

4. *Иванов Н.* Глобализация и бедность / Н. Иванов, Н. Гоффе, Г. Монусова / *Мировая экономика и международные отношения.* – 2010. – № 9. – С. 29–42.
5. *Колосова Р. П.* Глобализация экономики и рынок труда / Р. П. Колосова // *Демографія та соціальна економіка.* – 2005. – № 1. – С. 141–152.
6. *Матросов В.* Колективно-договірне регулювання соціально-трудоких відносин на підприємствах-монополістах і дочірніх підприємствах ТНК, розташованих в Україні / В. Матросов, Л. Бұдьонна // *Україна: аспекти праці.* – 2009. – № 5. – С. 20–24.
7. *Моторна І.* Дистанційна зайнятість в умовах глобалізації економіки та соціально-економічні вигоди від її використання / І. Моторна // *Україна: аспекти праці.* – 2008. – № 3. – С. 6–12.
8. Офіційна веб-сторінка Міжнародного валютного фонду. – Режим доступу : <http://www.imf.org.ua>.
9. *Политика в области занятости в условиях глобализации экономики.* – Женева : МОТ, 1996. – 225 с.

*Надійшла до редколегії 09.04.2012 р.*

УДК 338.45:330.341.1

*М. В. КАРМІНСЬКА-БСЛОБРОВА*

### **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ**

*Розглянуто методи податкового контролю та запропоновано алгоритм відбору платників податків для документальних перевірок за критерієм операційного ризику.*

**Ключові слова:** податковий контроль, фіскальний ризик, податковий ризик, операційний ризик, алгоритм відбору платників податків для документальних перевірок.

*In the article the methods of tax control are considered and the algorithm of selection of taxpayers for documentary verifications is offered after the criterion of operating risk.*

**Key words:** tax control, fiscal risk, tax risk, operating risk, algorithm of selection of taxpayers for documentary verifications.

Формування державної податкової політики на засадах економічної ефективності, стабільності, прозорості й наближення її до міжнародних та європейських стандартів не можливе без ефективного податкового контролю.

Проблема ухилення від оподаткування існує фактично в усіх країнах. В Україні це явище за роки незалежності набуло масового характеру. За даними

аналітиків, 40 – 50 % її ВВП виробляє тіньовий сектор економіки. Розрахунки, здійснені групою дослідників з Гарвардського інституту міжнародного розвитку, свідчать, що обсяги тіньової економіки наприкінці другого тисячоліття становили 74 % від обсягів офіційного ВВП, у тому числі 14 %, які враховуються офіційно, і 60 %, що не відображені в офіційних показниках [2]. Для порівняння: частка неоподаткованого доходу в економічно розвинутих країнах становила в цей час від 5 до 25 % [4]. Найбільшу загрозу з огляду на фіскальні потреби держави становить практика приховування від оподаткування доходів. Соціологічне опитування українських підприємців щодо приховування доходів від оподаткування, яке було здійснене Міжнародною фінансовою корпорацією, дало такі результати: 14 % респондентів приховують до 10 % доходів; 17 % – від 11 до 30 %; 44 % – від 31 до 50 %; 16 % – від 51 до 70 %; 10 % – від 70 до 90 % [5]. Усе вищевикладене вказує на надзвичайну актуальність вдосконалення ведення контрольно-перевірочної роботи з платниками податків.

Проблеми теорії і практики податкового контролю розглядалися в наукових працях А. Бризгаліна, Л. Воронової, М. Кучерявенко, Л. Савченко, Л. Касьяненко, М. Крупки, В. Мельника, А. Поддєрьогіна та ін. Безпосередньо в якості об'єкта наукових досліджень податковий контроль розглядають В. Онищенко, В. Хомутенко, П. Буряк, Б. Карпінський, Н. Залуцька, В. Білінський, А. Чередніченко. Утім, у науковій літературі недостатньо дослідженими залишаються питання вдосконалення податкового контролю з урахуванням сучасних реалій.

Ключовим етапом контрольно-перевірочної діяльності виступає відбір платників податків для проведення перевірок, який визначає їх ефективність. Однак на сьогодні сфера податкового контролю є не повністю врегульованою і це, у свою чергу, зумовлює здебільшого фіскальний характер вітчизняної податкової системи. Це викликає необхідність удосконалення перевірочних процедур у сфері оподаткування.

Метою статті є опрацювання рекомендацій щодо вдосконалення податкового контролю шляхом розробки методики відбору платників податків для проведення перевірок додержання ними податкового законодавства, яка дозволяє об'єктивно і в автоматизованому режимі складати графік перевірок тих суб'єктів господарювання, що порушують податкове законодавство.

Серед найбільш важливих функцій податкової системи є здійснення контролю за повною, своєчасною та правильною сплатою податків, що знайшло своє відображення в чинному законодавстві [1]. Податковий контроль знаходить свій прояв у взаємовідносинах між платниками податків (юридичних і фізичних осіб) і державними контролюючими органами.

А. Чередніченко визначає податковий контроль як систему дій і заходів в управлінні фінансами країни, які спрямовані на забезпечення додержання суб'єктами господарювання чинного законодавства з оподаткування з метою наповнення фінансовими ресурсами бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів [7].

Одним з найефективніших методів податкового контролю визнаються перевірки, хоча цей момент є найбільш конфліктним з точки зору взаємовідносин платників податків з державою. “У всі часи й у всіх без винятку країнах, – визначає

А. Чередніченко, – платники податків прагнуть запобігти контролю через різні об'єктивні та суб'єктивні причини. Цим тенденціям протистоїть дієвість управління і насамперед такий її елемент, як податковий контроль” [7]. Таким чином, здійснення податкового контролю супроводжується виникненням суперечностей як між платниками податків, так державними контролюючими органами, які полягають у розбіжності інтересів, оскільки прагненням платників податків є збереження власних коштів, отриманих у результаті здійснення економічної діяльності, тоді як держава, в особі її контролюючих органів прагне правильної і своєчасної сплати податкових та інших обов'язкових платежів.

Щорічно перевірки проводяться в офіційно зареєстрованих суб'єктах господарської діяльності залежно від виду податків. Цей процес потребує дуже великих матеріальних та людських затрат і зрештою призводить до зростання адміністративного тиску на законослухняних платників податків. При цьому можна вважати парадоксом, що у складі Державної податкової служби фактично відсутній аналітичний апарат, застосування якого надало б можливість ефективно складати графік проведення перевірок платників податків. Отже, існує необхідність зменшення обсягу податкових перевірок шляхом спрямування їх до такої вибіркової сукупності суб'єктів підприємницької діяльності, перевірка яких дає можливість забезпечити найбільші обсяги донарахувань податків до державного бюджету.

Світовий досвід податкового адміністрування має значну кількість методів відбору платників податків для проведення перевірок податкової документації. Одним з найбільш поширених серед них є, наприклад, перевірка платників податків або їх категорій, які за результатами попередніх перевірок виявили значні приховування доходів. У найбільш спрощеному вигляді цей метод проявляється в повторних перевірках платників податків, у відношенні яких були застосовані додаткові податкові нарахування, що були результатом попередніх податкових перевірок. Також проводяться вибіркові перевірки суб'єктів господарювання певної галузі та фізичних осіб певної професії, якщо попередні перевірки виявили найбільш масштабні порушення у сфері оподаткування серед підприємств даної галузі чи фізичних осіб даної професії.

Як метод відбору платників податків для проведення податкових перевірок можна застосовувати відбір, критерієм якого виступають порівняльні результати (в абсолютних чи відносних величинах) певних податкових показників, що відображені в деклараціях, із середніми показниками, що розраховуються по всій сукупності декларацій платників податків певної категорії. У результаті перевірки підлягають ті з суб'єктів господарювання, показники яких у найбільшій мірі відхиляються в нижній бік від середніх. Зокрема, дієвим методом виявлення заниження прибутку або завищення виробничої собівартості є відбір суб'єктів підприємництва, в яких викликає підозри надто низька порівняно із середньостатистичною нормою прибутку (наприклад, порівняно з минулими значеннями цього показника у того ж платника податків або в порівнянні з поточними значеннями даного показника у інших платників податків), співвідношенням витрат за конкретною статтею до обсягу реалізації.

Ефективним методом податкової перевірки вважається порівняння даних, відображених у податковій декларації про прибутки з інформацією, що надійшла з альтернативних джерел. Так, відсотковий прибуток, що вказується підприємством у своїх витратах порівнюється з відсотками, що сплачені банком у банківській виписці, заробіток, сплачений роботодавцем, заявлений у декларації про доходи, з документальними даними про цей заробіток тощо.

Усі наведені методи вважаються традиційними для практики податкового контролю. Але вони мають значні вади, до яких можна зарахувати: суб'єктивність, створення умов для зловживань та корупції, великі витрати матеріальних ресурсів та робочого часу.

Для зменшення впливу цих недоліків можна запропонувати методика, за допомогою якої виникне можливість встановлення залежностей відносин у податковій сфері в їх взаємодії і розкрити суперечності, наявні у процесі податкового адміністрування. Запровадження даного підходу можливе на основі оцінки найбільш суттєвих факторів фіскального ризику. Необхідна оцінка фіскальних ризиків з точки зору їх значущості, що створює можливість заповнити виявлені залежності в податкових відносинах кількісним та якісним змістом, на основі чого і здійснювати побудову системи методів податкового контролю.

Альтернативною для традиційних методів відбору платників податків для перевірок, може бути методика відбору, побудована на поєднанні методів багатомірного статистичного аналізу інформації, яка вже наявна в базах даних податкової звітності. Головним критерієм відбору тут також повинен бути податковий ризик та його фіскальне значення.

У найбільш узагальненому вигляді категорію економічного ризику необхідно розуміти як об'єктивно-суб'єктивну категорію, яка пов'язана подоланням невизначеності в ситуації неминучого відбору і відображає ймовірність досягнення чи недосагнення очікуваного результату з врахуванням впливу контрольованих чи неконтрольованих факторів. В економічній науці є два підходи для кількісного визначення економічного ризику: вірогіднісний та фінансовий. Перший полягає у визначенні вірогідності настання певної події, що призводить до економічних збитків. Другий – у вартісному вимірі збитків, що містить у собі ризик. Для кількісного визначення ризику можна також використовувати інтегровані показники, що враховують як вірогідність настання ризику, так і його кількісний вимір.

Фіскальний ризик за своєю природою є окремим різновидом фінансового ризику. Тому виникає методологічна доцільність використання всіх інструментів економічного аналізу його кількісного визначення.

Питання визначення фіскального ризику полягає в його структурній різномірності. В узагальненому вигляді фіскальний ризик полягає у вірогідності недоотримання бюджетом будь-якого рівня податкових та неподаткових надходжень, наслідком чого може стати бюджетний дефіцит. Він може бути спричинений такими факторами: по-перше, загальною макроекономічною нестабільністю (несприятливою макроекономічною кон'юнктурою); по-друге, неадекватністю планової роботи фіскальних органів; по-третє, нестабільністю і порушенням податкового законодавства.

У свою чергу тільки третій чинник є підставою виникнення податкового ризику. Тобто фіскальний ризик є більш узагальненим поняттям, що містить поняття податкового, оскільки він містить й інші обставини, що не призводять до податкового ризику.

Фактори виникнення податкового ризику дещо відмінні від факторів виникнення фіскального. Фіскальний ризик з огляду на його походження може мати як зовнішній, так і внутрішній характер. Зовнішній ризик виникає внаслідок неадекватної зміни правового поля (умов ведення бізнесу), що призводить до різких коливань у надходженнях податкових платежів, адміністративного тиску і як результату – неправомірних фінансових санкцій та штрафів, застосовуваних до суб'єктів господарювання, стягваних податковими органами. Тобто зовнішній ризик ще можна називати нормативно-правовим.

Ризик зміни нормативно-правового поля є одним із найбільш вагомих в умовах України. Це помічено й багатьма дослідниками проблем функціонування податкової системи та наповнення державного бюджету [8]. Тому не слід робити отождолення понять фіскального та податкового ризику, адже це призводить до неправильного розуміння певних норм законодавства і, таким чином, до невірнього застосування їх на практиці.

Сутність природи податкового ризику диктує необхідність у визначенні поля його впливу. Зовнішній податковий ризик через свій нормативно правовий і адміністративний характер впливає на діяльність усіх без виключення суб'єктів підприємницької діяльності. На відміну від нього, внутрішній (операційний) податковий ризик має значні особливості, які пов'язані з фактором суб'єктивної поведінки конкретного платника податків. Даний вид ризику є локальним відносно всієї податкової системи. Втрати від цього ризику у випадку виявлення помилки можуть бути компенсовані. Внутрішній ризик за фіскальною значущістю можна вважати суттєвим з огляду на ступінь ефективності перевіркової діяльності податкових органів. Але більш суттєве фіскальне значення має зовнішній (нормативно-правовий ризик), що пояснюється обмеженістю здатності податкових органів здійснити перевірку всіх суб'єктів господарювання у звітній період.

Внутрішній операційний ризик слід розуміти як вірогідність виникнення суттєвих втрат надходжень до бюджету від сплати податків суб'єктами господарської діяльності внаслідок непередбаченого впливу економічних факторів, серед яких наявні й порушення законодавства у податковій сфері.

Поняття операційного ризику складають: ризик порушення ефективності внутрішньогосподарського контролю, ризик незнаходження помилок, ризик наявності помилок у бухгалтерській звітності.

Однак ці різновиди податкового ризику є суттєвими не для всіх платників податків. Для їх переважної кількості, що мають ефективні і висококваліфіковані фінансові та юридичні підрозділи або користуються послугами відповідних служб, ризики виявлення помилок і зниження ефективності внутрішнього господарського контролю є незначними. Тут сфера прояву податкового ризику змішується: від оперативного до нормативно-правового. Мається на увазі те, що суперечливі норми податкового законодавства можуть зумовити різне їх тлумачення як з боку податкових служб, так і з боку платників податків.

Тому для класифікації платників податків варто в якості критерію використовувати внутрішній ризик як невід’ємну складову фіскального ризику. Це дозволяє правильно вирішувати проблему формування відбору суб’єктів господарювання для проведення з ними контрольно-перевірочної роботи.

Ще одним критерієм ризику, за яким треба здійснювати відбір платників податків для перевірки, виступає фіскальна значущість податкового ризику. Виходячи з цього, для узагальнюючої оцінки внутрішнього ризику існує необхідність поєднання вірогіднісного та кількісного показників. Складність цього поєднання полягає в тому, що між величинами вірогідності та збитку існує зворотно пропорційна залежність, тобто більша вірогідність настання негативних наслідків супроводжується меншими збитками і навпаки. З цього можна зробити висновок, що для відбору платників податків для перевірок за критерієм фіскальної значущості податкового ризику необхідно керуватися не пошуком зв’язку між вірогідністю виявлення податкової недоїмки та її значущістю, а визначити найбільш впливові фактори, що спричиняють податковий ризик.

Однак оскільки в сучасних українських умовах інформація про сплату платниками податків є закритою, то це заважає розробці точної методики відбору платників податків для перевірки. Тому слід запропонувати загальну схему цього відбору, яка передбачає чотири етапи (табл.).

Таблиця

Загальний алгоритм відбору платників податків для документальних перевірок

<i>Етап</i>	<i>Зміст</i>
I етап	Оцінка операційного ризику, яка передбачає проведення аналізу по платниках податків, які в минулих періодах допускали ухилення від їх сплати. Відбувається ідентифікація податкового ризику шляхом визначення факторів, що свідчать про порушення у податковій сфері (складення переліку дій суб’єктів господарювання, що призводять до недоотримання податкових платежів і, відповідно, до бюджетних збитків). Здійснюється пошук зв’язку між інформацією про суб’єкт господарської діяльності, яка була відома до проведення перевірки, і додатковими податковими нарахуваннями, що були її результатом. Здійснюється оцінка вірогідності настання несприятливих подій і визначається закономірність розподілу можливого збитку
II етап	Перевірка генеральної сукупності підприємств для визначення платників податків, діяльність яких супроводжується суттєвим податковим ризиком. Це здійснюється шляхом дискримінантного аналізу, який здійснюється з метою розмежування платників податків за певними ознаками. За допомогою аналізу здійснюється моделювання позитивних результатів податкової перевірки, що передбачають виявлення порушення суб’єктом господарювання і здійснення донарахувань податкових платежів. Але при цьому неможливо передбачити кількісний вимір цих нарахувань
III етап	Регресійний аналіз суб’єктів господарської діяльності, що відібрані в якості об’єктів для документальної податкової перевірки на плановий період для визначення суми вірогідних податкових донарахувань шляхом визначення структури можливих збитків
IV етап	Поділ суб’єктів господарської діяльності на групи за критерієм операційного (внутрішнього) ризику: високого, середнього та низького

Наведений алгоритм відбору платників податків для проведення документальних перевірок містить принципово новий підхід, який ґрунтується на виділенні із категорії фіскального ризику його складових, якими виступають податковий операційний, нормативно-правовий і податковий адміністративний ризику. При відборі суб'єктів господарювання для проведення перевірок необхідно в якості критерію обирати показник внутрішнього (операційного) ризику, оскільки інші види фіскального ризику для реалізації означеного завдання таким критерієм виступати не можуть.

Перевагою наведеної схеми виступає її універсальний характер, оскільки вона надає можливість здійснювати аналіз податкової звітності як в статистичному, так і в динамічному аспектах. Фактично виникає можливість різнобічного моніторингу податкового ризику, та виявлення зумовлюючих його факторів.

Класифікація платників податків за критерієм операційного ризику може сприяти підвищенню ефективності функціонування аудиторських підрозділів Державної податкової служби, оскільки сприяє економії її матеріальних та людських ресурсів через більш точне визначення суб'єктів господарської діяльності, перевірка яких може забезпечити найбільшу суму податкових донарахувань. Крім того, такий алгоритм сприяє автоматизації процесів відбору платників податків на наявній базі даних податкової звітності по кожному платнику податків. Ще однією перевагою виступає те, що дана схема надає можливість зведення нанівець багатьох недоліків, притаманних традиційним методам відбору платників податків для проведення з ними контрольноперевірочної роботи, що у свою чергу сприяє гармонійному врегулюванню взаємовідносин між податковими органами та платниками податків, яке виступає необхідною умовою підвищення ефективності функціонування податкової системи.

#### Література:

1. Про державну податкову службу України : Закон України від 04.12.1990 р. № 509-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 6. – С. 37.
2. Альтернативні сценарії української економіки у 1998 та 1999 роках / Гарвардський інститут міжнародного розвитку. – К., 1998.
3. Десятнюк О. М. Концептуальні основи теорії ризиків у сфері оподаткування / О. М. Десятнюк // Фінанси України. – 2009. – № 10. – С. 107–115.
4. Міжнародне оподаткування : [навч. посіб.] / за ред. Ю. Г. Козака, В. М. Сліпої. – К. : ЦНДІ, 2003. – С. 225.
5. Піхоцький В. Непрямі методи – це розширення податкового поля та збільшення надходжень до бюджету / В. Піхоцький // Економіка, фінанси, право. – 2000. – № 3. – С. 31–33.
6. Податковий контроль : [підруч.] / [П. Ю. Буряк, Б. А. Карпінський, Н. С. Залуцька, В. З. Білінський]. – К. : Хай-Тек Прес, 2007 – 608 с.
7. Чередніченко А. П. Податковий контроль в умовах трансформації економіки : [монографія] / А. П. Чередніченко. – К. : ТОВ “Видавництво “Аспект-Поліграф”, 2005. – С. 3–4.
8. Чугаєв А. Аналіз суб'єктів господарювання за даними податкових декларацій / А. Чугаєв, Ю. Волков // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2004. – № 5. – С. 132–143.

*Надійшла до редколегії 03.04.2012 р.*