

УДК 336.02

М.В. ЖЕРНАКОВ, канд. юрид. наук,
Вінницький окружний адміністративний суд

СТИМУЛИ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ ЯК УЧАСНИКІВ ВІДНОСИН ПОДАТКОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Ключові слова: економічний аналіз податкового права, економіка податкового права, стимули, економіка податкового адміністрування

Однією з найважливіших характеристик сучасної розвиненої держави є ефективна податкова система. Від здатності держави організувати і підтримувати систему оподаткування залежить її здатність покривати свої витрати, щоб забезпечувати належний рівень бюджетного фінансування та розвитку в цілому. На ефективність податкової системи держави впливає багато факторів, і одним із найважливіших серед них є спосіб побудови системи адміністрування податків. Відносно останнього хотілося б відразу зробити невелике застереження. В цій роботі ми аналізуємо процес, що в науковій літературі англійською мовою позначається як «tax enforcement». Оскільки ця конструкція не має дослівного перекладу на українську мову, а найближчим за значенням терміном в українському категоріальному апараті податкового права є «податкове адміністрування», ми будемо в цих цілях застосовувати саме дану конструкцію.

Оскільки функціонування будь-якої податкової системи засноване на відчуженні певної суми грошей від фізичних осіб та організацій, спроби зобов'язаних осіб уникнути цього процесу також є неминучими. Це створює проблему ухилення від податків та дотримання податкового законодавства, що є серйозним питанням для будь-якого адміністративно-територіального утворення. З огляду на це дедалі більш популярною сферою досліджень у сфері права в Україні є податки, податкова

система, податкове законодавство. Не втрачає популярності ця тема й у країнах Європи та Америки, де до досліджень у сфері податків і зборів серед інших застосовується такий специфічний метод як економічний аналіз права [1–7]. На території України (так само як і інших держав пострадянського простору) цей метод, однак, не набув популярності. Однією з причин цього є практична відсутність публікацій з економіки права українською чи російською мовами. На нашу думку, використання специфічних методів дослідження економіки податкового права, а саме інструментарію неокласичної економічної теорії для аналізу відносин у сфері оподаткування, дасть змогу по-новому проаналізувати актуальні проблеми оподаткування й, можливо, знайти способи розв'язання деяких із них. Саме з цих позицій ми намагатимемось побудувати наступний аналіз.

Безперечно, однією з головних проблем сучасних податкових систем, у тому числі й української, є низький рівень добровільного дотримання платниками податкового законодавства. Слід погодитися, що поєднання інтенсивності перевірок і розміру штрафів за порушення податкового законодавства не є єдиним важелем, який використовується для підвищення рівня дотримання платниками податкового законодавства [4, 5]. Багато платників податків дотримуються законодавства не (або не тільки) через можливість настання санкцій у разі несплати, а роблять це добровільно, через відчуття взаємності, громадського обов'язку, або через звички чи традиції, успадковані від своїх сімей та оточення, в якому вони живуть. Інші дотримуються вимог законодавства через моральні обмеження, або бояться набагато більше відчуття сорому і провини, ніж можливості накладення штрафу.

Це співвідношення стимулів, на наш погляд, в Україні набуває певних особливостей. Перш за все, державна політика у сфері оподаткування, впливає на відношення платників податків до цього процесу, а також на бажання останніх дотримуватися податкового зако-

нодавства¹. Якщо спрямованість дій податкового органу певної держави чітко фіскальна, тобто податковий орган робить все, щоб стягнути якомога більшу кількість грошових коштів з платників податків, не слід очікувати, що платники податків будуть цим задоволені. Більше того, якщо головним стимулом дотримання законодавства для частини платників є почуття взаємності, найбільш імовірною реакцією для них буде ухилення від оподаткування. Те саме можна сказати і про моральні обмеження. Якщо поведінка Державної податкової служби не відповідає високим моральним стандартам, імовірно, що платники податків також не відчуватимуть надто сильні докори совісті у разі ухилення від оподаткування.

Що стосується іншої причини добровільного виконання податкового обов'язку – звички до сплати – сумнівно, що відсоток платників податків, які мають настільки сильний мотив до добровільної сплати в Україні, принаймні такого ж масштабу, як у платників країн Європейського Союзу або США. Насамперед, як уже зазначалося, українські податкові органи часто діють таким чином, що створюється ефект «витіснення», так що навіть ті, хто мають сильну звичку платити податки, можуть схилитися до перегляду своєї позиції.

Так, бурхливі протести і в цілому сильну негативну реакцію платників податків викликала спроба реформувати спрощену систему оподаткування з прийняттям Податкового кодексу України. Розділ проекту Податкового кодексу, що мав регулювати виконання податкового обов'язку за спрощеною системою, значно звужував права платників податків у порівнянні з чинним Указом Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого

підприємництва». Зокрема, значно скорочений був перелік видів малого підприємництва, на оподаткування доходів від яких за спрощеною системою мали право підприємці. Крім цього, граничний валовий доход від цієї діяльності скорочувався від 500000 грн на рік до 300000 грн на рік, що також звужувало права платників податків. Зміни пропонувалося внести також до положень, які регулювали підстави й порядок проведення перевірок суб'єктів малого підприємництва. Разом з тим, відповідно до положень ст.22 Конституції України, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. З огляду на це, а також на багатоденні масові демонстрації незадоволених такими перспективами підприємців було прийнято рішення про прийняття Податкового кодексу України без відповідного розділу та залишення чинним Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва».

Податкова система України досить молода – їй поки що тільки близько 20 років, а в такому вигляді як сьогодні вона існує зовсім недавно, з огляду на прийняття Податкового кодексу України. Безумовно, цього недостатньо, щоб виробити сталу звичку, традицію платити податки в сім'ї і передати її наступним поколінням. І, нарешті, якщо взяти до уваги, що звичка – це індивідуальна особливість, також немає гарантії того, що вона залишається стабільною протягом тривалого часу. Справа в тому, що законодавство з оподаткування в Україні постійно змінюється. У цих умовах, навіть якщо платник податків має сильну звичку до сплати певного податку за певною ставкою на певну дату, то він може в певний момент виявити, що його звичка застаріла.

На відміну від податкових органів, реалізація повноважень яких іноді здається ірраціональною через вимоги, що накладаються на них законом або бажанням поліпшити показники, платникам податків властивий дещо

¹ Мова серед іншого йде про негативний вплив надмірних перевірок та необґрунтованих стягнень на стимули платника до добровільного дотримання податкового законодавства.

інший набір стимулів. Передусім це, на нашу думку, обумовлено різницею в приватноправовому та публічно-правовому регулюванні. Податкові органи діють за принципом «дозволено тільки те, що прямо передбачено законодавством», тоді як платникам податків «дозволено все, що не заборонено законодавством».

Останні, таким чином, завжди діють як раціональні гравці, прагнучи до максимальної корисності та мінімізації витрат. Цей показник не дуже відрізняє їх від платників податків у правових системах ЄС та США. Вони також можуть бути розділені з деякими наближеннями на дві групи: «гравці» і «негравці» [1]. Останні не схильні до ризику і вважають за краще платити податки, а не намагатися обійти систему для збереження певної суми. Іншими словами, будь-яка ймовірність бути викритим у порушенні закону є занадто дорогою для них. «Гравці», проте, є дуже раціональними, і їх не хвилює сам факт можливого виявлення порушення законодавства. Головне для них - ймовірність накладення штрафу у разі виявлення порушення та розмір штрафу. Отже, якщо добуток цих двох показників вище, ніж сума податку, яку вони заощадили, це означає, що вони готові спробувати порушити вимоги законодавства. Все вказане працює й у випадку українських платників податків, які так само можуть бути розподілені на «гравців» і «негравців». Разом з тим, правила «гри» дещо відрізняються.

Щоб побачити різницю, слід розглянути формулу очікуваної виплати [1]:

$$EP = PA \times PD \times PC \times PF \times T \times f$$

де: PA – ймовірність перевірки;

PD – ймовірність виявлення (ймовірність того, що у випадку перевірки буде виявлено порушення законодавства);

PC – ймовірність застосування санкцій (ймовірність того, що у випадку перевірки та виявлення порушення закону позицію податкових органів буде підтримано судом, у тому числі в апеляційному провадженні);

PF – ймовірність накладення штрафу при визнанні платника винним у порушенні податкового законодавства²;

T – сума податку;

f – множник, який використовується при розрахунку штрафу як відсотку від суми недоплаченого податку³.

Отже, для будь-якого утилітарного ризик-нейтрального⁴ платника податку типу «гравець» має сенс уникати сплати податків до тих пір, поки $T > EP$, або до тих пір, поки сума податку, яку він повинен заплатити, більше, ніж будь-яка виплата, що очікується у випадку несплати. (Ми розглядатимемо сувору нерівність, тому що витрати часу і зусиль при податкових перевірках та в суді позитивні. Це означає, що платник буде воліти до сплати податку кожен раз при $T = EP$). Отже, платник податку буде схильний до ухилення від оподаткування, якщо вірно наступне:

$$T > PA \times PD \times PC \times T \times f$$

Тому, якщо

$$PA \times PD \times PC \times f < 1$$

податок ніколи не буде сплачений. Тобто для платника податків мають значення: ймовірність перевірки, ймовірність виявлення, ймовірність визнання винним і яким є розмір штрафу відносно суми несплаченого податку. Іншими словами, це залежить від того, чи

² У західних правових системах не кожне порушення податкового законодавства тягне накладення штрафу. Разом з тим, українське законодавство досить чітко встановлює форми відповідальності за порушення законодавства, а саме за несплату сум податку. Відповідно, ймовірність штрафу не залежить від інших змінних в цій формулі, і ми будемо розглядати змінну PF як константу, рівну 1, й оминемо в аналізі.

³ Безумовно, не всі штрафи за порушення податкового законодавства розраховуються як відсоток від недоплаченої суми. Разом з тим, в цілях ефективного економічного моделювання ми в даному випадку розглянемо саме такий механізм.

⁴ Це означає, що платник не має чітко вираженої схильності до ризику, так само як і не має значної схильності до уникнення будь-яких дій, пов'язаних із ризиком, і не переоцінює та не недооцінює своїх шансів.

«множник» штрафу f перевищує загальну ймовірність накладення штрафу. Якщо добуток цих чисел більше або дорівнює 1, то має сенс платити податок. Якщо навпаки (добуток менший, ніж 1), платник податків буде уникати сплати.

Але що станеться, якщо платник податків та співробітник ДПС, відповідальний за його перевірку, спробують вступити в змову? Припустимо, що існує сума хабара $B < T^5$, з приводу якої сторони можуть домовитися, і за який платник «купує» собі: а) право не бути перевіреним взагалі, б) право бути перевіреним сприятливо, без виявлення порушень, в) право на сприятливе для платника опонування в суді, що дасть платникові змогу відмінити рішення контролюючого органу в судовому порядку. Кожен із цих варіантів прирівнює загальний добуток до нуля, що значно менше, ніж одиниця. Це означає дві речі: а) податок не буде сплачено в будь-якому випадку, б) розмір хабара B визначає тільки спосіб, яким буде несплачено податок – в змові з посадовими особами податкових органів або без такої⁶.

Це, звичайно, це тільки базова модель, яка допомагає зрозуміти, як можливі корупційні схеми можуть вплинути на процес адміністрування податків. На щастя, реальні життєві ситуації набагато складніші. Наприклад, корумпованій особі податкового органу складно гарантувати абсолютно недбалий захист своєї позиції в суді, і суд може за власним переконанням прийняти рішення, несприятливе для платника податків. Крім того, здається не ймовірним зовсім позбавити платника податків перевірок або робити їх кожен раз такими сприятливими для платника податків, що ні-

якого порушення не буде виявлено. Українське податкове законодавство передбачає достатньо суворі вимоги та різні види процедур, за якими здійснюється контроль за дотриманням платниками податкового законодавства. Наразті, не всі посадові особи податкових органів готові брати участь в цій корупційній діяльності, через моральні міркування, відчуття боргу або з побоювань нести відповідальність за корупційну діяльність. Тому, навіть якщо між платником податків та посадовою особою буде згода на порушення податкового законодавства, це не означає, що податок не буде сплачено зовсім. Це пояснює також, чому податкові доходи, як і раніше, є основним джерелом доходів до бюджетів в Україні. Це, однак, не означає, що такого роду корупційні дії зовсім не заподіюють шкоди суспільним інтересам.

Безумовно, вивчення наявності, відсутності та масштабів корупції в будь-якому випадку виходить за межі даного дослідження. Крім цього, дане дослідження проводиться суто в режимі економічно-правового моделювання й на його меті в будь-якому разі не є підрич репутації певного державного органу чи звинувачення посадової особи. Відтак, усі допущення є суто гіпотетичними. Для цілей дослідження, однак, має значення те, що стан сучасної української правової системи цілком придатний для цього явища і відтак, є причиною викривлення стимулів до бажаної поведінки учасників податкових правовідносин. Наступні пошуки, на нашу думку, мають бути побудовані в напрямку знаходження і побудови такої системи стимулів для платників податків, яка з одного боку спонукала б їх до добровільної сплати податків і зборів та утримувала від порушень податкового законодавства, а з іншого – не створювала б занадто великих видатків, у тому числі й на забезпечення функціонування контролюючих органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Alex Raskolnikov, Revealing Choices: Using Taxpayer Choice to Target Tax

⁵ Інакше платник скоріше заплатить податок.

⁶ Хоча, якщо вважати змінну B ендегенною, тобто такою, яка визначається всередині системи, завжди можна знайти рівень B , який задовольнить обидві сторони. Відповідно, змова між платником та посадовою особою буде оптимальним виходом до тих пір, поки самий факт змови не буде призводити з достатньою ймовірністю до достатньо серйозного покарання.

Enforcement // Columbia Law Review, May 2009.

2. Chris William Sanchirico, Evidence, Procedure, and the Upside of Cognitive Error (University of Pennsylvania, 2004).

3. John Braithwaite, Through the Eyes of the Advisers: A Fresh Look at High Wealth Individuals, in *Taxing Democracy*, 245–249.

4. Luigi A. Franzoni, Tax Compliance (Encyclopedia of Law and Economics, 2008).

5. Luigi A. Franzoni, *Tax Evasion and Tax Compliance* (University of Bologna, 1998).

6. Michael G. Allingham and Agnar Sandmo, *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis* (University of Pennsylvania, 1972).

7. Steve R. Johnson, *Questionable Choices: A Reply to Alex Raskolnikov's 'Revealing Choices'*, University of Las Vegas, Nevada, 2009.

Жернаков М. В. Стимули платників податків і зборів як учасників відносин податкового адміністрування / М. В. Жернаков // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 262–266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11gmvvpa.pdf>

Розкрито особливості участі платників податків і зборів у відносинах податкового адміністрування за допомогою методів економічного аналізу права. Зроблено значний акцент на стимулах, що спонукають платників обирати ту чи іншу лінію поведінки в податкових відносинах. Окрему увагу присвячено аналізу мотивів відхилення поведінки платників податків від передбаченої законодавством та можливих шляхів його подолання.

Жернаков М.В. Стимулы плательщики налогов и сборов как участников отношений налогового администрирования

Раскрыты особенности участия плательщиков налогов и сборов в отношениях налогового администрирования с помощью методов экономического анализа права. Сделан значительный акцент на стимулах, побуждающих плательщиков выбирать ту или иную линию поведения в налоговых отношениях. Отдельное внимание посвящено анализу мотивов отклонения поведения налогоплательщиков от предусмотренной законодательством и возможных путей его преодоления.

Zhernakov M.V. Incentives of the Taxpayers as the Participants of the Tax Enforcement Process

The article covers features of the participation of taxpayers in tax enforcement relations using the methods of economic analysis of law. The considerable emphasis is done on incentives that encourage taxpayers to choose a particular line of conduct in tax relations. Special attention is devoted to the analysis of the taxpayers' incentives to deviate and possible ways it's overcoming.