щодо окремих податків і зборів. Відтак, ця система потребує формування спеціальних превентивних напрямів, спрямованих на недопущення окремих податкових ризиків, пов'язаних із справлянням відповідних бюджетоутворюючих елементів. Виокремлення основних превентивних заходів щодо попередження ризиків за окремими податками також здійснено в напрямку усунення причин їх виникнення. Останні пов'язані з недоліками в системі справляння й адміністрування податків і зборів (обов'язкових платежів), щодо яких найбільше спостерігається прояв податкових ризиків.

Ураховуючи те, що одним із превентивних напрямів попередження ризиків правового характеру визначено адаптацію вітчизняного податкового законодавства до вимог ЄС, порівняємо структуру оподаткування цих країн з Україною. В табл. 5.2 подано ставки основних податків в окремих європейських країнах.

Таблиця 5.2

Ставки основних податків в окремих європейських країнах, % *

Країни	Основна ставка ПДВ	Індивідуальний прибутковий податок	Податок на прибуток підприємств	Відрахування на соціальне страхування
Австрія	20	10-50	34	41,8
Бельгія	21	25-57	39	47,3
Великобританія	18	20-40	33	15,6
Німеччина	16	25,9-53	45	38,2
Ірландія	20	27-48	38	22,2
Іспанія	16	30-56	35	38,7
Італія	20	10-51	53	57,9
Нідерланди	19	6,35-60	35	54,7
Норвегія	23	37,5-23,5	21	24,5
Франція	19,6	12-54	33	56,3
Швейцарія	6,5	11,5	10	22,8
Швеція	25	30-50	28	32,3
У середньому	18,7	20,4-46,2	33,7	37,7

Україна	20	15	25	37-50
---------	----	----	----	-------

* Сформовано на основі доповнення [3, С.17]

Як свідчать дані табл. 5.2 середні ставки основних податків у державах Європи є значно вищими, ніж в Україні, за винятком ПДВ. Разом з цим, основним недоліком вітчизняної податкової системи є її фіскальна спрямованість і надмірне податкове навантаження на економіку. З огляду на це визначимо найбільш суттєві відмінності у механізмі справляння основних податків в Україні та країнах Євросоюзу.

В структурі податкових систем країн-учасниць ЄС виокремлюють: податки на доходи і капітал (прямі податки); на споживання (непрямі податки) і соціальні (податки цільового призначення) [116, С.302]. В системі прямого оподаткування найбільшу питому вагу має податок з доходів фізичних осіб. Характерним є те, що його частка в доходах бюджетів має тенденцію до зростання, а податку на прибуток корпорацій – до зменшення. Саме на прикладі справляння податку з доходів фізичних осіб спостерігаємо, в якому напрямку реалізуються в умовах інтеграції принципи, що забезпечують для системи оподаткування громадян значні соціальні переваги і можливості зростання власних заощаджень.

Наприклад, у Німеччині ставки податку з доходів фізичних осіб диференціюються залежно від “податкових класів” громадян, в Італії – від джерела походження доходу. В механізмі справляння цього податку чітко простежуються принципи соціальної справедливості, які не впроваджено у податкову практику нашої країни.

В умовах інтеграції податкової системи України реформування податку з доходів фізичних осіб є об’єктивною необхідністю. Насамперед фіксована ставка податку не відповідає принципу соціальної справедливості системи оподаткування. Так, аналізуючи сучасну систему прибуткового оподаткування громадян, професор В. Геєць зазначив, що шкала податків на доходи населення,

що діє в Росії і Україні, – це однозначно шлях до збагачення багатих, а отже, вона не зруйнує олігархіям [41, С.10]. Отже, з метою дотримання принципу справедливості в механізмі справляння податку з доходів фізичних осіб доцільно відновити в нашій країні прогресивну шкалу оподаткування доходів громадян.

Суттєвою проблемою, пов'язаною з адаптацією податку з доходів фізичних осіб до вимог європейського оподаткування є також відсутність механізму виключення із загального оподаткованого доходу соціально значимих затрат платника. Хоча їхній перелік визначено законодавчо, однак застосування цього положення ускладнюється через відсутність норми прямої дії. Заслуговує на увагу також можливість спільного оподаткування доходів сім'ї, яке поширене в країнах Євросоюзу. Крім цього, потребує перегляду система соціальних пільг у вигляді переліку доходів, які не включено в загальний оподатковуваний дохід, їхніх розмірів і умов надання, оскільки не всі з них є економічно та соціально обґрунтованими і не відповідають критеріям європейського оподаткування.

Щодо оподаткування прибутку підприємницьких структур, то податковими системами європейських країн також досягнуто відповідної гармонізації. Прибуток, який підлягає оподаткуванню, визначають за результатами діяльності за рік. Разом з цим, в окремих країнах наявні певні розбіжності в справлянні цього виду податку.

Зокрема, в Нідерландах застосовують регресивну систему ставок податку на прибуток, тобто за більшої суми отриманого прибутку, меншою є ставка податку на нього. У Франції ставка податку змінюється залежно від джерела отримання прибутку (при загальній ставці 33%, прибуток, отриманий від землекористування і внесків у цінні папери, відповідно становить 10 і 24%). У Німеччині з прибутку, який підлягає оподаткуванню, віднімають ту частину, що зачисляється в резервний фонд, а також застосовують різні ставки податку на прибуток, що розподіляється, і прибуток, який залишається в розпорядженні

корпорацій. Загалом європейські країни в умовах інтеграційних процесів досягли гармонізації в оподаткуванні прибутку підприємницьких структур у напрямі впливу на активізацію інвестиційної діяльності.

Відтак, важливим превентивним антиризиковим заходом в Україні вважаємо переорієнтацію прибуткового оподаткування суб'єктів господарювання на стимулювання їхньої економічної діяльності. Досвід справляння податку на прибуток в європейських країнах підтверджує, що за допомогою зменшення ставок цього виду податку і надання стимулюючих пільг, його можна перетворити в ефективний інструмент структурних змін, підвищення результативності суспільної праці та стимулювання інвестицій [26].

Враховуючи зазначене, превентивними напрямками зменшення ризиків оподаткування прибутку підприємств є, по-перше, перегляд діючої системи пільг з переорієнтацією її на стимулювання інвестицій, сприяння створенню нових робочих місць, розвитку малого і середнього бізнесу тощо. По-друге – це відміна практики надання пільг окремим підприємствам, що дезорганізовує процес конкуренції та суперечить принципам рівності й справедливості податкової системи. По-третє, ефективним засобом реформування податку на прибуток і попередження його ризиковості є запровадження порядку розподілу загального податкового зобов'язання з цього податку відповідно до фінансового результату діяльності суб'єктів господарювання.

Актуальною нині є проблема гармонізації податків на споживання, які в більшості країн становлять основну частину доходів бюджетів. Серед непрямих податків в Україні, як і в країнах Європейського товариства, провідна роль належить податку на додану вартість. Однак у державах ЄС передбачено, що ставка ПДВ за основними групами товарів перебуває в межах 14 – 20%. При цьому дозволяється її зменшення для відповідних видів соціально важливих товарів.

Хоча ПДВ, який справляють у нашій державі, мало чим відрізняється за методологією від аналога в інших європейських країнах, проте він є одним з

найбільш проблемних податків у вітчизняній податковій системі. Основна проблема зумовлена тим, що, на відміну від країн ЄС, упровадження ПДВ в Україні не відбувалось еволюційним шляхом, а методом заміни ним податку з обороту. Це значно ускладнило його адекватність стану економіки держави.

Щодо попередження ризиковості ПДВ, насамперед існує потреба у зменшенні діючої ставки. Це сприятиме збільшенню обсягів реалізації за рахунок зменшення цін і відповідно пришвидшенню кругообігу фінансових ресурсів, що є важливим для ефективного функціонування фінансової системи. Проте основні проблеми цього податку полягають у недосконалому механізмі його функціонування. Зокрема, механізм справляння ПДВ перенасичений значною кількістю пільг у вигляді операцій, які не є об'єктом оподаткування чи звільнені від нього і підлягають перегляду згідно з умовами ЄС.

Крім цього, превентивними заходами зменшення податкових ризиків є врегулювання таких сторін механізму справляння ПДВ:

- застосування нульової ставки виключно до експортних операцій;
- забезпечення бюджетного відшкодування податку в установлені законодавством строки;
- забезпечення погашення податкових векселів виключно грошовими коштами.

Високий ступінь ризиковості акцизного оподаткування в Україні актуалізує також питання приведення у відповідність до спеціальних директивних документів ЄС механізму справляння акцизного збору. Хоча порівняно з ПДВ вітчизняна практика акцизного оподаткування є більш досконалою, проте існують проблеми, що зменшують її ефективність. Так, превентивними антиризиковими напрямками зменшення ризиковості механізму справляння акцизного збору є:

- розширення бази оподаткування і доповнення переліку підакцизних товарів такими як ювелірні вироби, мінеральна вода;

- забезпечення поступового збільшення частки акцизного збору у ціні реалізації підакцизних товарів;
- введення адвалерних ставок з метою наближення рівня оподаткування підакцизної продукції до рівня, встановленого у ЄС.

Характерною ознакою розвитку податкових систем країн світу є суттєва питома вага відрахувань на соціальне страхування. Як свідчать дані табл. 5.2, їхній розмір в окремих державах перевищує 50%, зокрема в Італії він становить 57,9%, у Франції – 56,3%, у Нідерландах – 54,7%.

Ця ситуація зумовлена, по-перше, значною увагою до проблем соціального страхування у разі втрати працездатності та внаслідок безробіття, а по-друге, відповідною ідеологією податкової політики. Відрахування на соціальне страхування мають цільове призначення. Пенсії та інші виплати, в першу чергу, залежать від суми внесків, які визначають за розмірами заробітної плати. При накопичувальній системі пенсійного страхування розмір пенсії безпосередньо залежить від накопичених на особових рахунках коштів. Таким чином, підвищення питомої ваги внесків на соціальне страхування є ознакою зростання ролі принципу розподілу вартості ВВП відповідно до вкладень кожного громадянина [193, С.79].

З огляду на це спроба зберегти в нашій країні солідарну пенсійну систему не лише не відповідає умовам євро інтеграції, а значно підвищує ризиковість розбудови податкової системи. До того ж для попередження ризиків справляння соціальних внесків необхідно гармонізувати цей процес із порядком справляння податку з доходів фізичних осіб, зокрема, є потреба у створенні Державного реєстру соціального страхування для призначення страхових виплат і відповідно його гармонізації з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів.

Отже, дослідження основних особливостей гармонізації податкових систем розвинутих європейських країн свідчить, що вони орієнтуються на розвиток інвестиційної діяльності підприємницьких структур і захист інтересів

малозабезпечених членів суспільства. Головна увага при цьому зосереджується, з одного боку, на вдосконаленні механізму оподаткування, а з іншого – на покращенні ситуації в економіці. Податкова система кожної держави є не лише сукупністю окремих податків і зборів, а відображає її специфічні особливості в різних сферах суспільного розвитку та загальний економічний стан.

Відтак, домінуючим превентивним напрямом зменшення ризиків економічного характеру є досягнення вітчизняною системою оподаткування рівня, який відповідає сучасним вимогам і формам податкового регулювання в розвинутих європейських країнах, та зорієнтування її структури на розвиток інвестиційної діяльності підприємницьких структур і захист інтересів малозабезпечених членів суспільства.

Основними специфічними превентивними заходами попередження ризиків оподаткування є забезпечення державою в рамках реалізації податкової політики сприятливих умов ведення бізнесу, здійснення інвестицій, зростання споживчого попиту на внутрішньому ринку при одночасному динамічному збільшенні сукупних податкових надходжень до державного і місцевих бюджетів, державних пенсійного та загальнообов'язкових фондів соціального страхування. Досягнення зазначеної цілі потребує реалізації наступних антиризикових заходів економічного характеру [281]:

- удосконалення інституційного середовища оподаткування, сприятливого для реалізації принципу рівності всіх платників перед законом;
- підвищення регулюючого потенціалу системи оподаткування на основі запровадження інноваційно-інвестиційних преференцій;
- зростання фіскальної ефективності податків за рахунок розширення податкової бази, покращення адміністрування, зменшення масштабів ухилення від сплати податків;
- поетапного зменшення і вирівнювання податкового навантаження на платників податків;

- стимулювання зміцнення позицій вітчизняного бізнесу в конкурентній боротьбі за рахунок зменшення частки податків у витратах.

По-четверте, домінуючими превентивними заходами з усунення моральних причин виникнення податкових ризиків є підвищення правової культури в державі та формування дисциплінованого платника податків, який би чітко усвідомлював необхідність сплати податків. Є очевидним, що значний вплив на виникнення ризиків у сфері оподаткування здійснюють низький рівень податкової культури, правовий нігілізм і дефективність сформованих у країні соціальних відносин. Вони спричинюють небажання громадян сплачувати податки і збори, що призводить до податкових девіацій (лат. “deviation” – “ухилення”), тобто вчинення певних заходів, що суперечать загальноприйнятим нормам податкової поведінки.

У будь-якому соціальному суспільстві діють соціальні норми, за якими воно функціонує. Відхилення від цих норм є соціальним відхиленням або девіацією, яка існує і розвивається разом з державою. З огляду на це однією з найважливіших проблем суспільства є девіантна поведінка. Її суть безпосередньо пов'язують із проявом податкової злочинності і трактують як “...суспільно-небезпечне соціально-правове явище, що охоплює сутність злочинів, об'єктом яких є відносини з приводу нарахування, обчислення і сплати податків і податкових платежів, що охороняються податковим законодавством, а також здійснення контролю за своєчасністю і повнотою їх сплати” [250, С.43].

Таким чином, девіантна поведінка, з одного боку, є соціальним явищем, вираженим у масових формах людської діяльності, що не відповідає офіційно встановленим або фактично сформованим у цьому суспільстві нормам, а з іншого – діями людей, що не збігаються з офіційно визначеними або фактично сформованими у суспільстві стандартами. Зауважимо, що які б превентивні заходи не розроблялись, завжди існуватимуть люди, які не можуть або не хочуть виконувати правила, прийняті в їхньому суспільстві.

Є очевидним, що ідея податків – виплата власних грошей – суперечить людській психології. Будь-якому індивідууму притаманне почуття власності, причому остання має для нього реальне втілення – грошові банкноти, акції, банківські чеки. Водночас держава, якій він має віддати частину цієї власності, підсвідомо уявляється величиною абстрактною, непевною і незрозумілою. Так, для пересічного платника податків віддати власні реальні гроші на користь абстрактної структури означає власноруч відправити їх у небуття.

Звісно, держава не є абстрактною величиною, і сплачені податки повертаються до платників у вигляді пенсій, соціальних пільг, створення нових робочих місць тощо. Однак усвідомлення цього можливе лише за умови розвитку у країні податкової культури. Людині з дитинства слід прищеплювати думку, що її власний добробут прямо залежатиме від того, наскільки сумлінно вона сплачуватиме податки. Хрестоматійним прикладом цьому разі може бути Японія, де в усіх школах викладають курс морального виховання, в якому обов'язково передбачено такий предмет, як “податкова дисципліна” [269].

Проте в Україні розвиток податкової культури перебуває на доволі примітивному рівні тому що, по-перше, майже відсутнє її планове формування у населення, а по-друге, сучасний український менталітет практично не містить такого поняття, як “довіра до держави”. Оскільки люди не вірять, що держава розпоряджається грошима населення на його користь, то з цієї точки зору сплату податків вважають марнотратством, а сам процес їхнього збирання – примусовим вилученням отриманих доходів.

Тому, розвиток податкової культури потребує відповідних дій не лише у сфері так званої “соціально-податкової реклами”, а й економіки та правознавства. Проте навіть у країнах з традиційно розвиненою податковою культурою, де люди змалку привчені сумлінно сплачувати податки, процес виплати власних грошей здебільшого пов'язаний з психологічним дискомфортом. Індивід сприймає свою особистість не лише як сукупність власної душі й тіла – підсвідомо до поняття свого “я” зараховуються члени

родини (дружина, діти, батьки), помешкання, а також усе майно, в тому числі гроші. Отже, будь-яку спробу забрати частину цього майна більшість людей сприймає як замах на цілісність власного організму.

Викоринити девіації повністю не під силу жодному суспільству, тому в цьому разі наголошуємо на максимальному запобіганні їхньому розвитку, тобто на профілактиці, оскільки система моральних і етичних норм поведінки не є постійною і незмінною. Вона також не виступає продуктом цілеспрямованої діяльності індивіда, а формується в результаті еволюційно відпрацьованого відбору з урахуванням обмежень і власних інтересів. Будь-яке суспільство протягом тривалого періоду створює власну культуру, яка супроводжує людину впродовж її життя і передається з покоління в покоління. З огляду на це рівень податкової культури в нашій державі є одним зі стандартів її суспільного розвитку, який виражається в соціальних відносинах, властивих державі.

Суспільну психологію, сформовану впродовж тривалого періоду, не здатен змінити формальний перехід до нових параметрів суспільних відносин, а лише реальні дії держави. Відтак, основним превентивним напрямом усунення моральних причин виникнення податкових ризиків вважаємо створення багаторівневої системи державних і суспільних заходів, спрямованих на послаблення та нейтралізацію причин і умов виникнення правопорушень, яка б відповідала принципам законності та справедливості. Першочерговими в цьому напрямку є заходи, спрямовані на усунення протиріччя між старою економічною системою (командно-адміністративною) і новою (ринковою), верховенства групових (правлячих) інтересів, антиринкової ментальності, відсутності довіри до влади.

Найважливішим елементом податкової культури є податкова дисципліна, тобто "...систематичне навчання, розвиток і контроль моральних і фінансових здібностей, а також можливостей платника податків розраховуватися з бюджетами з урахуванням синхронності взаємодії податкових інспекцій з адміністрування податків і зборів" [232].

Виходячи з цього трактування, поняття “податкова культура” охоплює діяльність не лише платників податків, а й працівників податкових органів. При цьому у такій діяльності відстежується певний взаємозв’язок: з одного боку, культура діяльності працівників податкової служби принципово впливає на платників податків, створюючи додаткові моменти тиску; а з іншого – останні чинять певний тиск на працівників податкових органів. Якщо цей взаємовплив виходить за межі загальної культури, то між платниками податків і працівниками податкової служби виникає конфлікт. Конфліктна ситуація відповідно призводить до гальмування процесу сплати податків та зростання ризиковості податкової системи.

Отже, підвищення рівня податкової культури і зміцнення податкової дисципліни пов’язано не тільки з контингентом платників податків. Цей процес значною мірою залежить від ефективності діяльності службовців податкових органів. Саме у людському факторі закладено головні резерви процесу справляння податків.

З практичного досвіду відомо, що у більшості випадків у податковій службі досягає успіху не найбільш працелюбний працівник, а той, хто вміє встановити ділові та принципові відносини і з платниками податків, і з колегами в межах службової етики. Підвищення податкової культури значною мірою залежить від того, чи здатен службовець кваліфіковано налагоджувати відносини з платниками податків, допомагати їм порадою, бути консультантом і водночас стежити за своєчасною сплатою податків.

Очевидно, що професіоналізм працівника податкової служби ґрунтується на знаннях, працездатності, впевненості в собі, у важливості своєї роботи, відданості державній податковій політиці. Ця впевненість насамперед базується на особистих здібностях службовця, який володіє вказаними якостями, щоби за потреби переконати інших у правильності постановки питання, уміти налагодити психологічний контакт із платниками податків тощо.

У процесі роботи працівник податкового органу часто опиняється у ситуації відкритого або латентного психологічного конфлікту. І навіть якщо він є стриманою і врівноваженою людиною, потік такого негативу впливатиме на його здоров'я та психічний стан. Традиційно більшість службовців виробляє у собі психологічний імунітет – навчає себе спокійно ставитись до чужих негативних емоцій. Проте вони все таки є людьми, а людська психіка має певні межі. Найбільш ефективним засобом для збереження власного психологічного здоров'я в цьому разі є діловий етикет. Ділове спілкування тим і відрізняється від звичайного, що його учасники ведуть розмову не з особистих, а з професійних позицій, орієнтуючись не на психологічні особливості один одного, а на службовий статус і сукупність повноважень, зумовлених цим статусом.

Дотримання працівниками податкових органів у своїй діяльності морально-етичних норм поведінки є головним питанням успішної модернізації діяльності податкової служби і попередження ризиковості розбудови податкової системи.

Відтак, етизація податкової служби набуває більш системного характеру та стає постійним об'єктом аналізу і стратегічного планування в процесі податкового реформування. Насамперед Департамент розвитку та модернізації ДПС розробив Концепцію управління персоналом державної податкової служби України, в якій визначено основні напрями кадрової політики, спрямованої як на розвиток персоналу, так і на досягнення стратегічних цілей і завдань. Крім цього, в 2003 р. опубліковано видання “Норми поведінки в системі державної податкової служби України. Професійна чесність, відповідальність, етика”, в якому подано перелік основних моральних цінностей податківців при формуванні поведінки та взаємодії з платниками податків. У 2004 р. Колегія ДПА України схвалила Кодекс честі працівника органу державної податкової служби України, в якому визначено морально-етичні принципи працівника податкової служби. В 2005 р. зазначений Департамент опублікував збірку

“Професійна етика працівника державної податкової служби України”.

Важливим системним кроком у напрямку етизації податкової служби є також розробка проекту Кодексу професійної етики працівника державної податкової служби України, затвердженого в 2006 р. наказом ДПА України.

Однак для розвитку професійної етики податківців недостатньо лише розробити та офіційно задекларувати запровадження відповідних норм і кодексів. Дієвість цих документів безпосередньо залежить від їхнього системного впровадження та застосування з цією метою наявних організаційних і матеріальних ресурсів.

Так, у грудні 2005 р. уперше в органах податкової служби проведено дослідження проблем етизації службових відносин (опитування працівників центрального апарату). З 2006 р. періодичні дослідження започатковані по всій системі органів податкової служби з метою отримання інформації, яку використовують для змін у кадровій політиці, вдосконалення процесів управління людськими ресурсами та етизації службових відносин ДПА. Проведені опитування дали змогу визначити основні проблеми, які потребують вирішення з метою зменшення ступеня ризиків діяльності податкових органів:

- система добору персоналу;
- організація робочого місця податкового інспектора;
- нормування навантаження на працівника;
- процес оцінювання працівників;
- система мотивації та заробітної плати [178].

Проте досі зазначеним проблемам у податковій практиці не приділено достатньої уваги і вони залишаються основними факторами, що стимулюють ризиковість податкової системи.

Питанням професійної етики державних службовців у всьому світі надають великого значення. Виокремлюються в цьому напрямку діяльності США. Так, у 1958 р. Конгрес США ухвалив Етичний кодекс для всіх співробітників федеральних служб. У 1989 р. Конгрес прийняв Закон про

реформу етичних норм. У жовтні 1990 р. президент США посилив етичні вимоги до державних службовців виконавчим указом “Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату” [104].

Основним етичним інститутом в адміністрації США є Комітет із урядової етики. Він виконує такі функції: забезпечує підтримку високих етичних стандартів у середовищі державних службовців, запобігає конфліктам інтересів та сприяє їхньому вирішенню; підвищує суспільну довіру до виконавчої влади, надає етичну освіту службовцям (за даними Комітету, таку освіту щороку здобувають понад 600 тисяч, або 50% державних службовців).

Окрім Комітету з етики, на особливу увагу заслуговує блок інституцій з адміністративно-правового захисту персоналу, зокрема Рада із захисту системи заслуг (система принципів добору і просування службовців по службі на основі їхніх професійних і ділових якостей). Вона опікується постійними федеральними службовцями, запобігаючи порушенням принципу системи заслуг та є дуже авторитетною серед них. Її рішення практично не піддаються сумніву [104].

Зазначений підхід до підвищення професійної етики державних службовців у США значно посприяв покращенню їхньої діяльності, забезпечив належне виконання службових обов’язків цими працівниками, зменшив корупцію та відповідно поліпшив ставлення до останніх платників податків. Оскільки на відміну від цієї країни, в Україні діяльність податкової служби громадськість оцінює незадовільно, наведений позитивний досвід варто запозичити і впровадити у нашій державі як превентивний напрям зменшення ризиковості податкової системи.

Особливо гостро в Україні постала проблема боротьби з корупцією, яка становить небезпеку саме як сфера зловживань, що вражає структури державної влади і поширюється на суспільство загалом. Податкова сфера є складною і специфічною, оскільки в ній циркулюють великі суми коштів. Тому спокуси як отримати хабара, так і дати його, часто бувають надто великими.

Проблема подолання корупції ускладнюється через реальну можливість корумпованих структур і конкретних осіб, які мають владу і повноваження, перешкоджати намаганням проникнути у сферу їхньої кримінальної діяльності, а також через неготовність правоохоронних органів і політичних сил суспільства до безкомпромісної боротьби з цим явищем. Відсутні соціальні, політичні традиції публічного виявлення корупціонерів, спеціальні криміналістичні прийоми викриття фактів корупції, що є значною перешкодою для ефективної боротьби з протиправною діяльністю уповноважених осіб [97].

Одним із дієвих заходів для вирішення цієї проблеми вважаємо встановлення режиму інформаційної прозорості діяльності органів влади, підприємств і організацій та ефективне вирішення питань створення, використання і поширення інформації в сфері бізнесу, державних органах і громадських структурах. Важливим є припинення можливості безконтрольного використання і передання інформації окремими чиновниками та підвищення їхньої персональної відповідальності за вірогідність і повноту наданої суспільству інформації про діяльність влади і вирішення різних соціально-економічних і політичних проблем. Інакше кажучи, ефективна протидія корупції практично неможлива без “інформаційної прозорості” влади і широкого доступу суспільства до інформації про її діяльність.

Проблема корупції полягає не лише в інформаційній непрозорості. Проте всі інші негативні фактори починають працювати на повну потужність саме тоді, коли громадськість позбавлена можливості одержувати інформацію про діяльність державних чиновників, а громадські організації, що мають значний вплив на громадян, зовсім не використовують його для залучення останніх до боротьби з корупцією. Отже, для вирішення цієї проблеми необхідні спільні дії як органів державної влади України, так і найширших кіл суспільства, громадських організацій.

Відтак, серед превентивних антиризикових заходів важливу роль відводимо розробці ефективних методів запобігання поширенню корумпованості у державній податковій службі. Враховуючи те, що професійна етика – це проблема моральності відносин держави і бізнесу, працівників податкових органів і платників податків, на перший план виступає необхідність створення в цих органах такого психологічного клімату, за якого корупція стане не дієвою. Найважливішими методами викорінення цього явища є покращення морально-етичної поведінки працівників податкової служби та перебудова їхніх взаємовідносин з платниками на такі принципи, як повага гідності й інтересів, рівність перед законом, прозорість і відкритість, визнання права на свободу тощо.

Світовий досвід свідчить про те, що саме етизація податкової служби дає змогу гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності податкових органів. Це підтверджує також практика податкових реформ у більшості країн світу. Так, за підрахунками канадських учених, план реформи податкової служби цієї країни у процентному відношенні його складових включає: 10% – зміни в законодавстві, 20% – новації в структурі й функціях податкових органів, 70% – поліпшення культури взаємовідносин і морально-психологічного клімату в податкових органах [104].

Таким чином, основні превентивні антиризикові заходи щодо зменшення ризиковості податкової системи систематизовано в контексті усунення ідеологічних, правових, економічних і моральних причин виникнення ризиків у податковому середовищі за такими напрямками реалізації:

- перебудова ідеології оподаткування та встановлення рівності прав і обов'язків усіх суб'єктів податкових правовідносин;
- національна та міжнародна уніфікація податкового законодавства;
- зменшення загального рівня оподаткування та удосконалення структури системи оподаткування;

- підвищення податкової культури, зміцнення податкової дисципліни й етизація податкової служби.

Визначені превентивні міри в частині виокремлення домінант реалізації податкової політики не є новими. Окремі з них обґрунтовуються у працях провідних вітчизняних вчених, проголошуються у відповідних урядових документах, концепціях тощо. В даній роботі акцент робиться на виключній актуальності їх практичної реалізації з метою попередження податкових ризиків і запобігання їхньому поширенню.

Застосування розглянутих заходів значною мірою сприятиме зменшенню ризиковості розбудови податкової системи. Однак незважаючи на те, які б превентивні стратегії не реалізовувались, уникнути повністю ризиків оподаткування неможливо. Тому важливим напрямом мінімізації ризиковості податкового середовища є розробка обмежувальних, спрямованих на стримування розвитку і зменшення величини втрат від появи тих ризиків, яких неможливо уникнути та компенсаційних антиризикових заходів, метою яких є максимальне відшкодування втрат податкової системи через існування цього феномена.

5.3. Шляхи розвитку податкової системи в умовах невизначеності і ризиків

Проведене дослідження підтверджує системність діалектики ризиковості податкової системи, що значно ускладнює її розбудову через практичну неможливість задоволення інтересів всіх сторін оподаткування. Відтак, прискорення податкового реформування без достатнього практичного досвіду і наукового обґрунтування напрямів реалізації податкової політики, спричиняє необґрунтовану експериментальність та часто хибність трансформацій у сфері оподаткування. Принципово нові шляхи вирішення визначених завдань потребують застосування методів і прийомів, які є новими для вітчизняної практики. Природно, що на підставі цього з'являються великі ризики зазнати невдачу.

Якщо зіставити такі фактори, як необхідність вирішення проблеми податкового реформування швидко та якісно, і кількість придатних до використання ресурсів, яка стрімко зменшується то спостерігається важлива ознака ризиків: розбудова податкової системи, як і будь-який процес трансформації, взаємно пов'язана з виникненням ризиків, які в свою чергу впливають на ефективність її результатів.

Крім того, ризиковість розбудови податкової системи зростає через те, що ефективність реформування значною мірою залежить від застосування нестандартності дій та орієнтації на максимально можливий успіх. Важливість цього питання по різному розуміють всі суб'єкти оподаткування, які в умовах невизначеності зосереджують увагу на задоволення власних інтересів.

Очевидним є той факт, що задоволення інтересів одних за рахунок ущемлення інших загрожує суспільству негативними наслідками за суто етичними міркуваннями і через соціальне невдоволення з огляду на економічні та політичні проблеми. Тому негативними наслідками прояву незадоволення будь-кого із суб'єктів оподаткування є не лише прямі фіскальні втрати, тобто недопоступлення податкових платежів до бюджету держави, а й непрямі,

зокрема, недосягнення очікуваних результатів розбудови податкової системи та спричинені нею соціальні ризики.

З огляду на це, якою б ефективною не була система превентивних заходів, запобігти виникненню податкових ризиків взагалі в трансформаційних умовах неможливо. Для зменшення невизначеності і збільшення передбачуваності наслідків розбудови податкової системи існує об'єктивна потреба розробки системи обмежувальних антиризикових заходів, спрямованих на стримування поширення ризиків, пов'язаних із податковим реформуванням і скорочення втрат від їхньої дії.

Запропонований підхід до формування векторів попередження і мінімізації ризиків у податковому середовищі обумовлює необхідність систематизації в якості обмежувальних антиризикових заходів тих, які спрямовані на усунення недоліків нормативно-правового, соціально-економічного та організаційно-управлінського характеру функціонування податкової системи.

Так, негативний вплив недоліків нормативно-правового характеру на розбудову податкової системи значно зменшиться за умови усунення правових причин виникнення податкових ризиків, тобто проведення уніфікації податкового законодавства на основі впровадження Податкового кодексу та адаптації податкового права до вимог ЄС. При цьому важливо, щоб після впровадження цих заходів надалі зберігалась стабільність податкового законодавства і не з'являлись інші нормативні документи, які б створювали невідповідності та суперечності з питань оподаткування.

Структура обмежувальних заходів соціально-економічного характеру значною мірою залежить від того, наскільки будуть розвинуті універсальні та спеціальні превентивні методи економічного характеру. Для безпосереднього стримування поширення податкових ризиків та усунення причин їхнього виникнення актуальними є такі антиризикові стратегії:

- державне стимулювання середнього та малого бізнесу;

- зменшення рівня безробіття;
- підвищення платоспроможності населення;
- стримування інфляції;
- державне регулювання цін тощо.

Разом з цим, розбудова податкової системи в умовах фінансово-економічної кризи значно актуалізує проблему застосування антиризикових обмежувальних заходів соціально-економічного характеру в контексті вирішення питання наповнення бюджету держави. У цьому разі наукові прогнози виокремлюють два шляхи розбудови податкової системи:

- перший – це збільшення податкового навантаження і глибша участь держави в інвестиційних процесах;
- другий – це зниження податкового навантаження і стимулювання приватного бізнесу, при цьому держава частково бере на себе проблеми інвестування.

Проведене дослідження довело об'єктивну необґрунтованість першого напрямку, оскільки власне високе навантаження в Україні за розглянутими параметрами є однією із причин ризиковості вітчизняної податкової системи. Окремі показники податкового навантаження, зокрема на фонд оплати праці та споживання, а також кількість строків подання звітності та сплати податків є значно завищеними. Це негативно впливає на бажання платників податків брати участь у фінансуванні державних видатків і відповідно стимулює подальше збільшення сфери дії різних способів ухилення від оподаткування, зокрема виникнення ризиків “конвертованості” заробітної плати та ін.

Відтак, для зменшення ризиковості розбудови податкової системи стає необхідним спрямування податкової політики на поступове зменшення податкових ставок, розширення бази оподаткування, удосконалення податкового адміністрування і забезпечення більшої частини податкових надходжень за рахунок непрямих податків. Насамперед, існує потреба у зменшенні розмірів нарахувань на фонд зарплати з одночасним посиленням

зв'язку між нарахуваннями і майбутніми пенсійними платежами (що прямо залежить від запровадження в Україні другого, накопичувального рівня пенсійної системи) і розширенням бази цих нарахувань.

Проте, якщо зниження загального рівня податкового навантаження, з одного боку, сприяє розвитку економічних процесів і обмеженню обсягів тіньової економіки, то з іншого – спричиняє ризики скорочення дохідної частини бюджету на період до відповідного збільшення податкових баз. У цьому разі забезпечення фінансування державних видатків значною мірою залежить від їхнього ефективного регулювання. Так, відповідно до міжнародних показників в Україні практикуються високі державні витрати, які не завжди здійснено раціонально (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Державні витрати України в 2003 – 2007 рр. (% ВВП) *

Показник	2003	2005	2007
Всього витрат	36,8	44,0	31,7
Поточні витрати	32,5	39,7	26,3
Пенсійні платежі	9,2	15,3	9,9
Фонд заробітної плати	7,6	8,0	7,6
Капітальні витрати	4,3	4,3	5,4
(інвестиції в основний капітал)	2,8	2,0	2,5

* Складено за даними Міністерства фінансів України і Державного казначейство України.

Отже, як свідчать дані табл. 5.3 спостерігається очевидний перекис у бік споживання і поточних трансфертів населенню. За рівнем витрат на солідарну пенсійну систему наша держава посідає одне з перших місць у світі. Крім цього, надається багато малоефективних субсидій підприємствам, яких є навіть більше, ніж засвідчує бюджетна статистика (2,3% ВВП), оскільки більше половини капітальних трансфертів (близько 2% ВВП) – це також субсидії [331]. За оцінюванням Світового банку, на субсидіях можна зекономити 1,6% ВВП.

Високий рівень пенсійних витрат у ВВП – це одна з головних проблем нестабільності державних фінансів. Для порівняння подамо такий приклад: країни Центральної Європи, які нещодавно приєдналися до ЄС, витрачають на

пенсії в середньому 8% ВВП. Водночас, рівень державних інвестицій в основний капітал нижчий, ніж у державах ОЕСР, і значно менший, ніж у центральноєвропейських державах, які приєдналися до ЄС раніше.

Мінімізація ризиків недофінансування державних видатків у період зменшення податкового навантаження також можлива за рахунок залучення нових запозичень. Фінансова наукова думка здавна вивчає питання впливу позичок на соціально-економічні параметри розвитку держави. Традиційне розуміння “потужної” економіки пов’язане із зосередженням у країні достатніх фінансових ресурсів для виконання покладених на неї суспільством функціональних обов’язків. Усталений підхід до фінансової спроможності держави проблему бюджетного дефіциту визначає як одну з нагальних для неї. Разом з цим, допустимий його рівень не є перешкодою для економічного розвитку країни. Так, згідно з “теоремою нейтральності державного боргу” американського економіста Р. Барро “...заміщення урядових боргових зобов’язань поточними податковими надходженнями тільки взаємно погашає переміщення ресурсів між поколіннями й тому не змінює умов виробництва, висоти процента, рівня цін” [305].

В умовах фінансово-економічної кризи проблема управління та фінансування державного боргу особливо загострюється для країн, що прагнуть реформувати наявні диспропорції та вирішити складні питання фінансового розвитку й економічного зростання. Відомо, що серед основних держав-боржників є такі економічно розвинені країни, як США та Німеччина, частка яких у загальній сумі боргу на початок XXI ст. становила відповідно 25 та 10% [300, С.524].

Щодо України, то рівень державного боргу за міжнародними стандартами у нашій країні є порівняно невисоким. Дані табл. 5.4 відображають боргове навантаження на економіку нашої країни щодо прямого і гарантованого державного боргу в 2007 р.

**Боргове навантаження на економіку України щодо прямого
і гарантованого державного боргу в 2007 р. ***

Показник	грн.	дол. США	% ВВП у 2007 р.
Загальна сума державного та гарантованого державою боргу	88 744 741,81	17 543 216,19	12,4
Державний борг	71 294 278,3	14 117 678,86	10,0
<i>Зовнішній</i>	<i>53 487 891,96</i>	<i>10 591 661,77</i>	<i>7,5</i>
<i>Внутрішній</i>	<i>17 806 386,34</i>	<i>3 526 017,09</i>	<i>2,5</i>
Гарантований державний борг	17 450 463,51	3 455 537,33	2,4
<i>Зовнішній</i>	<i>16 449 497,26</i>	<i>3 257 326,19</i>	<i>2,3</i>
<i>Внутрішній</i>	<i>1 000 966,25</i>	<i>198 211,14</i>	<i>0,1</i>

* Складено за даними Міністерства фінансів України і оцінки світового банку

Згідно даних табл. 5.4. у 2007 р. загальна сума державного та гарантованого державою боргу становила 12,4 % ВВП. Прямий державний борг України дорівнював 10%, з яких дві третини – зовнішня заборгованість. Крім цього, 2,4% ВВП припадало на гарантований борг, у тому числі 2,3% – на зовнішній. Наприклад, середній гарантований державою борг у країнах ЄС у 2005 р. досягав 28,6% ВВП. Разом з тим, зовнішній борг нашої країни значно перевищує внутрішній, що негативно впливає на економічний розвиток держави і збільшує ризиковість фінансування дефіциту бюджету.

Світова фінансова криза у 2008 р. спричинила для нашої держави потребу у залученні додаткових сум зовнішніх запозичень, зокрема позики Міжнародного валютного фонду. Зовнішній борг України з цього періоду значно зріс, що викликало переорієнтацію вітчизняної економіки на споживацько-боргову модель розвитку і спричинило виникнення нових ризиків.

Ризики збільшення державного боргу і відповідно бюджетного дефіциту в нашій країні можливо зменшити лише за умови інвестування цих коштів в інфраструктуру, розвиток економіки, у створення нових підприємств, які згодом будуть наповнювати бюджет. Протягом 10 років Україна може накопичити на 8 – 10% ВВП боргу без істотного збільшення вартості запозичень. Активізація державного запозичення та збільшення економічної і

трансформаційної складових суспільних видатків є об'єктивно необхідними. Проте уряд не враховує зростання явних (із формальною державною гарантією) і неявних умовних державних зобов'язань, зокрема заборгованості державних підприємств [300]. Хоча немає абсолютної впевненості в тому, що затверджені “бюджети розвитку” оптимально стимулюватимуть зростання ВВП, прийняття рішень щодо вибору пріоритетів бюджетної політики нині є вкрай актуальним. Наукові дослідження в цьому напрямі дадуть змогу вибрати “точки” економічного зростання, в які потрібно першочергово спрямувати фінансові вливання держави, а обмеження впливу популізму та лобізму на функціонування фіску забезпечить максимальну ефективність фіскальної політики.

Відтак, домінуючим обмежувальним антиризиковим напрямом розбудови податкової системи при високому рівні податкового навантаження в державі є ефективне використання бюджетних коштів на загальнонаціональні економічні й соціальні програми.

Щодо вибору оптимальних обмежувальних заходів організаційно-управлінського характеру, то його дієвість напряму залежить від впровадження в податкову практику ефективно налагодженого моніторингу податкових ризиків, ризикоорієнтованої системи адміністрування податків і раціонального управління ризиками, теоретико-методологічні домінанти яких обґрунтовані в роботі. При цьому розробка цих заходів ґрунтується на необхідності реалізації наступних напрямів модернізації діяльності державної податкової служби:

- вдосконалення всіх етапів адміністрування податків в напрямку постійного відстеження податкових ризиків;
- підвищення рівня інформаційно-технічної підтримки діяльності податкових органів;
- подальший розвиток системи приймання податкової звітності від платників податків в електронному вигляді;

- підвищення рівня юридичної та економічної підготовки працівників податкових органів;
- формування в державі механізму захищеності працівників податкових органів;
- узгодження дій контролюючих органів у сфері оподаткування, чітке розмежування повноважень між ними.

Важливим обмежувальним антиризиковим заходом, який сприятиме запровадженню прозорих процедур адміністрування податків і запобіганню розвитку податкових ризиків, є створення інтегрованої автоматизованої інформаційної системи (ІАІС). Ця система дасть змогу за допомогою сучасних технологій удосконалити процеси управління, збору, реєстрації, передання, накопичення, пошуку, обробки, захисту та використання інформації. Відповідно це забезпечить більш якісний рівень обслуговування платників податків, зменшення витрат праці та підвищення ефективності процесів операційної діяльності в органах державної податкової служби України. Для ефективного функціонування цієї системи існує об'єктивна потреба у створенні:

- логічної архітектури інтегрованої системи і корпоративної мережі органів ДПС;
- раціональної системи обміну інформацією з міністерствами та відомствами;
- автоматизованої системи управління документами з функцією провадження справ у судах;
- комплексної системи захисту інформації.

Автоматизована інформаційна система удосконалисть процеси адміністрування податків за рахунок отримання певних переваг як для платників податків, так і органів ДПС, зокрема, унеможливить втручання персоналу податкових органів у такі процеси, як подання та обробка податкової звітності та платежів, відбір платників податків для податкової

перевірки тощо. Завдяки централізації податкової інформації платник податків отримуватиме послуги та інформацію про стан розрахунків з бюджетом за власним особовим рахунком у будь-якому органі податкової служби. Крім цього, він матиме змогу подати податкову звітність до будь-якої податкової інспекції. Це є можливим за умови створення територіально-розподіленої бази даних, доступ до якої для всіх органів ДПС буде організований через корпоративну мережу.

Серед інших обмежувальних заходів організаційно-управлінського характеру виокремимо вдосконалення системи обслуговування платників податків, реалії функціонування якої створили об'єктивну необхідність у розвитку таких заходів, як:

- залучення суб'єктів господарювання до формування основ податкового права і змін до нормативно-правих актів з питань оподаткування;
- забезпечення повної обізнаності платників податків щодо можливих змін у податковому законодавстві;
- ліквідація практики неоднозначного трактування податкового законодавства;
- значне зменшення адміністративних витрат тощо.

У цьому напрямі ефективним є запровадження багатофункціонального інформаційно-довідкового центру вітчизняної податкової служби на основі сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, що відповідає рівню світових та європейських стандартів.

Отже, основними обмежувальними антиризиковими заходами у сфері оподаткування є такі:

- проведення обґрунтованих соціально-економічних реформ у державі;
- реальне, а не деклароване виконання визначених напрямів реформування вітчизняної податкової системи;
- стимулювання подальшого розвитку та модернізації державної податкової служби.

Обмежувальні заходи значною мірою сприятимуть забезпеченню умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків і недопущенню поширення податкових ризиків. Однак навіть найбільш ефективні превентивні та обмежувальні антиризикові заходи не в змозі не допустити розвиток ризиковості у сфері оподаткування повністю. Так, важливою складовою системи попередження і мінімізації ризиків розбудови податкової системи є компенсаційні антиризикові заходи, які передбачають оптимальне відшкодування втрат від ризиків. Їхнє застосування є актуальним, коли превентивні й обмежуючі заходи не дають належного результату. Домінуючими компенсаційними заходами вважаємо застосування ефективного механізму притягнення до відповідальності порушників податкового законодавства та раціональних способів погашення податкового боргу.

Податкова практика свідчить, що не всі законодавчо визначені шляхи примусового стягнення заборгованості платників податків перед державою є ефективними. Окремі з них спричиняють реальні ускладнення для функціонування підприємств - боржників.

Так, законодавством України передбачені такі способи погашення податкового боргу неплатоспроможними суб'єктами господарювання, як використання передачі майна в рахунок погашення боргів, примусове банкрутство, в тому числі з ініціативи податкових служб. Проте в цьому разі, коли банкрутство доцільне із загальнодержавних інтересів, державний бюджет не отримує жодних надходжень коштів. Недосконалість чинного законодавства дає змогу навіть банкрутам уникнути остаточних розрахунків і у більшості випадків саме податкова заборгованість залишається непогашеною. Зокрема, це спричинено укладанням так званих “мирових угод” у разі примусового банкрутства, внаслідок чого боржники мають змогу змовитися з кредиторами, ігноруючи інтереси держави і отримуючи на 6 років податкові “канікули”.

Протягом останнього періоду для погашення заборгованості за податками застосовують механізм вилучення коштів підприємства без оголошення його банкрутом. Належні боржнику об'єкти власності оформляють як податкову заставу на відкритому ринку, а вилучені кошти мають надійти до бюджету на погашення податкової заборгованості. Однак у нашій державі цей механізм практично не дає результатів. Як правило, боржники пропонують до податкової застави непотрібні, зношені, фізично чи морально застарілі елементи невиробничих основних фондів, які не мають попиту на внутрішньому ринку і не можуть знайти покупця навіть за залишковою ціною [95]. Державна податкова адміністрація України розповсюджує великі переліки пропонованого до продажу заставного майна, але реальних надходжень до бюджету від них немає.

Отже, в чинному законодавстві фактично не передбачено ефективних механізмів стимуляції бюджетних боржників до погашення боргу перед державою, а навпаки, дієвими є стимули до його нагромадження. В цьому напрямі принципово новим шляхом погашення податкової заборгованості вважаємо створення механізму передання у власність не майна боржників безпосередньо, а відповідної частки власності у формі корпоративних прав. Це, по-перше, не створюватиме перешкоди для ефективної економічної діяльності суб'єкта господарювання, а по-друге, збільшуватиме почуття відповідальності власників підприємств за сплату податків [95]. Створення цього механізму в подальшому дасть змогу досягти значного ефекту не тільки для економіки, а й для держави загалом.

Важливі напрями розвитку компенсаційних антиризикових заходів передбачені проектом Податкового кодексу, зокрема, розмежування контролюючої та правоохоронної функцій. Так, пропонується визначити, що у разі, коли правоохоронні органи виявляють ознаки податкового злочину, кримінальну справу порушують за цими ознаками, а не за фактом наявності рішення органу податкової служби. Факт скоєння податкового злочину

пропонують доводити засобами, передбаченими кримінально-процесуальним законодавством, а не в межах адміністративного процесу. Рішення про нарахування платнику податків податкового зобов'язання приймають за результатами розгляду кримінальної справи судом.

Одночасно пропонується визначити, що в разі відшкодування платником податків заданих податковим злочином збитків кримінальна справа підлягає закриттю (нині ця норма не розповсюджується на ухилення від сплати податків, скоєні в дуже великих розмірах, хоча саме ця категорія злочинів є найбільш привабливою з точки зору забезпечення відшкодування збитків).

Щодо цього, ефективним є впровадження в практику такого підходу, за яким не можна притягнути до відповідальності платника податків, який діяв відповідно до податкового роз'яснення або консультації, наданих у письмовій формі, лише на підставі того, що у майбутньому таке податкове роз'яснення або консультація були змінені або скасовані. У разі зміни або скасування раніше наданого платнику податків податкового роз'яснення або консультації він зобов'язаний здійснити відповідне коригування податкової звітності та визначити і сплатити уточнену суму податкового зобов'язання, якщо його збільшено. При цьому штрафні (фінансові) санкції та пеня на зазначені суми податкового зобов'язання не нараховуються.

Крім цього, у проекті чітко визначені підстави, на основі яких можна здійснювати всі види податкових перевірок, умови допуску службових осіб органів державної податкової служби до проведення виїзних документальних перевірок, права посадових (службових) органів державної податкової служби під час проведення перевірок, періодичність і строки їхнього проведення, порядок огляду та вилучення документів, оформлення результатів перевірок.

Проте дещо збільшено строки тривалості планових і позапланових виїзних документальних перевірок. Так, строки проведення цих перевірок не мають перевищувати 30 робочих днів, а щодо суб'єктів малого підприємництва – 20. Зазначене не поширюється на перевірки, пов'язані з

підтвердженням заявлених до відшкодування сум податку на додану вартість. При цьому продовження строків проведення планової та позапланової виїзних перевірок можливе за рішенням керівника органу державної податкової служби на строк не більш ніж 30 робочих днів, щодо суб'єктів малого підприємництва – не більш ніж 10 робочих днів, а для великих платників податків – на інший строк, визначений згідно з обґрунтованим рішенням керівника органу державної податкової служби, але не більш ніж на 60 робочих днів.

У проєкті також передбачена можливість використання непрямих методів при визначенні податкових зобов'язань платників податків і чітко визначені випадки, коли застосовуватимуть ці непрямі методи. Органи державної податкової служби будуть використовувати такі непрямі методи: економічного аналізу; спостереження; аналогії; контролю витрат і доходів платників податків – фізичних осіб.

Однак, невизначеність строків прийняття Податкового кодексу і висока ймовірність змін його положень на момент затвердження створює об'єктивну потребу у розробці ефективних методів погашення податкового боргу.

По-перше, доцільним є запровадження практики отримання дозволу суду на окремі дії контролюючих органів, що суттєво обмежують права платника податків, зокрема для одержання:

- в повному обсязі інформації, що становить банківську таємницю;
- дозволу на обстеження житлових приміщень;
- дозволу на зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків, який не виконує законні вимоги посадових осіб органів державної податкової служби.

Зразком для запровадження цього механізму виступає система, що використовується в кримінально-процесуальному законодавстві, коли особа, стосовно якої отримується дозвіл, не попереджається про звернення органу державної влади, але рішення щодо обмеження прав цієї особи приймає

неупереджений представник держави. Поряд з цим Державна податкова адміністрація України не підтримує норми, відповідно до яких податковий орган зобов'язаний звертатися до суду із заявою про надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок активів платника податків.

По-друге, існує потреба в удосконаленні порядку нарахування пені, який передбачатиме:

- нарахування у день настання строку погашення податкового зобов'язання, встановленого органом державної податкової служби або платником податків, якщо виявлено його заниження, на суму такого заниження та за весь період заниження (в тому числі за період адміністративного та/або судового оскарження);

- за несвоєчасну або неповну сплату державного мита та судового збору до бюджету нарахування пені має здійснюватися не платникам цих зборів, а органам, відповідальним за правильність сплати цих платежів.

По-третє, доцільним є упорядкування порядку оскарження рішень податкових органів, який передбачатиме:

- запровадження однорівневої системи розгляду апеляцій – контролюючим органом вищого рівня;

- зупинення стягнення податкового боргу на основі скарги, поданої платником податків із дотриманням установлених порядку і строків, проте не зупинення застосування права податкової застави та спрямування податкових вимог;

- збільшення строку розгляду скарги платника податків контролюючим органом до 30 днів;

- встановлення чіткого строку, коли платник податків має право оскаржити в суді рішення контролюючого органу про нарахування податкового зобов'язання – протягом року з дня визначення податкового зобов'язання контролюючим органом;

- звернення платника податків до суду з позовом щодо визнання недійсним податкового повідомлення – рішення контролюючого органу не звільняє цього платника від обов'язку сплатити нараховане грошове зобов'язання та не зупиняє застосування права податкової застави, спрямування податкових вимог, але зупиняє стягнення грошового зобов'язання та пені, зазначених у податковому повідомленні – рішенні, що оскаржується, до винесення судом остаточного рішення.

По-четверте, слід змінити умови повернення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань та пені. Податки і збори, які надміру надійшли до бюджетів унаслідок їхнього неправильного обчислення або сплати однозначно підлягають поверненню платникам податків, окрім випадків наявності у цих платників податкового боргу.

По-п'яте, існує необхідність в зміні порядку надання допомоги при погашенні податкового боргу, який виник в іноземній державі, що дасть змогу збільшити надходження до бюджету.

Щодо зменшення ризиків інституту банкрутства суб'єктів господарювання в Україні доцільно передбачити:

– адміністративну відповідальність за свідомо неправдиве оголошення громадянином-засновником, власником або службовою особою суб'єкта господарської діяльності, а також фізичною особою - суб'єктом підприємницької діяльності про власну неплатоспроможність, у тому числі звернення цих осіб до суду із заявою про визнання боржника банкрутом за наявності в нього можливості задовольнити вимоги кредиторів у повному обсязі; створення або збільшення фінансової неспроможності суб'єкта господарської діяльності;

– кримінальну відповідальність за втручання у діяльність суб'єкта господарської діяльності з метою створення фінансової неспроможності та погрозу або насильство щодо власника чи службової особи суб'єкта

господарської діяльності, а також щодо їхніх близьких родичів через виконання чи невиконання ними службових обов'язків.

Зменшення ризиковості розбудови податкової системи значною мірою залежить від ефективності механізму відповідальності за вчинення правопорушень у сфері оподаткування. Так, важливим компенсаційним антиризиковим заходом вважаємо застосування юридичної відповідальності до всіх суб'єктів податкових правовідносин за порушення:

- норм установленого порядку взяття на облік (реєстрації) в органах державної податкової служби;

- строку та порядку подання інформації про відкриття або закриття банківських рахунків;

- правил надання інформації до Державного реєстру фізичних осіб – платників податків;

- встановленого законодавством порядку ведення податкового обліку і строків збереження документів, пов'язаних з оподаткуванням;

- ненадання оригіналів документів та їхніх копій;

- порядку відчуження активів, які перебувають у податковій заставі;

- правил нарахування, утримання та сплати (перерахування) податків податковими агентами;

- спрямовані на неправомірні повернення, відшкодування податків або взаєморозрахунки з бюджетом;

- пов'язані із неправомірним отриманням переплат податків і їх вчасним неповерненням;

- невиконання банками та іншими фінансовими установами рішень про зупинення видаткових операцій за рахунками платників податків;

- норм податкового законодавства будь-якими виконавчими органами тощо.

Отже, ефективність розбудови податкової системи України в умовах невизначеності і ризиків значною мірою забезпечить реалізація таких компенсаційних антиризикових заходів:

- вдосконалення правового поля застосування відповідальності за вчинення податкових правопорушень;
- рівноцінне застосування юридичної відповідальності до всіх суб'єктів податкових правовідносин;
- удосконалення механізму управління податковим боргом та інституту банкрутства.

Означені заходи в якості обмежувальних і компенсаційних напрямів зменшення ризиковості сфери оподаткування також не є новими. Проте формування на їхній основі векторів розбудови податкової системи в умовах невизначеності сприятиме встановленню більш цивілізованих відносин між органами державної податкової служби і платниками податків та дасть змогу забезпечити мінімізацію податкових ризиків, що в підсумку зменшить соціальну напругу та покращить добробут суспільства.

Таким чином, обмежити зростання ризиковості розбудови податкової системи можна лише за допомогою обдуманих і об'єктивно обґрунтованих соціально-економічних реформ. Податкові ризики не будуть усунуті, якщо держава в особі законотворчих і виконавчих органів не буде в цьому зацікавлена. Донині жоден український уряд не продемонстрував бажання створити сприятливі податкові умови для розвитку прозорого бізнесу у нашій країні. Аргументація щодо цього необхідністю фіскальної спрямованості податкової системи для забезпечення надходжень у бюджет не є переконливою, оскільки більшість коштів, оминаючи бюджет, надходять у тіньовий сектор. Цьому немає іншого пояснення, крім такого, що влада зацікавлена в несплаті податків і створенні потужного тіньового сектора, в якому перебувають політики, чиновники, частина бізнесменів і кримінальних структур.

Отже, діалектика ризиковості розбудови податкової системи у нас в державі зумовлюється глибокими соціально-економічними деформаціями, які виникають внаслідок нерівномірного розподілу обов'язків фінансування суспільних витрат між суб'єктами оподаткування. Тому, як ніколи, актуальним є питання про паретооптимальність і справедливість податкових трансформацій. Якщо їх проведення в умовах кризи не в змозі задовольнити інтереси всіх суб'єктів оподаткування, то принаймні, реалізація податкової політики в напрямі надання переваги одним із них, ні в якому разі не має шкодити іншим. Тобто, покращити ситуацію можливо лише за рахунок комплексного вирішення проблем ціноутворення та оподаткування, поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами суб'єктів господарювання.

Висновки до розділу 5

Надзвичайна різноманітність ризиків і їхній негативний вплив на ефективність розбудови вітчизняної податкової системи обумовлюють необхідність формування векторів попередження і мінімізації ризиковості податкової сфери та моделювання системи антиризикових заходів у цьому середовищі.

Окреслення векторів попередження і мінімізації ризиковості розбудови податкової системи здійснено з урахуванням таких специфічних особливостей:

- характерною основою вибору оптимальних антиризикових критеріїв розбудови податкової системи є реальна й інформаційна невизначеності в сукупності;

- загальна ефективність процесу оподаткування в умовах ризиків виражається в оцінних групах показників, які відображають інтереси його суб'єктів: фіскальну достатність, економічну ефективність та соціальну справедливість;

- основну інформаційну базу для проведення економічного аналізу кожної ризикогенної ситуації і вибору антиризикової стратегії розбудови

податкової системи становлять матеріали діагностування відхилень в її функціональних властивостях та економічних спостережень за проявом як податкових, так і загальносуспільних ризиків;

- діалектика ризиковості оподаткування характеризується закономірностями, які виявляються на основі лише масових спостережень;

- динамічність процесу оподаткування й мінливість його параметрів та структурних відношень потребують постійного моніторингу і коригування інформації для своєчасного виявлення ризиків;

- навмисна й технічна деформація показників державної звітності унеможлиблює реальне кількісне вимірювання ризиків податкової системи, тому в розробці векторів їхнього попередження та мінімізації переважають якісні критерії оцінювання.

Всі антиризикові заходи у податковому середовищі є взаємозалежними, тому їхня ефективність залежить від комплексності й системності підходу до реалізації. Для формування системи попередження та мінімізації ризиковості податкової системи сформовано три типи суб'єктів: державу, суб'єктів господарювання і споживачів суспільних благ – та визначено як цільові функції її побудови абсолютні й відносні критерії оцінювання позицій кожного суб'єкта стосовно іншого.

У процесі дослідження основні превентивні антиризикові заходи у сфері оподаткування систематизовано за такими напрямками проведення:

- перебудова ідеології оподаткування і встановлення рівності прав та обов'язків усіх учасників податкових правовідносин;

- національна й міжнародна уніфікація податкового законодавства;

- зниження загального рівня оподаткування та вдосконалення структури системи оподаткування;

- підвищення рівня податкової культури, зміцнення податкової дисципліни й етизація податкової служби.

Розробку шляхів розбудови податкової системи в умовах невизначеності і ризиків здійснено на основі обґрунтування обмежувальних антиризикових заходів нормативно-правового, соціально-економічного й організаційно-управлінського характеру функціонування сфери оподаткування та компенсаційних методів, які передбачають відшкодування втрат від ризиків.

Наголошено, що серед антиризикових заходів нормативно-правового характеру домінують напрямки забезпечення стабільності податкового законодавства і правового врегулювання невідповідностей та суперечностей з питань оподаткування. Водночас вказано, що зменшення ризиків соціально-економічного характеру залежить від: державного стимулювання середнього й малого бізнесу; зниження рівня безробіття; підвищення платоспроможності населення; стримування інфляції; державного регулювання цін; ефективного використання бюджетних коштів на загальнонаціональні економічні й соціальні програми. При цьому до обмежувальних заходів організаційно-управлінського характеру зараховано: вдосконалення всіх етапів адміністрування податків у напрямку постійного відстеження і моніторингу ризиків; підвищення рівня інформаційно-технічної підтримки діяльності податкових органів; подальший розвиток системи приймання звітності в електронному вигляді; підвищення рівня юридичної та економічної підготовки працівників податкових органів; формування в державі механізму захищеності працівників цієї служби; узгодження дій контролюючих органів у сфері оподаткування і чітке розмежування повноважень між ними; залучення суб'єктів господарювання до формування основ податкового права та змін до нормативно-правих актів з питань оподаткування.

У разі відсутності очікуваного результату від застосування превентивних й обмежувальних антиризикових заходів у сфері оподаткування рекомендовано використовувати компенсаційні методи, ефективність дії яких залежить від: удосконалення правового поля відповідальності за вчинення податкових правопорушень; рівноцінного застосування юридичної

відповідальності до всіх без винятків суб'єктів податкових правовідносин; удосконалення управління податковим боргом та інституту банкрутства.

В роботі констатовано, що зменшення ризиковості розбудови податкової системи України стане можливим лише за умови комплексного вирішення проблем ціноутворення й оподаткування і поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами суб'єктів господарювання.

Основні результати дослідження опубліковані у наукових працях автора [59, 60, 63, 64, 65, 72, 73, 76, 79, 83].

ВИСНОВКИ

Результатом дисертаційної роботи є теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у визначенні соціально-економічної суті ризиковості податкової системи, розробці концептуальних основ ризикології у сфері оподаткування і вихідних методологічних доміант моніторингу й управління податковими ризиками та окресленні векторів попередження і мінімізації ризиків розбудови податкової системи. Це дало змогу сформулювати такі висновки методологічного, концептуально-теоретичного та науково-практичного характеру, що відображають завдання наукового дослідження відповідно до визначеної мети:

1. Розглянуто ознаки ризиковості податкової системи, що підтверджує наявність об'єктивно-суб'єктивної структури ризиків у цьому середовищі. Пізнання найбільш загальних та глибинних відносин, що становлять зміст ризиковості вказаної системи, здійснено на основі матеріалістичної діалектики загалом і безпосередньо через взаємозв'язок та взаємодію елементів невизначеності у сфері оподаткування. Об'єктивність ризиковості ґрунтується на існуванні умов невизначеності становлення, функціонування і розвитку податкової системи. Суб'єктивність пов'язана з індивідуальною економічною поведінкою суб'єктів податкових правовідносин та роллю відповідних особистостей у суспільно-державній діяльності.

2. Простежено еволюцію теорії ризиків, що дало змогу сформувати соціально-економічний зміст поняття “ризики оподаткування”. Його визначення є універсальним, оскільки воно характеризує всі елементи податкової сфери і вплив зовнішніх факторів, має власну динаміку, тобто охоплює весь період від моменту становлення податкової системи до її реформування, та передбачає застосування комплексного підходу до ризикової ситуації, оскільки відображає всі основні поняття, які розкривають зміст ризиків і пов'язує сукупність результатів податкової діяльності з впливом незалежних від її організації факторів.

3. Встановлено, що теоретичні доміанти формування ризикології у податковому середовищі базуються на аксіомах загальності, прийнятності й неповторюваності виявлення ризиків щодо всіх видів діяльності у галузі оподаткування, суб'єктів податкових правовідносин і напрямків їхнього поширення. Крім цього, означено, що ризикологія у сфері оподаткування за суттю є метанаукою, побудованою на системі постулатів щодо ризиковості цього середовища. Її розвиток зумовлюється багатогранністю ризиків та може відбуватися за умови врахування їхнього взаємозв'язку і взаємозалежності, а також застосування понятійного апарату, який характеризує елементи та структуру ризиків оподаткування.

4. Акцентовано, що ефективному розвитку ризикології у податковій сфері сприятиме систематизація методологічних підходів до класифікації ризиків оподаткування за якісним і кількісним критеріями, яка дає змогу забезпечити комунікабельність між суб'єктами, що працюють з ризиками, та встановити необхідний порядок і послідовність в управлінні. Водночас шляхом виявлення та конкретизації на основі аналізу загальносуспільних і податкових ризиків та визначення ступеня їхнього поширення здійснено групування ризиків оподаткування з позиції їхнього носія, причин і середовища виникнення.

5. З'ясовано, що джерела ризиків сфери оподаткування закладені у складних факторних комплексах, пов'язаних із суспільними та індивідуальними процесами. Ці комплекси сформовані із сукупності ідеологічних, правових, економічних і моральних причин виникнення ризиків та факторів соціально-економічного, організаційно-управлінського і нормативно-правового характеру, які сприяють підвищенню ступеня ризиковості податкового середовища. До того ж вказано, що факторні комплекси, які детермінують ризики, не діють механічно за рахунок факту їхньої появи, а формуються під впливом відповідних особливостей характеру взаємовідносин суб'єктів оподаткування.

6. Визначено, що важливою методологічною основою дослідження ризиків податкової системи є їхня структуризація за спрямованістю дій податкових правопорушень та економічною поведінкою держави в особі

уповноважених органів, податкової служби як провідного контролюючого органу у сфері оподаткування і платників податків. Згадана структуризація охоплює такі класифікаційні ознаки, як об'єкт посягання, суб'єкти здійснення та діапазон поширення, і дає змогу аналізувати ступінь поширення ризиків за видами відповідальності щодо вчинених правопорушень у податковому середовищі.

7. Наголошено, що податкові ризики становлять значну загрозу фінансовій безпеці у сфері оподаткування, яка слугує важливою складовою економічної безпеки держави та структуроутворюючим елементом теорії податкових ризиків. На основі результатів дослідження її змісту і складових проаналізовано загрози та небезпеки національним інтересам держави, що існують у даний час та можуть виникнути в майбутньому під впливом ризиків. Проведений аналіз підтверджує пріоритетність ґрунтовного оцінювання ризиків, спричинених тіньовими процесами, неефективним пільговим оподаткуванням і втратами від податкового боргу при побудові організаційно-правової інфраструктури національної безпеки держави.

8. Аргументовано, що розроблені теоретико-організаційні положення, які характеризують зміст, елементи й етапи функціонування моніторингу ризиків та ризикоорієнтованої системи адміністрування податків, сприяють розвитку цих процесів як раціонально організованих, адекватних за критеріями і показниками, спрямованих на забезпечення прозорості податкової діяльності та мінімізацію впливу людського фактора на прийняття рішень і окреслення напрямків діяльності податкових органів. Застосування цих розробок дає змогу оцінити дієвість заходів щодо мінімізації ризиків та простежити їхній вплив на відносний рівень податкових надходжень відповідно до етапів адміністрування, структурних підрозділів органів податкової служби і галузей діяльності суб'єктів господарювання.

9. Звернуто увагу на те, що основою побудови стратегії й удосконалення організації податкового контролю в контексті орієнтації на ризики є впорядкування його теоретико-методологічних основ, спрощення та

вдосконалення методів проведення на основі систематизації платників податків і оцінювання структури й взаємозв'язку ризиків камеральної та документальної перевірок. Такий підхід забезпечує якість і результативність контрольної роботи на всіх її етапах.

10. Обґрунтовано, що підвищенню ефективності моніторингу податкових ризиків сприяє розвиток інформаційного забезпечення цього процесу на базі впровадження комплексної інформатизації всіх напрямків адміністрування податків з урахуванням ризиків, реалізації стратегії глобальної комп'ютеризації, систематизації альтернативних джерел інформації, врегулювання законодавчих підстав для вдосконалення обміну інформацією та захисту інформаційних даних у нормативно-правовому порядку.

11. Доведено, що систематизація основ тактики й стратегії управління податковими ризиками слугує підґрунтям для розробки адекватного управлінського інструментарію і технологій його застосування у сфері оподаткування. Управління ризиками подано як неперервний цикл на всіх етапах адміністрування податків, що спрямовує управлінські дії та визначає їхню логічну взаємопов'язану послідовність для забезпечення ефективного ризик-менеджменту. Системний підхід до управління податковими ризиками, який фокусує увагу не лише на діяльності податкових органів, а й на середовищі, що на неї впливає, дав змогу впорядкувати теоретичну та методологічну базу для встановлення його суті як системи і процесу, а також змісту й логічної взаємозалежності його обов'язкових елементів.

12. Виділено індикатори оцінювання ризиків податкової системи. Вони показують, що для зниження ступеня ризиковості оподаткування необхідно забезпечити адаптивність реальних прогнозів податкових надходжень за рахунок врахування впливу на їхній стан ризиків податкового боргу, втрат від пільг і тіньового капіталу; проведення системного аналізу загальних, специфічних і професійних ознак, які відображають змістову структуру ризиків діяльності податкової служби, та визначення індивідуальної податкової поведінки суб'єктів господарювання для їхньої систематизації за категоріями.

13. Констатовано, що зниження ступеня ризиковості податкової сфери залежить від комплексної реалізації ефективних заходів протидії ризикам з одночасним урахуванням інтересів усіх суб'єктів оподаткування. Формування векторів попередження і мінімізації податкових ризиків базується на систематизації антиризикових заходів з достатньою адекватністю відтворення властивостей податкової системи, які спричиняють її ризиковість. При цьому аргументовано, що за основу вибору критеріїв оптимізації цієї системи взято оцінні властивості стану і функціонування податкового середовища, які відображають інтереси учасників оподаткування: фіскальну достатність, економічну ефективність та соціальну справедливість в умовах реальної й інформаційної невизначеності.

14. Проведене дослідження підтверджує, що врахування ризиків у процесі розбудови податкової системи України є багатостороннім і ефективним заходом підвищення її ефективності. Доведено, що реалізація розроблених у дисертації теоретико-методологічних положень та практичних рекомендацій щодо пізнання діалектики ризиковості сфери оподаткування сприятиме передбачуваності наслідків конкретних податкових заходів. Цей підхід дасть змогу підвищити рівень добровільності сплати податків, оскільки відповідає потребам часу і вимогам до формування податкової системи європейського зразка.

Аналіз наукових підходів до гносеології ризику

Основоположник наукового підходу	Запропонований метод оцінювання ризику	Шляхи застосування
Ф. Найт	Візнання ризику шляхом логічної селекції пов'язаних з ним окремих загальних понять	Розрахунок показників імовірності: математичної (співвідношення кількості випадкових подій, за яких деяка ситуація настала, до кількості ситуацій, за яких вона може настати, якщо всі розглянуті ситуації однаково можливі та взаємозалежні); статистичної (відносною є частота появи випадкової події певного виду в сукупності всіх можливих випадкових подій, обчислення якої ґрунтується на законі великих чисел); експертного оцінювання (проведеного на основі об'єктивних даних і суб'єктивних знаннях).
О. Ланге	Визначення ризику через величину прибутку	Обчислення "коефіцієнта непевності" (розраховують як змінну випадкову при відомому розкладі ймовірності) забезпечує вимірювання непевності та її зведення у ризик. Невимірна непевність перебуває на рівні "абсолютної непевності".
Б. Мінц	Визначення ризику на основі об'єктивного (суб'єктивного) оцінювання втрат економічної корисності (прибутку) або завданих прямих збитків, яких можна зазнати при виконанні виробничих завдань	Розрахунок співвідношення суми прямих збитків і можливих втрат економічної корисності до інвестованих коштів.
К. Ерроу	Оцінювання ризику через суб'єктивну ймовірність появи випадкових подій	Опрацювання наявної сукупності різних індивідуальних бачень шляхом застосування статистичних методів оцінювання.

Додаток Б

**Визначення, що характеризують структуру сфери оподаткування
та зв'язки між її елементами**

Назва 1	Зміст 2
<i>Сфера¹ оподаткування</i>	Середовище, в якому відбувається процес оподаткування в державі, межа поширення податкових правовідносин.
<i>Процес² оподаткування</i>	Сукупність послідовних дій, спрямованих на справляння податків і зборів (обов'язкових платежів).
<i>Податкові правовідносини</i>	Суспільні відносини між суб'єктами оподаткування, які виникають у процесі справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) і регулюються за нормами права.
<i>Діяльність³ у сфері оподаткування</i>	Робота, пов'язана зі справлянням та адмініструванням податків і зборів (обов'язкових платежів).
<i>Податкова політика⁴</i>	Діяльність, яку проводить держава у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) у централізовані фонди грошових ресурсів.
<i>Податковий механізм⁵</i>	Сукупність певних форм, методів і способів, з яких складається процес оподаткування в державі.
<i>Система⁶ податків і зборів (обов'язкових платежів)</i>	Сукупність установлених чинним законодавством держави податків і зборів (обов'язкових платежів).
<i>Система оподаткування</i>	Сукупність установлених чинним законодавством держави податків і зборів (обов'язкових платежів), а також механізмів і способів їхнього розрахунку і сплати до бюджету та інших державних цільових фондів.

¹ Сфера – район дії, межа поширення чого-небудь; сукупність умов, середовище, в якому що-небудь відбувається.

² Процес – сукупність подій, станів, змін, яка має певну цілісність і спрямованість.

³ Діяльність – праця, дії людей у якій-небудь галузі; робота, функціонування якоїсь організації, установи тощо.

⁴ Політика – загальний напрямок, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії; напрямок діяльності держави у тій чи іншій галузі у певний період.

⁵ Механізм – внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище.

⁶ Система – сукупність визначених елементів, між якими наявний закономірний зв'язок чи взаємодія.

Продовження дод. Б.

Податкова система	Сукупність податків і зборів; механізмів і способів їхнього розрахунку та сплати; суб'єктів податкової діяльності, які забезпечують адміністрування і надходження податків і зборів до бюджету та інших державних цільових фондів.
Податкове право	Сукупність правових норм, якими регулюються відносини в сфері оподаткування.
Податковий менеджмент	Система управління оподаткуванням, яка передбачає дослідження й аналіз стану оподаткування, виявлення недоліків і причин їхньої появи, а також розробку пропозицій щодо їхнього вирішення.
Податкове і прогнозування	Сукупність практичних дій державних органів управління при виробленні загальної структури дохідної складової бюджету на майбутній період.
Податкове регулювання	Сукупність заходів непрямого впливу на економіку та соціальні процеси через зміну податкових важелів і загального рівня оподаткування в державі.
Податковий контроль	Система активних дій, що здійснюють контролюючі органи в сфері оподаткування, спостерігаючи за платниками податків нарахування та сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), а також протидії податковим правопорушенням.

Додаток В

Класифікаційні ознаки ризиків якісного характеру

Ознака класифікації	Групування ризиків	Розробники	Власне бачення
1	2	3	4
Відповідно до перспективи часу та можливостей їхнього реального сприйняття	<ul style="list-style-type: none"> • Ризики діагностування (властиві середовищу, що сформувалося на певний період) • Ризики прогнозування (пов'язані з майбутніми непередбачуваними змінами середовища) 	М. Клапків ⁷	Ризики діагностування є лише наслідком помилок, допущених при досягненні мети через недостатнє вивчення управлінцями наявні інформації, тобто через суб'єктивні причини. Ризики прогнозування є наслідком зміни зовнішнього середовища, що зовні впливає на неточне формулювання мети діяльності.
	Перспективні Поточні Оперативні	К.Швабій, О. Береславська, О.Долгий, С. Онишко та ін. ⁸ Д.Штефанич, П.Вашків, С. Попіна ⁹	Вказаний підхід дає змогу вивчати й аналізувати ризики найбільш детально на основі порядковості. Заходи щодо зменшення втрат від цих ризиків мають бути терміновими і дієвими.

⁷ Клапків М. С. Страхування фінансових ризиків : моногр. / М. С. Клапків. – Тернопіль : Екон. думка, Карт-бланш. – 2002. – С. 75–76.

⁸ Методика аналізу значимості податкових ризиків для відбору патників податків для документальних перевірок : звіт про НДР

К. І. Швабій, О. І. Береславська, О. А. Долгий, С. В. Онишко. та ін. ; Наук.-дослід. центр з проблем оподаткув. НУ ДПС України. – Ірпінь : НДЦ ПО НУДПС України, 2006. – 173 с. – Державний реєстраційний № 0105U003870.

⁹ Штефанич Д. А. Підприємницький ризик: суть, оцінка та шляхи попередження / Д. А. Штефанич, П. Г. Вашків, С. Ю. Попіна. – Тернопіль : СМП "Астон", 1995. – 129 с.

Продовження дод. В.

1	2	3	4
За впливом наслідків ризику на результати діяльності	<p>Виправданий (ризик, обґрунтований заходами зі зменшення втрат від нього, причому затрати на здійснення цих заходів є меншими від величини вигоди, яка буде одержана від їхнього впровадження).</p> <p>Невиправданий (ризик, пов'язаний зі значними втратами і характерний для ситуацій, при яких вартість попереджувальних заходів перевищує величину зменшення зумовлених ними втрат)</p>	<p>Д. Штефанич, П. Вашків, С. Попіна¹⁰</p> <p>М. Клапків¹¹</p>	<p>Некоректно говорити про зростання витрат і зменшення прибутку в податковій сфері, проте ризики зменшення ставок оподаткування будуть виправданими при розширенні податкової бази чи відміні нерациональних податкових пільг</p>

¹⁰ Штефанич Д. А. Підприємницький ризик: суть, оцінка та шляхи попередження / Д. А. Штефанич, П. Г. Вашків, С. Ю. Попіна. – Тернопіль : СМП "Астон", 1995. – 129 с.

¹¹ Клапків М. С. Страхування фінансових ризиків : моногр. / М. С. Клапків. – Тернопіль : Екон. думка, Карт-бланш. – 2002. – С. 75–76.

Продовження дод. В.

1	2	3	4
За факторами (причинами) виникнення	Політичні та економічні	К.Швабій, О.Береславська, О.Долгий, С. Онишко та ін. ¹²	Не враховано всіх факторів ризику.
	Ризик, пов'язаний з об'єктивним існуванням невизначеності майбутнього	І. Балабанов, ¹³ В. Вітлінський, П. Верченко, А. Сігал,	Враховано таку важливу сторону ризику, як суб'єктивна компонента його виникнення, що залежить від суб'єкта ризикової діяльності.
	Ризик, пов'язаний з об'єктивними недоліками інформації	Я. Наконечний, ¹⁴ А. Скрипник, ¹⁵ О. Устинко ¹⁶	
	Ризик, пов'язаний з особливостями особистості, яка приймає рішення		
За суб'єктами, які реалізують ризикову діяльність	Зовнішні (ризики, що безпосередньо пов'язані з діяльністю суб'єкта) Внутрішні (ризики, зумовлені його діяльністю)	К.Швабій, О. Береславська, О.Долгий, С. Онишко та ін.	Ця класифікація зводиться до наявності лише одного суб'єкта ризикової діяльності.
За характером урахування	Зовнішні (ризики, що безпосередньо пов'язані з діяльністю суб'єкта) Внутрішні (ризики, зумовлені його діяльністю)	К.Швабій, О. Береславська, О.Долгий, С. Онишко та ін.	Ця класифікація передбачає наявність лише одного суб'єкта ризикової діяльності.

¹² Методика аналізу значимості податкових ризиків для відбору патників податків для документальних перевірок : звіт про НДР

І. К. Швабій, О. І. Береславська, О. А. Долгий, С. В. Онишко та ін. ; Наук.-дослід. центр з проблем оподаткув. НУ ДПС України. – Ірпінь : НДЦ ПО НУДПС України, 2006. – 173 с. – Державний реєстраційний № 0105U003870.

¹³ Балабанов І.Т. Риск-менеджмент / І. Т. Балабанов. – М. : Финансы и статистика, 1996.– 192 с.

¹⁴ Економічний ризик: ігрові моделі / [В. В. Вітлінський, П. І. Верченко, А. В. Сігал, Я. С. Наконечний] – К. : КНЕУ, 2002. – 446 с.

¹⁵ Скрипник А. В. Державне регулювання трансформаційної економіки: (аспекти моделювання) : моногр. / А. В. Скрипник. – Ірпінь, 2002.– 312 с.

¹⁶ Устинко О. Л. Теория экономического риска : моногр. / О. Л. Устинко. – К. : МАУП, 1997. – 164 с.

Додаток Д (1)

**Узагальнені відомості
про стан претензійно-позовної роботи підрозділів служби правового
забезпечення органів ДПС України
за 2005 - 2006 роки**

№ з/п	Показники		2005 р.	2006 р.	Співвідношенн я показників за 2006 р. щодо 2005 р. (%, + або -)
1.	Загальна кількість справ усіх категорій, які розглядали в господарських судах	к-ть	117 700	128 253	9,0
		сума, тис.грн.	91 324 103,19	89 437 580	-2,1
1.1.	у тому числі з минулих років	к-ть	27 425	29 478	7,5
		сума, тис.грн.	39 203 407,5	61 880 121,48	57,8
1.2	у тому числі подано у звітному періоді	к-ть	90 275	98 775	9,4
		сума, тис.грн.	52 120 695,69	27 557 458,5	-47,1
1.3	справ за позовами ОДПС	к-ть	94 656	105 889	11,9
		сума, тис.грн.	43 723 324,64	44 192 925,41	1,1
		у тому числі подано у звітному періоді	75 081	86 782	15,6
			26 154 759,22	13 925 529,17	-46,8
		% до загальної кількості справ (гр.1)	80,42	82,56	2,1
	% до загальної суми справ (гр.1)	47,88	49,41	1,5	
1.4	справ за позовами до ОДПС	к-ть	23 044	22 364	-3,0
		сума, тис.грн.	47 600 778,55	45 244 654,57	-4,9
		у тому числі подано у звітному періоді	15 194	11 993	-21,1
			25 965 936,48	13 631 929,33	-47,5
		% до загальної кількості справ (гр.1)	19,58	17,44	-2,1
	% до загальної суми справ (гр.1)	52,12	50,59	-1,5	
2.	Вирішено судами справ на користь ОДПС	к-ть	77 627	85 970	10,7
		сума, тис.грн.	23 255 018,98	16 516 942,53	-29,0
		% до загальної кількості справ (гр.1)	65,95	67,03	1,1
		% до загальної суми справ (гр.1)	25,46	18,47	-7,0

Продовження дод. Д. (1)

3.	Вирішено судами справ на користь платників податків	к-ть	13 687	10 581	-22,7
		сума, тис.грн.	28 758 854,17	19 180 697,98	-33,3
		% до загальної кількості справ (гр.1)	11,63	8,25	-3,4
		% до загальної суми справ (гр.1)	31,49	21,45	-10,0
4.	Суми коштів, що надійшли до бюджету за рішенням господарського суду, тис.грн.		294 846,18	398 019,81	35,0
у тому числі за наступними позовами					
4.1	<i>про стягнення заборгованості за рахунок майна боржників</i>		54 932,42	166 733,51	203,5
4.2	<i>про визнання боржників банкрутами</i>		236 747,75	227 276,01	-4,0
4.3	<i>про визнання угод недійсними</i>		2 087,27	1 907,19	-8,6
4.4	<i>інші кошти</i>		1 078,74	2 103,10	95,0
5.	Повернуто коштів з бюджету по справах вирішених на користь інших юридичних і фізичних осіб		589 445,75	259 280,93	-56,01
6.	Сума коштів зарахована на користь платників податків у рахунок майбутніх платежів		29 881,46	38 374,87	28,42

Додаток Д (2)

**Узагальнені відомості
про стан претензійно-позовної роботи підрозділів служби правового
забезпечення органів ДПС України
за 2006 - 2007 рр.**

№ з/п	Показники		2006 р.	2007 р.	Співвідношення показників за 2007р. щодо 2006р. (% , + або -)	
1.	Загальна кількість справ усіх категорій, що знаходилися на розгляді в господарських судах	к-ть	128 253	134791	5,1	
		сума, тис.грн.	89 437 580	112950730	26,3	
1.1.	у тому числі з минулих років	к-ть	29 478	35002	18,7	
		сума, тис.грн.	61 880 121,48	68528311	10,7	
1.2	у тому числі подано у звітному періоді	к-ть	98 775	99789	1	
		сума, тис.грн.	27 557 458,5	44422419	61,2	
1.3	справ за позовами ОДПС	к-ть	105 889	107745	1,8	
		сума, тис.грн.	44 192 925,41	48680657	10,2	
		у тому числі подано у звітному періоді	к-ть	86 782	86383	-0,5
			сума, тис.грн.	13 925 529,17	13574678	-2,5
		% до загальної кількості справ (гр.1)	82,6	79,9	-2,6	
		% до загальної суми справ (гр.1)	49,4	43,1	-6,3	
1.4	справ за позовами до ОДПС	к-ть	22 364	27046	20,9	
		сума, тис.грн.	45 244 654,57	64270073,52	42,1	
		у тому числі подано у звітному періоді	к-ть	11 993	13406	11,8
			сума, тис.грн.	13 631 929,33	30847741,14	126,3
		% до загальної кількості справ (гр.1)	17,4	20,1	2,6	
		% до загальної суми справ (гр.1)	50,6	56,9	6,3	

Продовження дод. Д (2)

2.	Вирішено судами справ на користь ОДПС	к-ть	85 970	88061	2,4
		сума, тис.грн.	16 516 942,53	26278678,22	59,1
		% до загальної кількості справ (гр.1)	67,0	65,3	-1,7
		% до загальної суми справ (гр.1)	18,5	23,3	4,8
3.	Вирішено судами справ на користь платників податків	к-ть	10 581	12090	14,3
		сума, тис.грн.	19 180 697,98	25540282,32	33,2
		% до загальної кількості справ (гр.1)	8,3	9,0	0,7
		% до загальної суми справ (гр.1)	21,4	22,6	1,2
4.	Суми коштів, що надійшли до бюджету за рішенням господарського суду, тис.грн.	398 019,81	544018,40	36,7	
у тому числі за наступними позовами					
4.1	<i>про стягнення заборгованості за рахунок майна боржників</i>	166 733,51	226558,18	35,9	
4.2	<i>про визнання боржників банкрутами</i>	227 276,01	313285,91	37,8	
4.3	<i>про визнання угод недійсними</i>	1 907,19	1890,02	-0,9	
4.4	<i>інші кошти</i>	2 103,10	2283,99	8,6	
5.	Повернуто коштів з бюджету по справах вирішених на користь інших юридичних і фізичних осіб	259 280,93	261578,97	0,9	
6.	Сума коштів зарахована на користь платників податків у рахунок майбутніх платежів	38 374,87	21652,91	-43,6	

Порядок розподілу платників податків за категоріями уваги

Категорії платників	Оцінювання	Фактори відбору
Категорія 1 <i>сумлінні платники податків</i>	позитивне	<ul style="list-style-type: none"> - відсутність випадків порушення строків подання податкової звітності; - повнота та своєчасність сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і державних цільових фондів; - вищий за середній у групі (галузі) рівень сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і державних цільових фондів
Категорія 2 <i>платники податків помірною ризику</i>	загалом позитивне	<ul style="list-style-type: none"> - низьке значення фіскальної важливості; - середній рівень сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і державних цільових фондів у групі (галузі)
Категорія 3 <i>платники податків високого ризику</i>	негативне	<ul style="list-style-type: none"> - високий рівень значення фіскальної важливості, але при цьому рівень сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів у групі (галузі) є значно меншим за середні показники; - наявність ознак порушень податкового законодавства, на які вказують фактори ризику.

**Розподіл суб'єктів господарської діяльності - юридичних осіб при
плануванні виїзних перевірок**

Підрозділи платників	Склад підрозділів
<p>А. Платники податків, які належать до складу найбільших національних фінансово-промислових груп, а також суб'єкти господарювання, пов'язані з ними через здійснення фінансово - господарської діяльності.</p>	<p>І група – основні підприємства, що належать до фінансово-промислової групи; II група – найбільші контрагенти, через які здійснюються товарно - грошові операції (включаючи посередницькі структури, експортерів, імпортерів, інші суб'єкти господарювання – юридичні особи), а також зареєстровані в інших регіонах.</p>
<p>. Платники податків, що входять до транснаціональних корпорацій та іноземних компаній або перебувають під їх контролем.</p>	<p>І група – основні підприємства, що належать до транснаціональних корпорацій та іноземних компаній або перебувають під їх контролем; II група – найбільші контрагенти, через які здійснюються товарно - грошові операції (включаючи посередницькі структури, експортерів, імпортерів, інші суб'єкти господарювання – юридичні особи), а також зареєстровані в інших регіонах.</p>
<p>В. Платники податків, що належать до природних державних монополій, а також великі підприємства, що перебувають під контролем або у власності держави.</p>	<p>І група – основні підприємства, що належать до природних державних монополій, а також великі підприємства, що перебувають під контролем або у власності держави; II група – найбільші контрагенти, через які здійснюються товарно - грошові операції (включаючи посередницькі структури, експортерів, імпортерів, інші суб'єкти господарювання – юридичні особи), а також зареєстровані в інших регіонах.</p>
<p>Г. Платники податків, що використовуються з метою мінімізації податкових платежів інших суб'єктів господарювання та при великих обсягах здійснених операцій мають низький рівень сплати податків до бюджету, відображають відсутність власних основних засобів та незначну чисельність найманих працівників.</p>	
<p>Д. Платники податків, яких відбирають автоматизованою системою за такими наперед визначеними критеріями, як суми задекларованих валових доходів, відхилення від середньо-галузевого значення показника співвідношення сум сплачених до бюджету податків із задекларованими обсягами здійсненої діяльності, строк, що минув від дати останньої перевірки, декларування сум відшкодування ПДВ із бюджету та інші.</p>	

Додаток Ж.2

**Розподіл банківських та інших фінансових установ при
плануванні виїзних перевірок**

Підрозділи платників	Склад підрозділів	Класи підрозділів
I. Банківські установи.	Юридичні особи.	1.1. Банківські установи I класу – із річним обсягом валових доходів не менше 200 млн. гривень; 1.2. Банківські установи II класу – із річним обсягом валових доходів менше 200 млн. гривень.
	Філії.	
II. Страхові установи.	Юридичні особи.	великі підприємства
		середні підприємства
		малі підприємства
Філії.		
III. Торговці цінними паперами.	Юридичні особи.	великі підприємства
		середні підприємства
		малі підприємства
Філії.		
IV. Інші фінансові установи.	Юридичні особи.	великі підприємства
		середні підприємства
		малі підприємства
Філії.		

ДОДАТОК К

Критерії відбору підприємств, які мінімізують податкові зобов'язання при визначенні податку на прибуток

№	область	дані декларації з податку на прибуток підприємств									дані з податкової декларації по ПДВ		
		I розділ - СПД, що мають від'ємне значення об'єкта оподаткування, "збиткові"			II розділ - СПД, що визначили нульове значення нарахованої суми податку на прибуток (р.12 = 0 "нульовики" (крім платників, у яких р.08<0)			III розділ - СПД, у яких податкове навантаження < 1 % (р.08 > 0)			IV розділ - СПД з кількістю працюючих до 5-ти осіб		V розділ - СПД з різною кількістю працюючих
		розмір валового доходу за попередній рік більше вказаної суми, млн.грн.	розмір валового доходу за квартал більше вказаної суми, млн.грн.	відношення розміру амортизаційних відрахувань до розміру скоригованого валового доходу більше вказаного відсотка	розмір валового доходу за попередній рік більше вказаної суми, млн.грн.	розмір валового доходу за квартал більше вказаної суми, млн.грн.	відношення розміру амортизаційних відрахувань до розміру скоригованого валового доходу більше вказаного відсотка	розмір валового доходу за попередній рік більше вказаної суми, млн.грн.	розмір валового доходу за квартал більше вказаної суми, млн.грн.	відношення розміру амортизаційних відрахувань до розміру скоригованого валового доходу більше вказаного відсотка	розмір обсягів поставки за місяць (без ПДВ) більше вказаної суми, млн.грн.	відношення позитивного сальдо між сумою податкового зобов'язання та сумою податкового кредиту з ПДВ до обсягів операцій, що оподатковуються за 20% ставкою за звітний період, до вказаного розміру відсотків	розмір податкового зобов'язання дорівнює розміру податкового кредиту для СПД з розміром обсягу поставок за місяць (без ПДВ) більше вказаної суми, млн.грн.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	АР Крим	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5
2	Вінницька	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
3	Волинська	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5
4	Дніпропетровська	200	50	1,5	200	50	1,5	200	50	1,5	5	5	5
5	Донецька	200	50	1,5	200	50	1,5	200	50	1,5	5	5	5
6	Житомирська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
7	Закарпатська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
8	Запорізька	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5
9	Івано-Франківська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
10	Київська	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5
11	Кіровоградська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
12	Луганська	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5
13	Львівська	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5
14	Миколаївська	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5
15	Одеська	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5

Продовження дод. К

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
16	Полтавська	100	25	1,5	100	25	1,5	100	25	1,5	2,5	5	2,5
17	Рівенська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
18	Сумська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
19	Тернопільська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
20	Харківська	200	50	1,5	200	50	1,5	200	50	1,5	5	5	5
21	Херсонська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
22	Хмельницька	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
23	Черкаська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
24	Чернівецька	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
25	Чернігівська	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1
26	м.Київ	200	50	1,5	200	50	1,5	200	50	1,5	5	5	5
27	м.Севастополь	50	13	1,5	50	13	1,5	50	13	1,5	1	5	1

Додаток Л.

**Податкове навантаження за видами економічної діяльності у 2007 р.
(для підприємств з оборотами більш ніж 30 млн. грн)**

Вид економічної діяльності	Кількість підприємств	Скорегований валовий дохід, млн. грн.	Нараховано податку на прибуток, млн. грн.	Середнє податкове навантаження, %
Оптова торгівля і посередництво в торгівлі	3987	561534,9	2306,0	0,4
Металургія	107	171865,3	3989,3	2,3
Виробництво електроенергії, газу і води	181	116069,1	3034,9	2,6
Харчова промисловість	648	88572,7	850,0	1,0
Виробництво коксу, продуктів нафтопереробки і ядерного палива	54	73410,7	397,3	0,5
Послуги, надані переважно юридичним особам	268	73380,0	577,5	0,8
Будівництво	767	66834,5	401,3	0,6
Торгівля транспортними засобами, їх ремонт	372	57858,0	401,0	0,7
Роздрібна торгівля побутовими товарами, їх ремонт	396	55928,6	221,1	0,4
Видобуток вуглеводів; допоміжні служби	22	40845,3	1679,7	4,1
Наземний транспорт	94	38087,8	778,4	2,0
Пошта і зв'язок	50	35493,4	2037,2	5,7
Хімічне виробництво	130	35192,2	505,9	1,4
Допоміжні транспортні послуги	170	30771,7	708,2	2,3
Виробництво машин і обладнання	190	28529,8	335,4	1,2
Видобуток металічних руд	16	25037,1	757,4	3,0
Виробництво іншого транспортного обладнання	68	23622,4	193,9	0,8
Видобуток кам'яного вугілля, бурого вугілля і торфу	61	23496,9	277,3	1,2
Виробництво інших неметалічних мінеральних виробів	162	17906,1	382,5	2,1

Продовження дод. Л				
Виробництво автомобілів	28	16022,8	164,8	1,0
Обробка відходів	131	14413,7	32,4	0,2
Виробництво електричних машин і апаратури	95	11680,3	128,0	1,1
Сільське господарство, мисливство і пов'язані з ними послуги	79	11015,8	29,5	0,3
Обробка металу	101	10982,1	100,9	0,9
Резинова і пластмасова промисловість	86	10896,9	37,8	0,3
Операції з нерухомістю	107	10551,5	134,2	1,3
Фінансове посередництво	43	8521,1	34,1	0,4
Тютюнова промисловість	6	7926,2	207,7	2,6
Діяльність в сфері відпочинку і розваг, культури і спорту	40	7819,0	107,4	1,4
Виробництво паперу і картону	43	7427,2	125,4	1,7
Дослідження і розробки	50	5165,4	54,7	1,1
Видавнича справа, поліграфічна промисловість, виготовлення друкарських матеріалів	62	4799,8	82,8	1,7
Інші галузі добувної промисловості	39	4728,0	89,6	1,9
Авіаційний транспорт	17	4701,4	9,9	0,2
Забір, очистка і розподіл води	38	4695,7	113,6	2,4
Виробництво меблів, інші види виробництва	42	3771,8	49,6	1,3
Обробка деревини і виробництво виробів з деревини	29	3289,6	38,3	1,2
Водяний транспорт	11	3285,6	31,6	1,0
Виробництво обладнання для радіо, телебачення і зв'язку	24	2897,3	61,0	2,1
Готелі	28	2801,2	34,7	1,2

Продовження дод. Л				
Виробництво канцелярських електронно-обчислювальних машин і	23	2722,7	11,8	0,4
Розробка програмного забезпечення консультування в даній сфері і	31	2377,6	35,8	1,5
Текстильне виробництво	21	1964,6	7,3	0,4
Виробництво готової одягу і хутра	16	1959,7	4,3	0,2
Виробництво шкіри і шкіряного взуття і	22	1837,8	6,2	0,3
Допоміжна діяльність в сфері фінансів і страхування і	14	1549,0	36,5	2,4
Охорона здоров'я і соціальна допомога і	21	1525,0	13,0	0,9
Оренда машин і обладнання; прокат побутових виробів і предметів особистого споживання і	21	1422,1	5,1	0,4
Виробництво медичних приборів та інструментів; точних вимірювальних приладів, оптичних засобів і годинників і	18	1313,1	16,1	1,2
Рибальство, рибоводство і пов'язні з ними послуги і	10	1164,6	1,3	0,1
Державне управління	15	1058,3	20,3	1,9
Інші шість видів діяльності	26	2475,9	50,9	2,1
Всього	9080	1743198,9	27710,6	1,2

Додаток М

**Упровадження електронної податкової звітності за окремими регіонами
України впродовж 2007 – 2008 рр. ***

Регіон	Кількість платників податків, які надсилають електронну податкову звітність				Кількість платників податків, які надсилають реєстри електронних податкових накладних			
	на 08.2007 р.		на 01.2008 р.		на 08.2007 р.		на 01.2008 р.	
	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%
АР Крим	3813	11	10415	28	1311	16	3753	44
Вінницька обл.	3292	15	4049	17	1855	27	2396	33
Волинська обл.	2139	20	3215	26	952	27	1478	39
Дніпропетровська обл.	7892	15	15071	27	4465	18	8896	35
Донецька обл.	15358	30	20539	41	14016	65	18828	83
Житомирська обл.	2052	13	2755	17	1589	28	2192	37
Закарпатська обл.	3263	19	6524	33	1342	27	3210	61
Запорізька обл.	7496	22	9466	26	5212	40	6310	47
Івано-Франківська обл.	4366	26	9105	47	1763	34	3008	56
Київська обл.	6273	20	9032	26	1874	14	5575	39
Кіровоградська обл.	3188	15	4523	21	724	13	1536	26
Луганська обл.	6605	26	11812	41	4841	41	7441	61
Львівська обл.	5409	14	9378	22	2787	18	6326	38
Миколаївська обл.	5069	20	7654	29	2290	30	3582	47
Одеська обл.	7101	16	16652	37	1732	11	7346	45
Полтавська обл.	7497	32	8642	33	1882	24	3342	38
Рівненська обл.	2933	25	8647	69	883	23	2774	68
Сумська обл.	1343	11	3503	22	920	18	1811	28
Тернопільська обл.	1544	9	2164	12	1195	35	1385	38
Харківська обл.	8659	17	13042	23	6007	31	7572	37
Херсонська обл.	3707	20	9201	38	1358	24	2814	48
Хмельницька обл.	3799	19	5590	26	1633	27	2481	42
Черкаська обл.	5248	30	8137	37	2547	38	3685	51
Чернівецька обл.	2451	26	3744	40	758	25	1473	52
Чернігівська обл.	2523	14	6254	31	1008	23	2357	50
м. Київ	28089	20	39386	26	14050	20	25435	34
м. Севастополь	1974	18	3888	38	1076	29	1279	34
Всього	153083	19	252388	29	80070	26	138285	43

* За даними офіційної звітності ДПА України (<http://www.sta.gov.ua/>).

Основні елементи стратегії управління податковими ризиками

Назва елементу	Зміст застосування елементу
1	2
<i>Наявність відповідної структури</i>	Необхідно забезпечити функціональну і структурну підтримку процесу управління ризиками. Структура організації управління ризиками має відображати особливості функціонування, потреби і можливості організації.
<i>Належна інформаційна підтримка</i>	Підтримка ефективного поширення інформації – один з важливих факторів успішного управління ризиками. При цьому перевагу слід надавати особистому спілкуванню, наскільки це можливо.
<i>Наявність чітко організованих процесів</i>	Розробка нових удосконалених процесів є життєво необхідною, але водночас слід пам'ятати, що визначення процесу управління ризиками та призначення відповідальних – це лише засіб для досягнення мети, а не кінцевий результат.
<i>Застосування сучасних та адекватних до ситуації інструментів роботи з ризиками</i>	При обґрунтуванні вибору статистичних, аналітичних і математичних методів роботи з ризиками важливо дотримуватись принципу прямої і простоти та пам'ятати про те, що управління ризиками має стати частиною корпоративної культури. Для цього необхідно не ускладнювати сприйняття, а намагатися зробити так, щоб складне видавалося простим. Допомогти в цьому можуть ефективні інструменти програмного забезпечення, до вибору і створення яких необхідно ставитись відповідально і обережно, оскільки незадовільні інструменти відволікають увагу. До того ж програмні засоби здатні обтяжити наслідки допущених концептуальних помилок.
<i>Відповідна культура прийняття рішень</i>	Управління ризиками є критично важливою складовою прийняття ефективних рішень. Для цього необхідні фундаментальні зміни в процесах і визначенні пріоритетів при прийнятті рішень, зокрема на рівні вищого керівництва.
<i>Обґрунтована послідовність дій</i>	Необхідно визначити послідовність здійснення заходів щодо впровадження управління ризиками у діяльність державної податкової служби, щоб кожен етап був своєчасним, здійснювався після відповідної підготовки всіх необхідних передумов
<i>Відповідний спосіб мислення</i>	Здатність на основі усвідомлення змісту поточних завдань, їхньої відповідності місії і стратегічним цілям своєчасно помітити перешкоди та мати сміливість виявити ініціативу щодо їхнього усунення є найважливішою і необхідною умовою успішного застосування процедури управління ризиками. Потрібні значні затрати часу і зусиль та політична й емоційна сприйнятливість усіх зацікавлених осіб (керівництва і фахівців), щоб сформувати відповідну культуру організації.
<i>Люди, їхній рівень кваліфікації, ступінь залучення</i>	Необхідно забезпечити загальне розуміння основних концептуальних понять і принципів організації роботи з ризиками, а фахівцям, відповідальним за управління ними, сформувати спеціальні навички та відповідні можливості, щоб сприяти виконанню процесів. Прихильність персоналу є важливим фактором успішного впровадження ризикоорієнтованої системи адміністрування податків.

Додаток П

Моніторинг зміни показників з проблемних питань,
виявлених у процесі опитування працівників податкових органів

Суть проблеми	% відповідей респондентів				
	2006 р.	2007 р.	Відхи- лення	2008 р.	Відхи- лення
Поточні зміни в організаційній структурі органів ДПС України	62	58	-4	60	2
Автоматизація робочих процесів	56	54	-2	50	-4
Забезпечення комп'ютерною та оргтехнікою	71	69	-2	67	-2
Зменшення інтенсивності праці	97	96	-1	90	-6
Оплата праці	50	61	11	70	9
Робоча атмосфера	47	44	-3	45	1
Взаємодія керівників різних структурних підрозділів	43	40	-3	30	-10
Взаємодія між органами ДПС різних рівнів	44	38	-6	42	4
Інформованість про нововведення	43	35	-8	40	5
Різноманітність роботи	70	71	1	77	6
Рівномірність навантаження	55	58	1	60	2
Рівень відповідальності за виконання обов'язків	90	91	1	93	2
Порушення норм професійної етики	44	46	2	59	4

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Александров А. М. Финансы социализма / А. М. Александров, Э. А. Вознесенский. – М. : Финансы, 1974. – 279 с.
2. Александрова М. М. Страхування : навч.-метод. посіб. /М. М. Александрова. – К. : ЦУЛ, 2002. – 208 с.
3. Амоша А. До питання про оцінку рівня податків в Україні / А. Амоша, В. Вишневський // Економіка України. – 2002. – № 8. – С. 11–19.
4. Андрущенко В. Л. Податкові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / В. Л. Андрущенко, О. Д. Данілов. – К. : Комп'ютер-прес, 2004. – 300 с.
5. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті : (теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.
6. Андрущенко В.Л. Фіскальне адміністрування як наука і мистецтво / В. Л. Андрущенко // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 27–35.
7. Афонін О. Методологія відбору платників податків для документальних перевірок з використанням методів багатовимірного статистичного аналізу / О. Афонін, С. Онишко та ін. // Финансовые риски. – 2005. – № 3 (40). – С. 91–98.
8. Балабанов И. Т. Риск-менеджмент / И. Т. Балабанов – М. : Финансы и статистика, 1996. – 192 с.
9. Балабанов И. Т. Финансовый менеджмент : теория и практика : учеб. / И. Т. Балабанов – М. : Перспектива, 2000. – 672 с.
10. Бакушевич І. В. Модель моніторингу економічної безпеки регіону / І. В. Бакушевич, В. П. Мартинюк // Наукові праці Донецького державного технічного університету. – Серія: економічна. Випуск 26. – Донецьк : Донату, 2001. – С. 156–164.
11. Безгубенко Л. М. Фінансова наука і практика періоду трансформацій /Л. М. Безгубенко // Фінанси України. – 2000. – № 4. – С. 12–16.
12. Безгубенко О. Ю. Податкове мислення та форми девіантної поведінки податкоплатників / О. Ю. Безгубенко // Фінанси України. – 2002. – № 9. – С. 38.

13. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек ; пер. с нем. В. Сидельника, Н. Федоровой ; послеслов. А. Филиппова. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 384 с.
14. Берназюк Я. Участь банків у виконанні платниками податку конституційного обов'язку по сплаті податків, зборів, обов'язкових платежів / Я. Берназюк // Право України. – 2004. – № 1. – С. 42–47.
15. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор /Л. фон. Берталанфи. – М. : Прогресс, 1969. – С. 48–67.
16. Бесєдін В. Ф. Податкові заходи нейтралізації негативних наслідків фінансово-економічної кризи / В. Ф. Бесєдін, В. І. Островецький // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – № 4. – С. 180–187.
17. Белінський О. Відповідальність за окремі правопорушення у сфері оподаткування / О. Белінський, В. Філіпов, В. Лобач // Право України. – 1996. – № 8. – С. 17–20.
18. Белінський О. Відповідальність за приховування прибутків за законодавством України / О. Белінський, В. Філіпов, В. Лобач // Право України. – 1996. – № 7. – С. 21–24.
19. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / М. Блауг. – М.: Дело, 1994. – 720 с.
20. Боков В. А. Основы экологической безопасности / В. А. Боков, А. В. Лущик. – Симферополь : СОНАТ, 1998. – 224 с.
21. Бондаренко О. І. Ринок нерухомості. Оподаткування. Обов'язкові збори та платежі. Адміністративна та кримінальна відповідальність / О. І. Бондаренко, П. П. Баранцев. – Луганськ : Лугань, 2000. – 256 с.
22. Бульбенюк С. Десятиріччя здійснення системної модернізації в Україні та Росії: досягнення та втрати / С. Бульбенюк // Людина і політика. – 2002. – № 1(19). – С. 33–40.
23. Бут В. Удосконалення податкової системи України – потужний фактор зменшення обсягів тіньової економіки [Електронний ресурс] /В. Бут. – Режим доступу :<http://www.ndi.naiu.kiev.ua/publ/but01.html>.

24. Буянов В. П. Рискология; управление рисками / В. П. Буянов, К. А. Кирсанов, Л. А. Михайлов; Моск. акад. экономики и права. – М.: Экзамен, 2002. – 383 с.
25. Варналій З. Проблеми та шляхи забезпечення економічної безпеки України / З. Варналій // Економіка і управління. – 2001. – № 3. – С. 3–12.
26. Василик О. Д. Податкова система України : навч. посіб. / О. Д. Василик. – К.: Поліграфкнига, 2004. – 478 с.
27. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
28. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь, ВТФ “Перун”, 2007. – С. 12–13.
29. Виконання управління ризиком: управління та покращення виконання податкових вимог: довід. ОЕСР / ДПА України. – К. : ДПАУ, 2004. – 71 с.
30. Вишне夫斯基 В. П. Уход от уплаты налогов : теория и практика : моногр. / В. П. Вишневський, А. С. Веткин ; НАН Украины, Ин-т экономики промышленности. – Донецк, 2003. – 228 с.
31. Вітлінський В. В. Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв’язок / В. В. Вітлінський, О. М. Тимченко // Фінанси України. – 2007. – № 3. – С. 132–139.
32. Вітлінський В. В. Економічний ризик і методи його вимірювання : підруч. / В. В. Вітлінський, С. І. Наконечний, О. Д. Шарапов. – К. : ІЗИН, 1996. – 400 с.
33. Вітлінський В. В. Концептуальні засади ризикології у фінансовій діяльності / В. В. Вітлінський // Фінанси України. – 2003. – № 3. – С. 3–9.
34. Вітлінський В. В. Моделювання економіки : навч. посібник. / В. В. Вітлінський. – К: КНЕУ, 2003. – 408 с.
35. Вітлінський В. В. Ризикологія в економіці та підприємстві : моногр. / В.В.Вітлінський, Г.І. Великоіваненко. – К. : КНЕУ, 2004. – 480 с.
36. Внукова Н. М. Організація послуг і оцінка ризику в спеціалізованому підприємстві ринкової інфраструктури : зб. наук. праць за матеріалами

- Першої всеукр. наук.-практ. конф. [“Проблеми економічного ризику: аналіз та управління”], (Київ, 26–28 жовт. 1998 р.). – К. : КНЕУ, 1998. – С. 21.
37. Галушко О. С. Проблеми податкового стимулювання інноваційного розвитку підприємств / О. С. Галушко // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – Вип. 229, т.1. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2007. – С. 102–107.
 38. Галушко О. С. Вплив податкової системи на ефективність використання ресурсів підприємства / О. С. Галушко, І. М. Цуркан // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – Вип. 230, т.1. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2007. — С. 297–303.
 39. Гега П. Т. Правовий режим оподаткування в Україні / П. Т. Гега. – К.: Юрінком, 1997. – 144 с.
 40. Гега П. Т. Правові основи податкової системи, правопорушення, проблеми, рішення / П. Т. Гега. – К. : Правові джерела, 1996. – 167 с.
 41. Геєць В. Деякі порівнянні ознаки трансформаційних моделей економіки України і Росії / В. Геєць // Економіка України. – 2005. – № 5. –С. 4–17.
 42. Геєць В. М. Формування дохідної частини бюджету: підсумки, проблеми, перспективи / В. М. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2004. – № 1. – С. 9–31.
 43. Гнатишина Н. Дослідження основних теорій виникнення ризику [Електронний ресурс] / Н. Гнатишина, Д. Равлюк, О. Сименчук. – Режим доступу : <http://intkonf.org/gnatishina-nd-ravlyuk-d-simenchuk-o-doslidzhennya-osnovnih-teoriy-viniknennya-riziku/>.
 44. Годме П. М. Финансовое право / П. М. Годме ; пер. и вступ. ст.Р. О. Халфиной. – М. : Прогресс, 1978. – 423 с.
 45. Горский И. В. Эффективность и справедливость в налоговой системе России // Налогообложение: проблемы науки и практики – 2009: моногр. / под. ред проф. Ю. Б. Иванова. – Х. : ФЛП Либуркина Л. М.; ИД «ИНЖЭК», 2009. – 296 с.
 46. Господарський кодекс України № 436-IV від 16 січня 2003 р. // Голос України. – 2003. – 14 берез.

47. Гранатуров В. М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения : учеб. пособ. / В. М. Гранатуров – М. : Дело и сервис, 1999. – 112 с.
48. Гранатуров В. М. Податковий ризик держави: визначення та класифікація / В. М. Гранатуров, І. Б. Ясенова // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 86–95.
49. Гревцова Р. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері оподаткування: досвід України у світовому контексті / Р. Гревцова // Право України. – 2000. – № 11. – С. 95–99.
50. Грунин О. А. Экономическая безопасность организации / О. А. Грунин, С. О. Грунин. – СПб. : Питер, 2002. – 144 с.
51. Дадашев А. З. Налоговое администрирование в Российской Федерации / А.З. Дадашев, А. В. Лобанов. – М. : Книжный мир, 2002. – 363с.
52. Данілов О. Д. Податкова система та шляхи її реформування : навч. посіб. / О. Д. Данілов, Н. П. Фліссак. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 216 с.
53. Данілов О. Д. Податкова служба та вдосконалення її діяльності: монограф. / О. Д. Данілов. – Ірпінь : Нац. ак. ДПС України, 2005. – 152с.
54. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Фрагменты из книги / Р. Дарендорф // Иностранная литература. – 1993. – № 4. –С. 236–242.
55. Десятнюк О. М. Аксиологія ризикованості сфери оподаткування / О. М. Десятнюк // Фінанси України. – 2009. – № 2. – С. 51–59.
56. Десятнюк О. М. Дефініція ризику податкової системи / О. М. Десятнюк // Світ фінансів : наук. журнал ТНЕУ. – 2007. – Вип. 4 (13). – С. 24–34.
57. Десятнюк О. М. Деякі аспекти формування податкової політики підприємства / О. М. Десятнюк // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ, 2002. – № 161. – С. 28–32.
58. Десятнюк О. М. Джерела податкових ризиків та теоретико-методологічний інструментарій їх дослідження / О. М. Десятнюк // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – Випуск 1. – 2009. – С. 81–95.

59. Десятнюк О. М. Дискусійні питання щодо принципів податкової системи та фіскальної політики держави / О. М. Десятнюк, Б. О. Галин // Галицький економічний вісник. – 2007. – № 1. – С. 100–105.
60. Десятнюк О. М. Доминирующие инструменты предупреждения и минимизации рисков налоговой системы / О. М. Десятнюк // Бизнес-информ. – 2009. – № 4 (2). – С. 7–10.
61. Десятнюк О. М. Кабінетний аудит як новий напрям податкового контролю в Україні / О. М. Десятнюк // Економічний аналіз. – 2007. – Вип. 1 (17). – С. 91–99.
62. Десятнюк О. М. Концептуальні основи ризикології у сфері оподаткування / О. М. Десятнюк // Фінанси України. – 2009. – № 10. – С. 107–115.
63. Десятнюк О. М. Модернізація державної податкової служби України: основні напрямки та проблеми їх реалізації / О. М. Десятнюк // Культура народів Причорномор'я. – 2007. – № 102. – С. 214–218.
64. Десятнюк О. М. Моніторинг податкових ризиків : навч. посіб. / О. М. Десятнюк. – Тернопіль : Воля, 2005. – 216 с.
65. Десятнюк О. М. Моніторинг податкових ризиків: теорія та практика: моногр. / О. М. Десятнюк. – Тернопіль : ТНЕУ, 2009. – 312 с.
66. Десятнюк О. М. Мониторинг налоговых рисков как метод повышения уровня добровольной уплаты налогов / О. М. Десятнюк // Бизнес-информ. – 2006. – № 9. – С. 93–95.
67. Десятнюк О. М. Налоговые риски как реальная угроза обеспечения конкурентоспособности национальной экономики / О. М. Десятнюк // Бизнес информ. – 2008. – № 11. – С. 117–120.
68. Десятнюк О. М. Об'єктивна неминучість та доцільність моніторингу податкових ризиків / О. М. Десятнюк // Галицький економічний вісник. – 2004. – № 1. – С. 84–88.
69. Десятнюк О. М. Объективно-субъективная структура рисков налоговой системы и их дефиниция / О. М. Десятнюк // Бизнес информ. – 2007. – № 12(2). – С. 40–43.

70. Десятнюк О. М. Основи ідентифікації ризиків діяльності державної податкової служби // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ, 2009. – № 252. – С. 1332–1331.
71. Десятнюк О. М. Парадигматичні основи оцінювання податкових ризиків держави / О. М. Десятнюк // Світ фінансів : наук. журнал ТНЕУ. – 2007. – Вип. 3 (20). – С. 7–16.
72. Десятнюк О. М. Податкова гармонізація на глобальному рівні / О. М. Десятнюк // Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри ; моногр. за ред. С. І. Юрія, Є. В. Савельєва. – К. : Знання, 2007. – С. 480–597.
73. Десятнюк О. М. Податковий інструментарій зниження ризикованості інноваційної діяльності / О. М. Десятнюк // Економ. вісник Національного гірничого університету . – 2008. – № 3. – С. 28–35.
74. Десятнюк О. М. Прагматизм податкового адміністрування в Україні / О. М. Десятнюк // Финансовая теория и политика современного государства : сб. научн. Трудов. – Болгария, Велико-Тырново, 2002. – С. 57–60.
75. Десятнюк О. М. Прагматика реформування податкової системи в умовах ризиків / О. М. Десятнюк // Вісник економічної науки України. – 2008. – № 1 (13). – С. 22–26.
76. Десятнюк О. М. Прагматика розбудови податкової системи України в контексті нової концепції її реформування / О. М. Десятнюк // Становлення доктрини фінансової системи України : моногр. за ред. С. І. Юрія, О. М. Десятнюк. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – С. 113–125.
77. Десятнюк О. М. Реальні та потенційні загрози національній безпеці у сфері оподаткування / О. М. Десятнюк // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : наук. зб. ; за ред. І. Г. Ткачук. – Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпат. нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2008. – Вип. IV, т. 2. – С. 243–252.
78. Десятнюк О. М. Ризики у сфері оподаткування / О. М. Десятнюк // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2008. – № 2 (41). – С. 172–179.

79. Десятнюк О. М. Система заходів попередження та мінімізації податкових ризиків / О. М. Десятнюк // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : наук. зб. ; за ред. І. Г. Ткачук. – Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпат. нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2009. – Вип. V, т. 1. – С. 257–264.
80. Десятнюк О. М. Система структуризації податкових ризиків по напрямленню дій правонарушень в сфері податкового обкладання / О. М. Десятнюк // Бизнес информ. – 2009. – № 6. – С. 50–55.
81. Десятнюк О. М. Теоретичні основи інформатизації моніторингу податкових ризиків / О. М. Десятнюк // Прометей - Регіональний збірник наукових праць з економіки Донецького економіко-гуманітарного інституту. – 2009. – Випуск 1 (28). – С. 190–193.
82. Десятнюк О. М. Упорядкованість роботи з податковими ризиками в процесі адміністрування податків / О. М. Десятнюк // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 1 (22). – С. 109–117.
83. Десятнюк О. М. Управління податковим боргом : навч. посіб. / О. М. Десятнюк, О. В. Годованець. – Тернопіль : Воля, 2005. – 248 с.
84. Десятнюк О. М. Управління податковими ризиками – нова парадигма розбудови податкової системи України / О. М. Десятнюк // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. – 2007. – № 606. – С. 355–361.
85. Дікарев О. Деякі проблеми теорії та практики економічної безпеки України [Електронний ресурс] / О. Дікарев // Регіональні студії. – 2001. – Вип. 1. – С. 34 – 38. – Режим доступу до журн. : <http://www.univ.uzhgorod.ua/science/idurr/dikarev.doc>.
86. Діяльність податкової служби України : підгот. за даними операт. обліку ДПА України за станом на 1 січ. 2004 р., даними Держ. ком. стат. України, Нац. банку України : стат. бюл. / ДПА України. – К., 2004. – (Нормативний документ ДПА України).
87. Діяльність податкової служби України : підгот. за даними операт. обліку ДПА України за станом на 1 січ. 2005 р., даними Держ. ком. стат.

- України, Нац. банку України : стат. бюл. / ДПА України. – К., 2005. – (Нормативний документ ДПА України).
88. Діяльність податкової служби України : підгот. за даними операт. обліку ДПА України за станом на 1 січ. 2006 р., даними Держ. ком. статистики України, Нац. банку України : стат. бюл. / ДПА України. – К., 2006. – (Нормативний документ ДПА України).
89. Діяльність податкової служби України : підгот. за даними операт. обліку ДПА України за станом на 1 січ. 2007 р., даними Держ. ком. статистики України, Нац. банку України : стат. бюл. / ДПА України. – К., 2007. – (Нормативний документ ДПА України).
90. Діяльність податкової служби України : підгот. за даними операт. обліку ДПА України за станом на 1 січ. 2008 р., даними Держ. ком. статистики України, Нац. банку України : стат. бюл. / ДПА України. – К., 2008. – (Нормативний документ ДПА України).
91. Діяльність податкової служби України : підгот. за даними операт. обліку ДПА України за станом на 1 січ. 2009 р., даними Держ. ком. статистики України, Нац. банку України : стат. бюл. / ДПА України. – К., 2008. – (Нормативний документ ДПА України).
92. Дмитренко Е. С. Юридична відповідальність за податкові правопорушення: проблеми правового регулювання та шляхи їх подолання / Е. С. Дмитренко // Науковий вісник Національної академії ДПА України. – 2005. – № 3 (30).
93. Додж Р. Краткое руководство по стандартам и нормам аудита /Р. Додж. – М. : Финансы и статистика, ЮНИТИ, 1992. – 240 с.
94. Долгий О. А. Механізми державного управління податковою службою України в умовах ризиків : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. А. Долгий. – Донецьк, 2007. – 36 с.
95. Долгий О. А. Механізми державного управління податковою службою України в умовах ризиків : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з

- держ. упр. : 25.00.02 / Долгий Олександр Андрійович. – Ірпінь, 2006. – 441 с.
96. Долгий О. А. Правова та економіко-соціологічна характеристика умов прояву конфлікту інтересів як фактора небезпеки у сфері податкових відносин / О. А. Долгий // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. – 2003. – № 3. – С. 202–210.
97. Доля Л. М. Корупція в Україні: стан і проблеми [Електронний ресурс] / Л. М. Доля. – Режим доступу : <http://www.mndc.naiu.kiev.ua>.
98. Дрогобецький І. Ф. Сучасні аспекти здійснення міжнародного податкового аудиту [Електронний ресурс] / І. Ф. Дрогобецький. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
99. Дудоров О. Система оподаткування України: необхідність кримінально-правової охорони / О. Дудоров // Право України. – 2003. – № 3. – С. 60–65.
100. Евстигнеев Е. Н. Основы налогообложения и налогового права: уч. пособ. / Е. Н. Евстигнеев. – М. : ИНФА-М, 2000. – С. 52–53.
101. Егорова Е. Е. Еще раз о сущности риска и системном подходе... / Е. Е. Егорова // Управление риском. – 2002. – № 2. – С. 9–12.
102. Економічна енциклопедія : [у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.)]. – К. : Академія, 2002. Т. 3. – 2002. – С. 778–779.
103. Економічний ризик: ігрові моделі / [В. В. Вітлінський, П. І. Верченко, А. В. Сігал, Я. С. Наконечний]. – К. : КНЕУ, 2002. – 446 с.
104. Етизація податкової служби України : теоретико-методологічні та практичні проблеми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
105. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Економіка “Пріоритети” – 2002. – № 2. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

106. Єрмоленко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення / М. М. Єрмоленко. – К.: Київ. наук. торг.-екон. ун-т, 2001. – 309 с.
107. Єрмошенко М. М. Тіньові капітали: джерела і механізми нагромадження, шляхи повернення, легалізації і використання : матеріали круглого столу [“Безпека економічних трансформацій”] / М. М. Єрмошенко. – К.: НІСДС, Альтерпрес, 2000. – С. 131–132.
108. Жаліло Я. А. Безпека економічних трансформацій : матеріали круглого столу [“Безпека економічних трансформацій”] / Я. А. Жаліло. – К.: НІСДС, Альтерпрес, 2000. – С. 20–22.
109. Желюк Т. Л. Інноваційні підходи в інформаційно-аналітичному забезпеченні державної служби / Т. Л. Желюк // Наука молода. – 2004. – № 2. – С. 186–190.
110. Забродский В. А. Собственность, экономическая безопасность и государство / В. А. Забродский, Н. А. Кизим. – Харьков : АО “Бизнес-Информ”, 1977. – С. 32–68.
111. Загальні засади адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua>.
112. Загородній А. Г. Податкове планування в системі фінансового менеджменту підприємства / А. Г. Загородній, А. В. Єлисеєв // Фінанси України. – 2001. – № 8. – С. 131–134.
113. Загорський В. До проблеми пізнання податкових дефініцій / В. Загорський // Економіст. – 2006. – № 4. – С. 72–74.
114. Звіт наглядової ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua>.
115. Иванов Ю. Б. Налоговое планирование: принципы, методы, инструментарий : моногр. / Ю. Б. Иванов, В. В. Карпова, Л. Н. Карпов. – Харьков : ИД “ИНЖЭК”, 2006. – 272 с.
116. Иванов Ю. Б. Современные проблемы налоговой политики / Ю. Б. Иванов, А. Н. Тищенко. – Харьков : ИД “ИНЖЭК”, 2006. – 328 с.

117. Идельсон В. Р. Страхование право : курс лекций / В. Р. Идельсон – М. : АНКИЛ, 1992. – С. 37.
118. История экономических учений. Ч. I : уч. пособ. / под ред. В. А. Жамина, Е. Г. Василевского. – М. : Изд-во МГУ, 1989. – 366 с.
119. Іванов Ю. Б. Адміністрування податків: навч. посіб. / Ю. Б. Іванов, Л. М. Карпов, К. В. Петросянц. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2005. – С. 11.
120. Іванов Ю. Б. Податкова система : підруч. / Ю. Б. Іванов, А. І. Крисоватий, О. М. Десятнюк. – К. : Атіка, 2006. – 920 с.
121. Іванов Ю. Б. Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект : моногр. / Ю. Б. Іванов, О. Л. Єськов. – Харків : ВД ІНЖЕК, 2007. – 328 с.
122. Келли Дж. Психология личности. Теория личных конструктов : пер. с англ. А. Алексеева / Дж. Келли. – СПб., 2000. – 249 с.
123. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 381 с.
124. Кізіма А. Я. Податковий менеджмент : навч.-метод. посіб. / А. Я. Кізіма. – Тернопіль : Астон, 2002 р. – 166 с.
125. Клапків М. С. Питання етимології економічного ризику / М. С. Клапків // Фінанси України. – 2001. – № 4. – С. 14–20.
126. Клапків М. Страховая защита государственных промышленных предприятий в ПНР / М. Клапків, З. Кузьмюк // Финансы СССР. – 1989. – № 12. – С. 43–46.
127. Клапків М. С. Страхування фінансових ризиків : моногр. / М. С. Клапків. – Тернопіль : Екон. думка, Карт-бланш. – 2002. – 570 с.
128. Классика экономической мысли : соч. / [В. Петти, А. Смит, Д. Рикардо и др.]. – М. : Эксмо-Пресс, 2000. – 895 с. – (Антология мысли).
129. Клименко С. М. Обґрунтування господарських рішень та оцінка ризиків : навч. посіб. / С. М. Клименко, О. С. Дуброва. – К. : КНЕУ, 2005. – 252 с.
130. Козюк В. В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України : моногр. / В. В. Козюк. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 238 с.
131. Коломієць Г. М. Корекція державного впливу на розвиток національного капіталу в контексті сучасних гео економічних перетворень : матеріали

- круглого столу [“Безпека економічних трансформацій”] / Г. М. Коломієць. – К. : НІСДС, Альтерпрес, 2000. – С. 128–129.
132. Колосов О. Інвестиційні ризики / О. Колосов // Українська інвестиційна газета. – 1997 р. – 21 серп.
 133. Конституція України. – К. : Парлам. вид-во, 1996. – 50 с. – (Бібліотека офіційних видань).
 134. Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки : Указ Президента України № 367/98 від 24 квітня 1998 р. // Офіційний вісник. – 1998. – № 17. – С. 621. – (Бібліотека офіційних видань).
 135. Концепція економічної безпеки України // Економіст. – 1998. – № 7. – 9. – (Нормативні директивні правові документи).
 136. Концепція реформування податкової системи України: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 56-р від 19 лютого 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
 137. Косалс Л. Теневая экономика как особенность российского капитализма / Л. Косалс // Вопросы экономики. – 1998. – № 10. – С. 59–80.
 138. Коцюбинський П. С. Законність як принцип податкового контролю [Електронний ресурс] / П. С. Коцюбинський. – Режим доступу : <http://www.socium.sitecity.ru>.
 139. Кочетов Э. Г. Геоэкономика (Освоение мирового экономического пространства) / Э. Г. Кочетов. – М. : БЕК, 1999. – 480 с.
 140. Кравченко Ю. Податкова система є неодмінним атрибутом держави / Ю. Кравченко // Модернізація державної податкової служби України. – 2004. – Вип. 1. – 49 с.
 141. Крастев И. Политические игры в борьбу с коррупцией. Может ли коррупция считаться формой экономического протекционизма? / И. Крастев // Трансформация. – 1999. – Февр. – С. 10–12.
 142. Крисоватий А. І. Податкова система : навч. посіб. / А. І. Крисоватий, О.М. Десятнюк. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 331 с.
 143. Крисоватий А. І. Моніторинг реалізації податкової політики України / А.І. Крисоватий // Вісник ТНЕУ. – 2006. – № 1 – С. 18–30.

144. Крисоватий А. І. Оподаткування і ринок: умови та можливості поєднання : моногр. / А. І. Крисоватий. – Тернопіль : Вид-во Карп'юка, 2000. – 246 с.
145. Крисоватий А. І. Податковий менеджмент : навч. посіб. / А. І. Крисоватий, А. Я. Кізима. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 304 с.
146. Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні : моногр. / А. І. Крисоватий. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – 371 с.
147. Крошко В. П. Теоретические и практические проблемы профессионального (оперативного) риска в деятельности органов внутренних дел : моногр. / В. П. Крошко ; под. ред. д. ю. н., проф. П. К. Кривошеина. – К. : 1995. – 160 с.
148. Кудрявцев В. Н. Право и поведение / В. Н. Кудрявцев. – М. : Юрид. лит-ра, 1978. – 191 с.
149. Кучерявенко Н. П. Налоговое право : учеб. / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Консум, 1997. – 432 с.
150. Леонтьев А. Н. Деятельность, сознание, личность [Електронний ресурс] / А. Н. Леонтьев. – М. : Политиздат, 1975. – 352 с. – Режим доступа : <http://www.psy.msu.ru/science/public/leontev/index.html/>.
151. Лук'яненко І. Економетрика : підруч. / І. Лук'яненко, Л. Краснікова. – К. : Товариство “Знання”, КОО, 1998. – 494 с.
152. Лук'янова В. В. Економічний ризик: навчальний посібник / В. В. Лук'янова, Т. В. Головач. – К.: Академ-видав, 2007. – 464 с. (Альма-матер).
153. Луніна І. Політичні та економічні фактори зміни рівня державних видатків / І. Луніна // Економіка України. Київ: Преса України. – 2004. – № 6. – С. 12–19.
154. Лютий І. О. Структурно-інноваційні зрушення як умова конкурентоспроможності економіки України / І. О. Лютий // Становлення доктрини фінансової системи України : монографія ; за ред. С. І. Юрія, О. М. Десятнюк. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – С. 21–35.

155. Мазуренко А. А. Зарубежный бухгалтерский учёт и аудит : уч. пособ. / А. А. Мазуренко ; под ред. засл. деят. науки РФ д. э. н., проф. Л. И. Ушвицкого. – М. : КНОРУС, 2005. – 240 с.
156. Майстренко О. Деякі питання вирішення колізій у податковому законодавстві України / О. Майстренко // Право України. – 2005. – № 9. – С. 95–99.
157. Макаров Д. Экономические и правовые аспекты теневой экономики в России / Д. Макаров // Вопросы экономики. – 1998. – № 3. – С. 38–54.
158. Макконнелл К. Р. Економикс: принципи, проблеми и политика : в 2 т. / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. – М. : Республика, 1992. Т. 1. – 1992. – 399 с.; Т. 2. – 1992. – 400 с.
159. Малахов В. Етика / В. Малахов. – К. : Либідь, 2000. – 381 с.
160. Мамут Л. С. Этатизм и анархизм как типы политического сознания (домарксистский период) / Л. С. Мамут. – М. : Наука, 1989. – 256 с.
161. Маршалл А. Принципы политической экономии. Т. 2. / А. Маршалл. – М., 1984. – С. 89.
162. Матузов Н. И. Коллизия в праве: причины, виды и способы разрешения / Н. И. Матузов // Правоведение. – 2000. – № 5 – С. 225–244.
163. Мельник В. М. Домінанти податків і оподаткування та забезпечення повноти їх дії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра економ. наук : спец. 08.00.08 “Гроші, фінанси і кредит” / В. М. Мельник. – К., 2007. – 31 с.
164. Мельник В. М. До питання формування теоретичних засад адміністрування податків / В. М. Мельник // Фінанси України. – 2008. – № 9. – С. 3–9.
165. Мельник В. М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу : моногр. / В. М. Мельник. – К. : Комп’ютерпрогрес, 2006. – 277 с.
166. Мельник П. В. Кримінологічна концепція вибору та рання профілактика професійних ризиків [Електронний ресурс] / П. В. Мельник // Вісник

- податкової служби України. – 2000. – № 47. – Режим доступу до журн. : <http://www.visnuk.com.ua>.
167. Мельник П. В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці / П. В. Мельник. – Ірпінь: Академія держ. податк. служби України, 2001. – 362с.
168. Мельник П. В. Трудові права та ризики професії : моногр. /П. В. Мельник. – К. : Академія державної податкової служби України, 2001. – 324 с.
169. Мельникова В. О. О продовольственном и хозяйственном риске / В. О. Мельникова // Советская юстиция. – 1989. – № 22. – С. 22–23.
170. Методика аналізу значимості податкових ризиків для відбору платників податків для документальних перевірок : звіт про НДР / К. І. Швабій, О. І. Береславська, О. А. Долгий, С. В. Онишко та ін.; Науково-дослідний центр з проблем оподаткування НУ ДПС України. – Ірпінь : НДЦ ПО НУДПС України, 2006. – 173 с. – (Державний реєстраційний № 0105U003870).
171. Методичні рекомендації з організації кабінетного аудиту (для юридичних осіб) // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2002. – Листоп. (Нормативний документ ДПА України).
172. Милль Д. С. Основы политической экономии. Т. 3 / Д. Милль. – М. : Эксмо, 1981. – С. 10.
173. Миронов С. К. О показателях эффективности работы налоговых органов / С. К. Миронов // Налоговая политика и практика. – 2004. – № 1. – С. 13–15.
174. Модернізація державної податкової служби України: оцінка експертів наглядової ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
175. Наздрачев Р. Б. Показатели эффективности налогового контроля [Електронний ресурс] / Р. Б. Наздрачев. – Режим доступа : www.aeli.altai.ru/nauka/sbornik/2000/nazdrachev.html
176. Найкращі податкові системи світу // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 235. – С. 3.

177. Налогообложение: теории, проблемы, решения / [В. П. Вишневский, А. С. Веткин, Е. Н. Вишневская и др.]. – Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. – 504 с.
178. Наукова підтримка етизації податкової служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
179. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методичні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за. заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2000. – 304 с.
180. Никитин С. Налог на личные доходы: опыт развитых стран / С. Никитин, М. Степанова, А. Никитин // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 7. – С. 16–22.
181. Никитин С. Социальные налоги : опыт Запада / С. Никитин, Е. Глазова, М. Степанова // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 5. – С. 12–19.
182. Нідерланди діляться досвідом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
183. Нідзельська О. Відповідальність платників податків за порушення податкового законодавства / О. Нідзельська, Н. Кирієнко // Вісник податкової служби України. – 2001. – № 3. – С. 21–49.
184. Нікбахт Ейсан. Фінанси / Нікбахт Ейсан, Гроппеллі Анжеліко. –К.: Основи, 1993. – 382 с.
185. Нікитенко Д. В. Податкова політика України, її становлення та розвиток / Д. В. Нікитенко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2008. – № 2(41). – С. 135–141.
186. Общая теория права и государства : учеб. / [под ред. В. Лазарева]. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
187. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. – 4-е изд. / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : Русский язык, 1997. – 944 с.
188. Онишко С. В. Виконання податкових зобов'язань в Україні / С. В.

- Онишко, А. М. Жеребних // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 104–114.
189. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. / О. П. Орлюк. – К. : Орінком-Інтер, 2003. – 527 с.
190. Осадець С. С. Страхування : підруч. – 2-ге вид. / С. С. Осадець. – К. : КНЕУ, 2002. – 599 с.
191. Основы налогового права : уч.-метод. пособ. / [под ред. С. Г. Пепеляева]. – М. : Инвест-фонд, 1995. – 496 с.
192. Остапчук Ю. Значення статистичної інформації для прогнозування соціально-економічного розвитку країни та регіонів і прийняття управлінських рішень / Ю. Остапчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – № 3. – С. 58–63.
193. Опарин В. М. Проблемы гармонизации налоговой системы Украины / В. М. Опарин // Налогообложение: проблемы науки и практики : моногр. / В. М. Опарин. – Харьков : ИД “ИНЖЭК”, 2006. – 232 с.
194. Папкин А. И. Личная безопасность сотрудников органов внутренних дел (Тактика и психология безопасной деятельности) / А. И. Папкин. – М. : РИПК МВД РФ, 1996. – 236 с.
195. Папков Б. В. Організація моніторингу процесів управління надійністю електропостачання / Б. В. Папков // Енергетика: економіка, технології, екологія. – № 2. – 2000. – С. 44–48.
196. Паскачев А.Б. Налоговый контроль в Финляндии : акцент на предотвращение экономических правонарушений / А. Б. Паскачев, В. А.Кашин // Налоговая политика и практика. – 2006. – № 1(37). – С. 28–30.
197. Підвищення ефективності адміністрування ПДВ : навч. посіб. для працівн. ДПС Терноп. обл. / [упоряд. К. В. Зінкевич, Р. Ф. Бруханський]. – Тернопіль : ДПА в Терноп. обл., 2004. – 72 с.
198. Податкова політика // Бізнес. – 2007. – № 40 (767). – С. 76–78.

199. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи : монографія / П.В. Мельник, Л.Л. Тарангул, З.С. Варналій [та ін.] ; за ред. З. Варналія. – К.: Знання України, 2008. – 675 с.
200. Податкові новини // Бізнес. – 2007. – № 40 (767). – С. 75.
201. Подгорная Т. К. Опыт Швеции в сфере акцизного налогообложения / Т. К. Подгорная // Налоговая политика и практика. – 2005. – № 6. – С. 39–41.
202. Поддєрьогін А. М. Фінанси підприємств в умовах формування ринкової економіки / А. М. Поддєрьогін, Г. Г. Нам // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С. 4–8.
203. Попрозман Н. В. Методологія економічного ризику в умовах ринку / Н. В. Попрозман // Економіка АПК. – 2003. – № 5. – С. 81–85.
204. Посібник з питань управління ризиками для податкових адміністрацій : затвердж. Європейською комісією / ДПА України. – К. : ДПАУ, 2002. – 104 с.
205. Пригунов П. Я. Психологія забезпечення спеціальних операцій : навч. посіб. / П. Я. Пригунов. – К. : Європ. ун-т, 2000. – 303 с.
206. Проблеми попередження та легалізації неформальної економіки / О. І. Амоша, В. П. Вишневський, Т. М. Дементьєва [та ін.] // Економіка промисловості. – 2000. – № 2 (8). – С. 5.
207. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України № 784 від 30. 06. 1999 р. // Збірник систематизованого законодавства. – 1999. – Черв.
208. Про внесення змін до Закону України “Про систему оподаткування” : Закон України (зі змінами і доповненнями) № 77/97-ВР від 18 лютого 1997 р. // Податкова система. – 2006. – Вип. 1. – С. 13–17. – (Збірник систематизованого законодавства).
209. Про впорядкування роботи з податковими ризиками : Наказ ДПА України № 308 від 23 червня 2003 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2003. – Черв. – (Нормативний документ ДПА України).
210. Програма модернізації Державної податкової служби України : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.

211. Про Державний бюджет на 2007 рік : Закон України № 489 –V від 19. 12. 2006 р. // Збірник систематизованого законодавства.– 2006. – Груд.
212. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України № 493/92 від 03. 10. 1992 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 1992. – Жовт. – (Нормативні директивні правові документи).
213. Про державну таємницю : Закон України №3855-ХІІ від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16 – Ст. 93. – (Бібліотека офіційних видань).
214. Продовольча безпека як концепція ринкових реформ в аграрному секторі економіки України / За ред.. В.О. Точиліна. – К. : Інститут економічного прогнозування НАН України, 1998. – С. 59
215. Проект Податкового кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
216. Проект концепції ризикоорієнтованої системи адміністрування податків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
217. Про затвердження Методичних рекомендацій по моніторингу податкових ризиків : Наказ ДПА України № 428 від 23 жовтня 2001 року // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2001. – Жовт. – (Нормативний документ ДПА України).
218. Про затвердження Методичних рекомендацій по створенню плану-графіка проведення планових виїзних перевірок суб'єктів господарювання : Наказ ДПА України № 466 від 31. 07. 2007 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2007. – Лип. – (Нормативний документ ДПА України).
219. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку проведення камеральної перевірки податкової декларації з податку на прибуток : Наказ ДПА України № 766 від 11. 12. 2006 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2006. – Груд. – (Нормативний документ ДПА України).
220. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розподілу платників податків за категоріями уваги : Наказ ДПА України

- № 373 від 30 червня 2006 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2006. – Черв. – (Нормативний документ ДПА України).
221. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку складання плану-графіка перевірок суб'єктів господарювання та взаємодії між структурними підрозділами при їх проведенні : Наказ ДПА України № 441 від 11. 10. 2005 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2005. – Жовт. – (Нормативний документ ДПА України).
222. Про затвердження Порядку оцінки показників діяльності суб'єктів господарювання для розподілу платників податків за категоріями уваги : Наказ ДПА України № 430 від 24 липня 2006 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2006. – Лип. – (Нормативний документ ДПА України).
223. Про затвердження Порядку розподілу платників податків за категоріями уваги та їх супроводження : Наказ ДПА України № 471 від 12 серпня 2004 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2004. – Серп. – (Нормативний документ ДПА України).
224. Про затвердження стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року : Наказ ДПА України № 420 від 29.09.2005р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2005. – Верес. – (Нормативний документ ДПА України).
225. Про інформацію : Закон України № 2657-ХІІ від 02. 10. 1992 р. // Збірник систематизованого законодавства. – 1992. – Жовт. – (Бібліотека офіційних видань).
226. Про моніторинг показників, які характеризують стан податкової системи : Лист Міністерства фінансів України № 31-2/040-3-8/4621 від 06. 09. 2007 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2007. – Верес. – (Нормативний документ Міністерства фінансів України).
227. Про національну систему конфіденційного зв'язку : Закон України № 2919-ІІІ від 1 січня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 15. – Ст. 103. – (Бібліотека офіційних видань).

228. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України в редакції Закону України (зі змінами і доповненнями) № 283/97-ВР від 22 травня 1997 р. // Податкова система. – 2006. – Вип. 1. – С. 72–122. – (Збірник систематизованого законодавства).
229. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964 – IV від 19 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. – (Бібліотека офіційних видань).
230. Про оцінку впровадження Проекту модернізації державної податкової служби України платниками податків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.sta.gov.ua](http://www.sta.gov.ua).
231. Про план заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 653-р від 15.08.2007р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 2007. – Серп. – (Нормативний документ ДПА України).
232. Про податкову культуру і податкову дисципліну // Культура і етика взаємовідносин податкових інспекторів з платниками податків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
233. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України (зі змінами та доповненнями) № 889-IV від 22 травня 2003 р. // Податкова система. – 2006. – Вип. 1. – С. 125–157. – (Збірник систематизованого законодавства).
234. Про податок на додану вартість : Закон України (зі змінами і доповненнями) № 168/97-ВР від 3 квітня 1997 р. // Податкова система. – 2006. – Вип. 1. – С. 28 – 56. – (Збірник систематизованого законодавства).
235. Про порядок введення в дію Закону України “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України” : Постанова Верховної Ради України № 90а/95-ВР від 14 березня 1995 р. // Інформаційно-правова система ЛІГА : ЗАКОН. – 1995. – Берез. – (Нормативні директивні правові документи).
236. Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами

- та державними цільовими фондами : Закон України (зі змінами і доповненнями) № 2181-III від 21 грудня 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – 21 лют. – (Бібліотека офіційних видань).
237. Про стратегію національної безпеки України : Указ Президента України № 105/2007 від 12. 02. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://www.president.gov.ua>.
238. Процес управління ризиками в Швеції // Mission Report 1B-21. – 2007. – Mar. – 8 s.
239. Радев В. О. О роли насилия в российских деловых отношениях / В. О. Радев // Вопросы экономики. – № 10. – 1998. – С. 81–100.
240. Регламент адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів) [Електронний ресурс] : наказ ДПА України № 62 від 09.02.2006 р. / Офіційний сайт Інтернет-представництва Державної податкової адміністрації України. – Режим доступу: // <http://www.sta.gov.ua> /
241. Романенко С. І. Аналізуючи причини того, чому так повільно здійснюється реформа податкової системи... [Електронний ресурс] / С. І. Романенко. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
242. Романов В. Понятие рисков и их классификация / В. Романов // Финансовый бизнес. – 2001. – № 1 – С. 40–43.
243. Рудницький В. С. Методологія і організація аудиту / В. С. Рудницький. – Тернопіль : Екон. думка, 1998. – 192 с.
244. Рябинин И.А. Надежность и безопасность структурно-сложных систем / И. А. Рябинин. – Спб. : Политехника, 2000. – 248 с.
245. Савченко А. “Відмивання” грошей: кримінально-правовий і порівняльний аспекти / А. Савченко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 38–42.
246. Савченко О. Особливості боротьби з податковою злочинністю в сучасних умовах: актуальні пропозиції / О. Савченко // Право України. – 2000. – № 10. – С. 79–81.
247. Садовский В. Н. Основания общей теории систем : логико-методологический анализ / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 279 с.

248. Саливон С. Переменчивость / С. Саливон // Бизнес. – 2006. – № 52. – С. 52.
249. Серебровский В. И. Страхование // Избранные труды по наследственному и страховому праву / В. И. Серебровский. – М., 2003. – С. 538–539.
250. Сидорович О. Ю. Фіскальна соціологія : навч.-метод. посіб. / О. Ю. Сидорович. – Тернопіль, 2005. – 92 с.
251. Система оподаткування та її інформаційно-облікове забезпечення : навч. Посібник / [П. М. Гарасим, Г. П. Журавель, О. М. Десятнюк та ін.]. – К. : Професіонал, 2005. – 736 с.
252. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / [Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луніна І. О. та ін.]. – К. : НДФІ, 2006. – 320 с.
253. Скрипник А. В. Державне регулювання економіки (податки, бюджет, корупція, вибори) : курс лекцій / А. В. Скрипник. – К. : ЦУЛ, 2002. – С. 225.
254. Скрипник А. В. Державне регулювання трансформаційної економіки : (аспекти моделювання) : моногр. / А. В. Скрипник. – Ірпінь, 2002. – 312 с.
255. Скрипник А. В. Фактори ризику виконання планових показників бюджету України / А. В. Скрипник, Т. М. Паянок // Фінанси України. – 2008. – № 6. – С. 31–44.
256. Смит А. Исследование о природе и причинах богатств народов : кн. первая / А. Смит. – М. : Ось-89 , 1997. – 256 с.
257. Советское финансовое право : учеб. / [Л. К. Воронова, О. И. Горбунова, Л. А. Давыдова и др.] ; отв. ред. Л. К. Воронова, Л. И. Химичева – М. : Юрид. лит-ра, 1987. – 462 с.
258. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення / А. М. Соколовська. – К. : Знання-Прес, 2004. – 454 с.
259. Соложенцев Е. Д. Сценарное логико-вероятностное управление риском в бизнесе и технике. 2-е изд. / Е. Д. Соложенцев. – Спб. : Бизнес-пресса, 2006. – 560 с.

260. Сорос Дж. Новая глобальная финансовая архитектура / Дж. Сорос // Вопросы экономики. – 2000. – № 12. – С. 62–63.
261. Стан виконання робіт з модернізації інформаційної системи державної податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
262. Стандарти аудиту та етики. – К. : ТОВ “Парітет-Інфром”, 2003. – 712 с. – (Видання МФБ 2001 р.).
263. Статистика: структурно-логічні схеми та задачі : навч. посіб. / [А. М. Єріна, В. Б. Захожай, І. Г. Мацуров та ін.] ; за наук. ред. А. М. Єріної. – К. : КНЕУ, 2007. – 304 с.
264. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К. : Основи, 1998. – 703 с.
265. Сторожук О. Вплив тіньової економіки на оподаткування [Електронний ресурс] : офіц. вид. Держ. подат. адмін. України / О. Сторожук. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
266. Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 р. : затв. Наказом ДПА України № 160 від 7 квітня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>.
267. Суторміна В. М. Держава – податки – бізнес : (Із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки) : моногр. / В. М. Суторміна, В. М. Федосов, В. Л. Андрущенко. – К. : Либідь, 1992. – 328 с.
268. Сыч А. В. Моделирование движения денежных потоков в условиях риска [Електронний ресурс] / А. В. Сыч. – Режим доступа : <http://masters.donntu.edu.ua/2006/fvti/sych/diss/index.htm>
269. Таранов І. М. Економічні передумови податкових деліктів / І. М. Таранов // Фінанси України. – 2000. – № 4. – С. 104–114.
270. Тененьова Ю. Зона підвищеної конфліктності [Електронний ресурс] / Ю. Тененьова. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua>.

271. Теплова Т. В. Динамика рисков на финансовых рынках и нестандартные модели обоснования затрат на собственный капитал / Т. В. Теплова // Финансовый менеджмент. – 2006. – № 6. – С. 16–26.
272. Тетчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / М. Тетчер. – М. : Альпина Паблишер, 2003. – С. 16– 17.
273. Глумачний словник української мови: понад 12500 статей (близько 40000 слів) / [за ред. д-ра філос. наук, проф. В. С. Калачника]. – Харків : Прапор, 2003. – 992 с.
274. Точилін В.О. Ринкові перетворення в агропромисловому комплексі та їх моніторинг / В.О. Точилін, О. М. Бородин. – К. : Ін-т економіки НАН України – Ужгород : ІВА, 1997. – С. 96.
275. Тронин Ю. Н. Можно ли управлять рисками? / Ю. Н. Тронин // Банковские технологии. – 2002. – № 3. – С. 15.
276. Тузов А. Від конфлікту до злочину / А. Тузов // Право України. – 1993. – № 2. – С. 37 – 40, 49.
277. Управління підприємницьким ризиком / [за заг. ред. Д. А. Штефанича]. – Тернопіль : Екон. думка. – 1999. – 224 с.
278. Усач Б. Ф. Аудит : навч. посіб. / Б. Ф. Усач. – К. : Знання-Прес, 2002. – 223 с.
279. Устинко О. Л. Теория экономического риска : моногр. / О. Л. Устинко. – К. : МАУЦ, 1997. – 164 с.
280. Фахівці Всесвітнього банку і PWC досліджували [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://status.net.ua/>
281. Федосов В. С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : моногр. / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; за наук. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.
282. Философский энциклопедический словарь / [под ред. Л. Ф. Ильчева]. – М. : Сов. энциклоп., 1983. – С. 151.
283. Финансовое право : учеб. / [Л. К. Воронова, Л. А. Давидова, М. В. Карасев и др.] ; отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 525 с.

284. Финансы: Оксфордский толковый словарь : англ.-рос. – М. : Весь мир, 1997. – С. 413–414.
285. Філософський словник / [за ред. В. І. Шинкарука]. – 2 вид., перероб. і доп. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.
286. Фінанси : підруч. / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
287. Фінансове право : підруч. / [Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін.]. – Харків : Консум, 1999. – 496 с.
288. Фліссак Н. Перспективи та очікувані результати прийняття Податкового кодексу України / Н. Фліссак // Вісник податкової служби України. – 2001. – № 46. – С. 3–6.
289. Хохлов Н. В. Управление риском / Н. В. Хохлов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 192 с.
290. Худяков А. И. Актуальные проблемы предмета советского финансового права : науч-аналит. обзор [Актуальные проблемы советского правосудия] / А. И. Худяков. – Алма-Ата, 1989. – С. 10–26.
291. Шапкин А. С. Экономические и финансовые риски. Оценка, управление, портфель инвестиций / А. С. Шапкин. – 3-е изд. – М. : Дашков и К*, 2004. – 544 с.
292. Шахов В. В. Введение в страхование / В. В. Шахов. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 192 с.
293. Шахов В. В. Страхование : учеб. / В. В. Шахов. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 311 с.
294. Шлемко В. Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення / В. Т. Шлемко, І. Ф. Білько. – К. : НІС, 1997. – 144 с.
295. Штефанич Д. А. Підприємницький ризик: суть, оцінка та шляхи попередження / Д. А. Штефанич, П. Г. Вашків, С. Ю. Попіна. – Тернопіль : СМП “Астон”, 1995. – 129 с.
296. Эдельгауз Г. Точность, надежность и устойчивость экономических показателей / Г. Эдельгауз. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1971. – С. 4.

297. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки / Э. Г. Юдин. – М. : Наука, 1978. – С. 389–398.
298. Юридична енциклопедія. Т. 1. – К. : Укр. енциклоп., 1998. – 672 с.
299. Юрий С. И. Диалектика аксиомы фискального выбора / С. И. Юрий, О. М. Десятнюк // Налогообложение: проблемы науки и практики : моногр. – Харьков : ИД “ИНЖЭК”, 2007. – С. 59–74.
300. Юрий С. І. Державний борг і державні запозичення: діалектика розбудови боргового інструментарію / С. І. Юрий // Економічні проблеми ХХІ століття: міжнародний та український виміри : моногр. ; за ред. С. І. Юрія, Є. В. Савельєва. – К. : Знання, 2007. – 595 с.
301. Юрий С. І. Дивергенція фінансів при розгортанні ринкових відносин / С. І. Юрий // Фінанси України. – 1996. – № 9. – С. 5–12.
302. Юткина Т. Ф. Налоги й налогообложение : учебн. / Т. Ф. Юткина. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 429 с.
303. Ястремський О. Основи теорії економічного ризику : навч. посіб. [для студ. економ. спец. ВНЗ] / О. Ястремський. – К. : АРТЕК, 1997. – 235 с.
304. Arrow Kenneth. Esseje z teorii ryzyka / Arrow Kenneth. – Warszawa : PWN, 1979. – 370 s.
305. Barro R. J. Money Expectations & Business Cycles / R. J. Barro. – N.-Y. : Academic Press, 1981.
306. Braess P. Versicherung und Risiko / P. Braess. – Wiesbaden : Betriebswirtschaftlicher Verlag dr. Th. Gabler, 1960. – 151 s.
307. Danhel J. Uloha kategorie nahodilosti v definici pojisteni / J. Danhel // Pojistne rozpravy. – 1989. – № 1. – S. 21 – 26.
308. Драганов Х. Управление на риска във фирмата / Х. Драганов, Б. Илиев, К. Каменов. – Свищов : Ценов, 1993. – 204 с.
309. Dyrbus S. Rodzaje i funkcje rezerw tworzonych z tytułu ryzyk / S. Dyrbus // Zeszyty naukowe Akademii Ekonomicznej im K. Adamskiego. – 1991. – S. 35 – 44.
310. Ehrenberg V. Versicherungsrecht. T. 1 / V. Ehrenberg, – Leipzig, 1893. – S. 3.

311. Габровски Р. Корпоративен риск мениджмънт / Р. Грабовски, Б. Илиев. – Свищов : Ценов, 2000. – 279 с.
312. Grzybowski W. Ryzyka innowacje i decyzje gospodarcze / W. Grzybowski. – Lublin : SVR, 1984. – 155 s.
313. Heilmann W.-R. Risikothreorie – ein Elfenbeinturm der Versicherungswirtschaft? / W.-R. Heilmann // Versicherungswirtschaft. – 1986. – № 14. – S. 878 – 881.
314. Heilmann W.-R. Risk management der privaten Haushalte / W.-R. Heilmann // Versicherungswirtschaft. – 1992. – № 7. – S. 397.
315. Helten E. Die Erfassung und Messung des Risikos / E. Helten // Gabler Versicherungsencyklopadie. B. 2. – Wiesbaden : Versicherungsbetriebslehre, 1984. – S. 130.
316. Костов М. Финансови правни отношения / М. Костов. – София, 1979. – 380 с.
317. Kovalewski E. Ryzyko ubezpieczeniowe – podstawowe pojecia i terminologia / E. Kovalewski // Prawo Asekuracyjne. – 1996. – № 2. – S. 19.
318. Krzakiewicz K. Ryzyko w zarzadzaniu przedsiebiorstwem / K. Krzakiewicz. – Poznan : TNO I K, 1990. – 98 s.
319. Lange O. Teoria programowania / O. Lange. – Warszawa : PWN, 1977. – S. 255.
320. Musgrave R. A. Public Finance in Theory & Practice / R. A. Musgrave, P. B. Musgrave. – N.-Y. : McGraw – Hill Book C, 1985.
321. Minc B. Wspolczesna ekonomia polityczna. Zalozenia, aksjomaty, twerdzenia / B. Minc. – Warszawa : PWN, 1981. – S. 11.
322. Schulz-Kirchner U. Optimale Geldversorgung im Rahmen alternativer Geldangebotsformen / U. Schulz-Kirchner. – Frankfurt am Main – Bern – New York – Nancy : Peter Lang, 1984. – 218 s.
323. Vostatek J. Risika a jejich vyznamnost v individualnim pojisteni / J. Vostatek // Pojistny obzor. – 1984. – № 2. – S. 37–41.
324. Warkallo W. Prawo i ryzyko – prewencja, represja i kompensacja w polityce przeciwszkodowej / W. Warkallo. – Warszawa : PZUW, 1949. – S. 33.

325. Willett A. N. The economic Theory of Risk and insurance / A. N. Willett. – Philadelphia, 1951. – P. 3 – 6.
326. Zech J. Risk Management als System. Zeitschrift fur die gesamte / J. Zech. // Versicherungswissenschaft (Zfgvw). – 1983. – Н. 4. – S. 646 – 647.
327. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.transparency.org>.
328. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gwdg.de/-uwww>.
329. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sta.gov.ua/>.
330. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://newsru.ua/finance/27nov2007/bednost_ukr.html.
331. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://minfin.gov.ua/>.
332. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ukrstat.gov.ua/>.
333. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.anodonta.com.ua/Control/metodol_zakon.html](http://www.anodonta.com.ua/Control/metodol_zakon.html)
334. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravda.postbox.kiev.ua/publications/499bd4b24a43f/>
335. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.me.kmu.gov.ua/>.



МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

01008, м. Київ, вул. М. Грушевського, 12/2, тел. 206-58-88
факс 425-90-26, e-mail: infomf@minfin.gov.ua

29.09.2009 № 31-11000-07-17/26014

На № _____

Спеціалізованій вченій раді Д 58.082.03
Тернопільського національного
економічного університету

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи
“Діалектика ризиковості розбудови податкової системи України”
докторанта Тернопільського національного економічного університету
Десятнюк Оксани Миронівни

Розроблені у дисертаційному дослідженні Десятнюк О. М. шляхи удосконалення методологічних підходів до оцінювання податкових ризиків є актуальними для їх розгляду Департаментом місцевих бюджетів Міністерства фінансів України під час здійснення прогнозних розрахунків дохідної частини місцевих бюджетів.

Зокрема, практичну цінність мають пропозиції докторанта щодо врахування і оцінювання ризиків податкового боргу місцевих бюджетів та втрат від податкових пільг, які дають змогу підвищити ефективність моніторингу показників виконання місцевих бюджетів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць та якість прогнозування виконання місцевих бюджетів за доходами з урахуванням податкових ризиків.

Директор Департаменту
місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України



Г. В. Карп



ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ

ДЕПАРТАМЕНТ
РОЗВИТКУ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

01001, м. Київ-1
вул. Софіївська, 2

тел. (044) 226-33-84
факс (044) 229-88-55

24.09.09 № 84/6/33-0016

На № _____ від _____

Спеціалізованій вченій раді Д 58.082.03
Тернопільського національного
економічного університету

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
докторанта Тернопільського національного економічного університету
Десятнюк Оксани Миронівни
“Діалектика ризиковості розбудови податкової системи України”**

Результати дисертаційного дослідження Десятнюк О. М. щодо побудови ризикоорієнтованої системи адміністрування податків у контексті підвищення ефективності моніторингу податкових ризиків використовуються Департаментом розвитку і модернізації ДПС України.

Зокрема, враховано пропозиції докторанта щодо:

- розробки теоретичних положень, які характеризують зміст ризикоорієнтованої системи адміністрування податків;
- методики виявлення ризиків на обліковому, масово-роз'яснювальному і консультативному, прогнозно-аналітичному і контрольному етапах адміністрування податків;
- формування моделі управління податковими ризиками як системи і процесу на основі виокремлення обов'язкових елементів: об'єкта, суб'єктів, факторів, стратегії, тактики, джерел і принципів.

Директор Департаменту
розвитку і модернізації ДПС України



І.О. Сафонова



Тернопільський національний економічний університет
Ternopil National Economic University

Lvivska Str. 11, Ternopil, 46020, Ukraine
 Tel./Fax +380 (352) 43 61 33
 E-mail: academ@tneu.edu.ua
 http://www.tneu.edu.ua

вул. Львівська, 11, Тернопіль, 46020, Україна
 Тел./факс +380 (352) 43 61 33
 E-mail: academ@tneu.edu.ua
 http://www.tneu.edu.ua

№ 126-24/2280

“08” 10 2009 р.

На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖЕНО

Ректор Тернопільського
 національного економічного
 університету, д.е.н., професор
 С.І.Юрій

ДОВІДКА

про впровадження результатів наукового дослідження
 докторанта кафедри міжнародних фінансів
 Тернопільського національного економічного університету
 Десятнюк Оксани МIRONІВНИ
 у навчальний процес

Результати науково-дослідної роботи Десятнюк О. М. на тему дисертації на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук «Діалектика ризиковості розбудови податкової системи України» впровадженні кафедрою податків і фіскальної політики у навчальний процес при викладанні курсів «Податкова система», «Моніторинг податкових ризиків», «Управління податковим боргом», «Податковий менеджмент» та розробці їхнього навчально-методичного забезпечення.

Довідка видана для представлення у спеціалізовану вчену раду Д 58.082.03 Тернопільського національного економічного університету.

Завідувач кафедри податків і
 фіскальної політики, д.е.н., проф.

А. І. Крисоватий