

УДК 351.713:336.225.64

С. ПОЗНЯКОВ, провідний науковий співробітник
НДЦ ПО Національної академії ДПС України

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ КОМПЛЕКСНОЇ СИСТЕМИ ДЕТІНІЗАЦІЇ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПОГАШЕННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

***Анотація.** У статті розкривається мета, завдання та основні напрями інформатизації комплексної системи детінізації відносин у сфері погашення податкового боргу, а також визначено поняття та зміст системи превентивного адміністративного контролю.*

Реалізація адміністративної реформи в Україні і розвиток адміністративного законодавства; новелізація фінансового і податкового законодавства України та його адаптація до європейських правових стандартів; інформаційне забезпечення законотворчої, нормотворчої і правозастосовної діяльності визначено одними із пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2005 – 2010 рр. Для їх впровадження в життя необхідно розв’язання проблемної ситуації, пов’язаної з інформаційним забезпеченням управління, створенням злагодженої системи органів фінансового контролю, адаптацією вітчизняного фінансового та податкового законодавства до європейських стандартів, створенням теоретичної бази системної інформатизації правових інформаційних систем [1].

Євроінтеграційна стратегія розвитку України, реформування державного управління, стратегія розвитку державної податкової служби потребують спрямування зусиль податкової служби на збільшення дохідної частини бюджету шляхом вдосконалення та лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, приватного підприємництва, детінізацію економічних відносин, а також скорочення витрат на адміністрування податків шляхом спрощення системи податкового адміністрування, автоматизації адміністративних процесів у сфері оподаткування, реформування організаційно-функціональної структури органів державної податкової служби (далі – ОДПС) [2].

Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даних проблем [3-6], свідчить лише про початок формування загальних та спеціальних (галузевих) напрямів теоретико-прикладних досліджень проблем інформатизації у сфері оподаткування. В цілому, проблеми правової інформатики у фінансовій сфері є досить різними за сутністю та змістом. Проте, з урахуванням результатів нашого дослідження є необхідність наукового напрацювання положень щодо практичного створення спеціалізованих інтегрованих комп’ютеризованих систем фінансово-правової та адміністративно-правової інформації у сфері оподаткування, які не лише б мали можливість одночасного адміністративного використання відповідної інформації як податківцями, так і підприємцями з метою зниження конфліктних ситуацій між ними, удосконалення процедур податкового адміністрування, але й ефективного забезпечення досягнення цілей, виконання завдань, функцій, передбачених податковим законодавством щодо попередження вчинення платниками податків податкових правопорушень, тіньової економічної діяльності.

Не вирішеною раніше частиною вищезазначених проблем є формування теоретико-прикладних засад інформаційно-аналітичного забезпечення комплексної системи детінізації відносин у сфері погашення податкового боргу платників податків, функціонування превентивного адміністративного контролю з метою попередження податкових

правопорушень, тіньової економічної діяльності.

Ціллю статті є започаткування дискусії науковців та практиків щодо запровадження в межах інформатизації сфери оподаткування нового напрямку теоретико-прикладних досліджень – інформатизації комплексних систем детінізації відносин у сфері оподаткування і, зокрема, сфери погашення податкового боргу, визначення поняття та змісту системи превентивного адміністративного контролю у сфері погашення податкового боргу.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів. Метою інформатизації комплексної системи детінізації відносин у сфері погашення податкового боргу (далі – КСД) є інформаційно-аналітичне забезпечення створення сприятливого економіко-правового клімату для здійснення легальних фінансово-господарських операцій податкових боржників, а також створення оптимальної організаційної та функціональної інфраструктури суб'єктів управління у сфері погашення податкового боргу.

Одним із **основних завдань** інформаційно-аналітичного забезпечення комплексної системи детінізації відносин у сфері погашення податкового боргу є інформаційне забезпечення реалізації загальних груп заходів КСД-відносин у сфері погашення податкового боргу, а саме:

I. Організації створення умов органами державної влади для реалізації конституційного права громадян на здійснення легальної, економічно вигідної підприємницької діяльності.

II. Організації системи превентивного адміністративного контролю у сфері погашення податкового боргу як форми соціального контролю.

III. Заходів внутрішньоорганізаційної оптимізації адміністративно-правового режиму детінізації відносин у сфері погашення податкового боргу.

Інфраструктура інформаційно-аналітичного забезпечення КСД у сфері погашення податкового боргу платників податків повинна створюватися, *по-перше*, на основі базових інформаційних моделей, що розробляються на даний час в ОДПС у рамках проекту “Програма модернізації державної податкової служби України-1” [7], в т.ч. у таких напрямках, як:

- забезпечення внутрішньокорпоративної структурно-функціональної системи органів управління (контролю) – спеціальних підрозділів ОДПС щодо адміністрування податкового боргу;

- забезпечення зовнішнього середовища (системи функціональної та інформаційної взаємодії органів державної влади, контролюючих органів, установ та організацій щодо вирішення питань, пов'язаних із погашенням податкового боргу та детінізацією фінансово-господарської діяльності податкових боржників).

По-друге, інфраструктура інформаційно-аналітичного забезпечення стосовно до завдань нашого дослідження, повинна бути побудована *виходячи із вище визначених загальних груп заходів КСД-відносин* у сфері погашення податкового боргу щодо створення сприятливого економічного клімату для здійснення легальних фінансово-господарських операцій податкових боржників, а також створення оптимальної організаційної і функціональної інфраструктури суб'єктів управління у сфері погашення податкового боргу та їх інформаційного супроводження.

Інформаційно-аналітичне забезпечення у сфері погашення податкового боргу системно здійснюється на загальному та спеціальному рівнях інформаційної системи ОДПС.

1. *Загальний (внутрішньоорганізаційний та зовнішній) рівень інформаційно-аналітичного забезпечення КСД у сфері погашення податкового боргу* забезпечується функціонуванням загальної системи податкового адміністрування – функціонального та інформаційного забезпечення ОДПС.

2. *Спеціальний (внутрішньоорганізаційний та зовнішній) рівень інформаційно-аналітичного забезпечення пов'язаний із специфічними завданнями КСД у сфері погашення податкового боргу* – усунення факторів відтворення тіньових відносин та створення на цій основі економічних передумов зацікавленого ініціативного повернення відносин у сфері погашення податкового боргу з тіньового, тобто з різних причин неврахованого, у врахований державою капіталообіг, а також побудову на цій основі організаційно-правової інфраструктури превентивної протидії вчиненню тіньових проявів.

Центральним напрямом заходів забезпечення функціонування КСД у сфері погашення податкового боргу є організація функціонування системи превентивного адміністративного контролю.

Превентивний адміністративний контроль у сфері погашення податкового боргу – це комплекс превентивно-адміністративних заходів, які системно проводяться спеціально уповноваженими суб'єктами управління з метою забезпечення функціонування адміністративного контролю за своєчасністю виконання платниками податків своїх податкових зобов'язань, погашення податкового боргу, попередження податкових правопорушень, превентивної протидії вчиненню тіньових проявів, а також створення адміністративно-правових, фінансово-правових, інформаційно-правових засад для здійснення податковими боржниками легальної фінансово-господарської діяльності, забезпечення реалізації принципу публічності в розкритті необхідної інформації про податкових боржників для зацікавлених осіб.

До комплексу заходів із інформаційного забезпечення превентивного адміністративного контролю у сфері погашення податкового боргу включаються такі групи заходів.

1. Формування уповноваженими державними органами автоматизованих інформаційних баз даних про фінансово-господарську діяльність платників податків, а також адміністративно-правове забезпечення функціонування державної автоматизованої реєстрації визначених державою найбільш ризикових правочинів, які ними здійснюються.

Формування компетентним державним органом документальної справи на кожного платника податків (компанію), а також інтегрованих автоматизованих інформаційних баз даних (електронних накопичувальних справ) повинно відбуватися на стадії їх створення (державної реєстрації). У зазначених справах повинна формуватися інформація про їх діяльність, злиття, розподіл та ліквідацію. Найбільш ризикові правочини, які здійснюються платниками податків – податковими боржниками, повинні реєструватися у державному автоматизованому реєстрі правочинів. Зокрема, до найбільш ризикових правочинів у сфері погашення податкового боргу необхідно віднести:

- укладання та реалізація договорів купівлі-продажу, предметом яких є “устаткування”, “обладнання”, інше майно підприємств, що не підлягає приватизації;
- укладання та реалізація договорів купівлі-продажу цінних паперів акціонерних товариств, які є стратегічними для держави;
- укладання та реалізація договорів відчуження, використання, ліквідації (оренда, лізинг, сублізинг тощо) активів підприємств;
- операції щодо взаємозаліків, переуступки права вимоги, ін. фінансових договорів.

Обов'язковій державній реєстрації також повинні підлягати *протоколи загальних зборів* стратегічних для держави господарських товариств щодо їх рішень про

проведення операцій відчуження, використання, ліквідації (оренда, лізинг, сублізинг, тощо) активів зазначених підприємств, а також експортних контрактів (договорів) для контролю за погашенням їх податкового боргу (використання баз даних податкових та митних органів) під час експорту активів податкових боржників.

2. Створення та здійснення уповноваженими державними органами автоматизованого моніторингу фінансово-господарської діяльності податкових боржників на основі автоматизованих систем реєстрації правочинів та методу непрямого збору необхідної інформації із зовнішніх та внутрішніх (корпоративних) інформаційних джерел. У зазначений напрям входять такі заходи.

Здійснення моніторингу фінансово-господарської діяльності податкових боржників:
на основі:

2.1. автоматизованих інформаційних систем декларування: 1) виконання податкових зобов'язань; 2) проведення податковим боржником визначених державою ризикових фінансово-господарських операцій;

засобами:

2.2. автоматизованого робочого місця (АРМ) “Податковий керуючий” з автоматизованою інформаційно-аналітичною підсистемою непрямого збору необхідної інформації із зовнішніх та внутрішніх (корпоративних) інформаційних джерел із використанням триєдиної ролі документообігу у сфері погашення податкового боргу.

Від організації створення та функціонування АРМ “Податковий керуючий” та відповідних облікових автоматизованих інформаційних систем суб'єкта господарювання буде залежати ефективність інформаційно-аналітичного забезпечення функціонування КСД-відносин у сфері погашення податкового боргу. У зв'язку з цим, *податковий керуючий* повинен мати функціональну можливість адміністрування внутрішніх інформаційних ресурсів корпоративної системи податкових органів: автоматизованої інформаційної системи (АІС) “Облік платників та податків”, її підсистеми автоматизованої системи (АС) “Боржники”, використання АІС “Режимно-облікові бланки та їх користувачі” (у перспективі), АІС контрольно-попереджувального моніторингу (КПМ) у сфері виробництва та обігу підакцизних товарів (у перспективі), а також інформаційними ресурсами зовнішніх інформаційних джерел – баз даних щодо діяльності підприємств податкових боржників (на адміністративно-договірній основі) із митної служби, Пенсійного фонду України, органів управління щодо вирішення питань платоспроможності та фінансового оздоровлення податкових боржників, органів статистики, тощо.

Крім цього, створення АРМ “Податковий керуючий” має значення для досягнення цілей і завдань КСД-відносин у сфері погашення податкового боргу із наступними функціональними можливостями:

а) видача довідок засобами АРМу про наявність податкового боргу у платника податків на *бланках суворої звітності із електронною, автоматизованою реєстрацією інформації про даний факт* (дата видачі, посади службової особи, що видала, ПІБ);

б) ведення електронного реєстру видачі **копій документів:** 1) взяття на облік суб'єктів господарювання (з метою відстеження відкриття банківських рахунків податковими боржниками); 2) як платників податків (довідки про надання ідентифікаційного коду платника податків, свідоцтва);

в) формування та аналіз податкових ризиків у сфері погашення податкового боргу шляхом використання максимально можливого спектра наявної інформації про податкового боржника.

Однією із найголовніших превентивних функцій АРМу “Податковий керуючий” є організація створення автоматизованого обміну інформацією між АРМом і АБД суб’єктів управління у сфері погашення податкового боргу, а також державними реєстраційними базами даних. Зокрема, інфраструктуру обміну інформацією можливо визначити таким чином:

- системи “Реєстрація платників податків” (необхідність об’єднання з реєстром новостворених суб’єктів господарювання) – АРМ “Податковий керуючий”;
- АРМ “Податковий керуючий” – Державний автоматизований реєстр правочинів;
- АРМ “Податковий керуючий” – АБД митних органів;
- АРМ “Податковий керуючий” – Державний автоматизований реєстр обтяжень;
- АРМ “Податковий керуючий” – Національний банк України;
- АРМ “Податковий керуючий” – Державний комітет статистики України;
- АРМ “Податковий керуючий” – Національна комісія регулювання електроенергетики України;
- АРМ “Податковий керуючий” – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Для вирішення питання неплатоспроможності, попередження невиконання своїх податкових зобов’язань, вчинення дій щодо незаконного банкрутства та усунення факторів тінізації фінансово-господарської діяльності підприємств податкових боржників у процедурах відновлення платоспроможності боржника та визнання його банкрутом інфраструктура обміну інформацією пропонується таким чином:

- АРМ “Податковий керуючий” – державний уповноважений орган з питань банкрутства;
- АРМ “Податковий керуючий” – Український центр реструктуризації підприємств та розвитку приватного сектору.

2.3. Триєдина роль документообігу у сфері погашення податкового боргу полягає в документальній фіксації юридично значущих фактів (правочинів), пов’язаних із різноманітними адміністративними аспектами організації цілеспрямованої діяльності суб’єктів та об’єктів у досліджуваній сфері. Насамперед, документальна фіксація відбувається за такими напрямками документування:

- загальна система зовнішнього та внутрішнього адміністративно-правового документообігу між податковим боржником та контролюючим органом як засобу здійснення превентивного адміністративного контролю у сфері погашення податкового боргу;
- системи обміну інформацією (документообіг) між суб’єктами управління для здійснення превентивного адміністративного контролю за проведенням визначених у законодавстві ризикових фінансово-господарських операцій податкового боржника (відчуження, використання, ліквідації активів) з метою попередження тіньового вимивання активів боржника та інших його правопорушень;
- системи документального моніторингу (поточного, ретроспективного спостереження) та аналізу щодо тіньових проявів податкових боржників, попередження фальсифікації та підробки облікової, звітної, адміністративної документації.

3. Система адміністративних запобіжно-припинювальних заходів забезпечення погашення податкових зобов’язань платників податків та вчинення тіньових проявів.

Система адміністративних запобіжно-припинювальних заходів щодо погашення податкових зобов’язань платників податків та попередження вчинення тіньових проявів повинна діяти з моменту порушення таким платником податків норм податкового закону. В основі превентивного функціонального механізму адміністративного

контролю повинен діяти правовий механізм **попереднього затримання активів платника податків** за рішенням податкового керуючого, який є відповідальним за виконання податкових зобов'язань закріпленим за ним платником податків, із складанням відповідного протоколу на строк 48 годин, протягом якого адміністративним судом вирішується питання щодо застосування адміністративного арешту активів (функція судового контролю над власністю). Також, повинно допускатися застосування **затримання активів** третьої сторони (дебітора) в частині, що належить податковому боржнику, на строк до 48 годин з послідувачим їх арештом за рішенням адміністративного суду.

Виходячи з цього основним функціональним правовим інститутом адміністративних запобіжно-припинювальних заходів пропонується визначити *удосконалений правовий механізм адміністративного арешту активів платника податків* (далі – арешт активів) як запобіжний, забезпечувальний та припинювальний захід (спосіб) щодо ухилення від виконання податкових зобов'язань, погашення податкового боргу платників податків, тіньової економічної діяльності, попередження порушень норм податкового закону. Арешт активів повинен застосовуватися в комплексі з іншими заходами інформаційно-аналітичного забезпечення, а саме:

1. Для забезпечення повноти обліку платників податків податковий орган повинний щомісячно проводити звірку районного рівня Єдиного банку даних платників податків (юридичних осіб) – Реєстру фізичних осіб з даними відповідних органів державної реєстрації та органів статистики з обов'язковим складанням актів звірок [8].

2. Створення **автоматизованої інформаційної системи (АІС) “Арешт активів”** для накопичення інформації, обліку дій, узгодження реєстрацій застосування обтяжень (за видами арештів), історії платника податків (правопорушника), щодо активів якого застосовувався або застосовано арешт активів, у яких банках заблоковано рахунки платника податків, стан рахунків у режимі арешту активів, у яких банках відкриті, закриті рахунки платника податків. Адміністраторами АІС “Арешт активів” повинні бути працівники спеціального правоохоронного підрозділу. Обмін інформацією повинен здійснюватися за такою схемою:

- АІС “Арешт активів” – Єдина інформаційна система з обліку, зберігання та оцінки майна, що реалізується за рішеннями органів виконавчої влади [9];

- АІС “Арешт активів” – Інформаційно-аналітична система обліку та контролю за реалізацією арештованого державними виконавцями майна [10];

- АРМ “Податковий керуючий” - АІС “Арешт активів” – Автоматизована інформаційна система контрольної-попереджувального моніторингу (АІС КПМ) (в стадії розробки) [11].

Висновки

Раціональна побудова інфраструктури інформаційного забезпечення КСД у сфері погашення податкового боргу, в т.ч. превентивного адміністративного контролю, надасть можливість розв'язати низку найбільш актуальних проблем не лише сфери оподаткування, а й інших сфер соціально-економічної діяльності.

Результатом інформатизації КСД у сфері погашення податкового боргу платників податків повинно бути:

1. Систематизація та уніфікація систем зовнішнього та внутрішнього електронного документообігу (за схемою суб'єкт господарювання – контролюючий орган – суб'єкт господарювання). На основі уніфікації та автоматизації системи документообігу у сфері погашення податкового боргу може бути створена оптимальна схема передачі, накопичення, аналізу, оцінки та прогнозування інформації про діяльність суб'єктів та об'єктів сфери погашення податкового боргу.

2. Налагодження оперативного обміну необхідною управлінською інформацією (документами) для прийняття ефективних та оптимальних управлінських рішень й забезпечення прискорення адміністративних процесів управління у сфері погашення податкового боргу.

3. Ефективне оперативне (поточне) спостереження, контроль та формування найбільш повної інформації за проведенням фінансово-господарської діяльності податкового боржника (відчуження, використання, ліквідації та ін.).

4. Проведення поточної роботи щодо попередження фальсифікації та підробки облікової, звітної, адміністративної документації.

5. Виявлення та попередження розвитку негативних факторів тіньової економічної діяльності податкового боржника без відповідного збільшення числа працівників контролюючого органу, витрат на проведення перевірки, а також *отримання додаткової можливості для контролюючого органу без зайвого втручання в роботу суб'єкта господарювання зберегти його прибуткову діяльність та забезпечити погашення його заборгованості перед бюджетом.*

Використана література

1. Пріоритетні напрями розвитку правової науки на 2005-2010 рр., рекомендовані відділеннями Академії правових наук України, затверджені Загальними зборами АПРН України 09.04.2004 р. // http://www.aprnu.kharkiv.org/nd/prioritet_n_2005-2010.htm

2. Про внесення змін до Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року: Наказ ДПА України, від 29.09.2005 № 420 // <http://www.liga.net/zakon/ligazakon.html>.

3. Мельник П., Попович В., Цимбалюк В. Щодо проблем правової інформатики у фінансовій сфері // *Правова інформатика*. – 2004. – № 2. – С. 11-15.

4. Мельник П., Попович В., Цимбалюк В. Становлення фінансово-правової інформатики у сфері оподаткування // *Правова інформатика*. – 2004. – № 3. – С. 9.

5. Безрученко В., Мойсюк О., Цимбалюк В. Комп'ютерні технології як засіб моделювання в діяльності податкової служби (у контексті проблем фінансово-правової інформатики) // *Правова інформатика*. – 2004. – № 4. – С. 11-20.

6. Новицький А. Інтеграція інформаційних систем як чинник підвищення ефективності контрольної діяльності // *Правова інформатика*. – 2004. – № 4. – С. 62-67.

7. Угода про позику (Проект “Модернізація державної податкової служби України – 1”) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, від 04.09.2003 // <http://www.liga.net/zakon/ligazakon.html>.

8. <http://www.sta.gov.ua/news.php3?7094>.

9. Положення про Єдину інформаційну систему з обліку, зберігання та оцінки майна, що реалізується за рішеннями органів виконавчої влади: Наказ Фонду державного майна України від 26.03.2004 № 598, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 25.05.2004 за № 651/9250 // <http://www.liga.net/zakon/ligazakon.html>.

10. Положення про функціонування Інформаційно-аналітичної системи обліку та контролю за реалізацією арештованого державними виконавцями майна: Наказ Міністерства юстиції України від 21.01.2005 № 10/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 24.01.2005 за № 88/10368 // <http://www.liga.net/zakon/ligazakon.html>.

11. Гаркуша В.С., Мойсюк О.М., Позняков С.П. Спеціальне декларування господарських операцій та ідентифікація продукції як засоби попередження правопорушень у сфері обігу підакцизних товарів // *Вісник податкової служби України*. – 2003. – № 31.

