УДК 336.145.2

Катерина ПРОСКУРА
кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів та кредиту,
Київський економічний інститут менеджменту

ПОДАТКОВЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У РОЗВИНЕНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

У статті досліджено особливості податкового адміністрування в окремих розвинених країнах Європи, здійснено порівняння з механізмом вітчизняного податкового адміністрування та розглянуто можливість використання цього досвіду з метою підвищення ефективності податкового адміністрування в Україні.

Ключові слова: *податки, податкове адміністрування, податкові органи, фіскальна ефективність, бюджетні надходження.*

У зв'язку з економічними процесами, що відбуваються на сучасному етапі розвитку України останніми роками, значно збільшилася актуальність досліджень проблематики податкового адміністрування (адміністрування податків), оскільки від результативності та ефективності податкового адміністрування залежить стан податкових надходжень до бюджету (повнота та своєчасність податкових платежів), а відтак – і спроможність держави вчасно та у належному обсязі оплачувати створення суспільних благ. Ефективність податкової сфери залишається одним з ключових чинників економічного розвитку та фактором фінансової стабільності. Фіскальна політика держави вимагає цілеспрямованих дій для забезпечення обігу фінансових ресурсів, гармонізації податкових відносин та наповнення бюджетів усіх рівнів.

При дослідженні проблем податкового адміністрування та визначення перспектив підвищення його ефективності доцільно вивчити та врахувати міжнародний досвід побудови систем податкового адміністрування, із виокремленням позитивних прикладів організації діяльності податкових органів, що можуть бути адаптовані та реалізовані у вітчизняній практиці. Світовий досвід доводить, що без створення умов для розвитку економіки та суспільства неможливо досягнути стабільності податкових надходжень, їх прогнозованості та реального вивчення податкового потенціалу як регіонів, так і платників податків держави загалом. Водночас вивчення процесів, які відбуваються у сфері оподаткування, випливає з необхідності забезпечення виробничо-економічних, фінансово-економічних та соціальних потреб держави.

Вирішення проблем, пов'язаних з адмініструванням податків, сьогодні є важливим науковим напрямом діяльності та напрямом, пов'язаним з практичною діяльністю органів оподаткування.

Мета та завдання статті полягають у дослідженні зарубіжного досвіду податкового адміністрування та виявлення можливості його використання при формуванні заходів щодо вдосконалення механізму адміністрування податків в Україні.

Комплекс податкових відносин є провідним при формуванні та забезпеченні фінансової стабільності, створенні умов для відновлення виробництва, пожвавленні економічних процесів в економіці держави, але він виявився малопрогнозованим та нестабільним. У країні тривають процеси тінізації економіки, грошові потоки є непрозорими, поза банківською сферою обертаються значні кошти.

Аналіз податкового адміністрування в Україні показує, що актуальність згаданої теми порушувалась провідними податківцями – М. Азаровим, В. Онищенко, Ф. Ярошенко, та потребувала свого розвитку та наукового обґрунтування [1- 3]. Чинна практика не має чітко визначених критеріїв та правил податкового адміністрування. Виникає необхідність забезпечення не лише законодавчого, а й методичного та методологічного забезпечення процесу стягнення податків та підвищення його ефективності, визначення складових податкового адміністрування [4].

У контексті нашого дослідження викликають зацікавлення системи податкового адміністрування Великобританії, Німеччини і Франції.

У Великій Британії основне фіскальне значення мають федеральні податки (вони забезпечують до 90% загальної суми податкових надходжень), а місцеве оподаткування розвинене значно менше. Це загалом пояснюється історичними причинами, оскільки Великій Британії доводилося нести значні витрати на будівництво флоту, утримання колоній та розвиток міжнародної торгівлі, а ці витрати здійснювалися здебільшого за рахунок федерального бюджету, що вимагало високої концентрації фінансових ресурсів саме на центральному рівні. Велика Британія належить до групи країн з високим рівнем податкового навантаження (частка податків досягає 38% ВВП).

У Великій Британії рівною мірою розвинене пряме та непряме оподаткування. Основу прямого оподаткування складають податок на доходи з населення (формує до 35% від загальної суми податкових надходжень) та податок на доходи корпорацій. Особливістю адміністрування податку на доходи з населення є те, що він визначається та збирається на кумулятивній основі. Податок на доходи з населення сплачується щотижнево, виходячи із суми доходу, що отримана за податковий період, який дорівнює одному тижню.

Оподаткування прибутку корпорацій у нинішньому вигляді запроваджене з 1965 року, воно базується на так званій імпутаційній системі, що на практиці дозволяє уникнути ефектів подвійного оподаткування і загалом позитивно сприймається бізнесом [1-2; 5- 7].

Для малого бізнесу запроваджено пільги в оподаткуванні прибутку у вигляді права застосування зниженої ставки податку. Підприємство вважається малим, якщо його дохід складає менш як 250 тис. фунтів стерлінгів, а кількість працюючих при цьому до уваги не

© Катерина Проскура, 2012

береться.

Нафтодобувні компанії сплачують додатковий податок на прибуток у розмірі 50% доходу, що залишається у компанії після сплати податку на загальною схемою.

У Великій Британії запроваджено податок на приріст капіталу, який стягується при реалізації певних видів капітальних активів (приватні автомобілі, житло, деякі види цінних паперів та ін.). Він має не лише фіскальне значення, але й спрямований на обмеження спекулятивних операцій. Існує також податок на спадщину, який застосовується у випадку отримання у спадщину майна на суму понад 150 тис. фунтів.

У системі непрямого оподаткування провідну роль грає податок на додану вартість, завдяки якому у Великій Британії формується до 17% доходів зведеного бюджету. Діє три ставки податку: 0%, 5% і 17,5%, деякі об'єкти звільнено від оподаткування. Система контролю та моніторингу за діяльністю платників ПДВ ґрунтується на механізмі добровільної реєстрації. Реєстрації підлягають усі платники, які здійснили хоча б одну господарську операцію на суму понад 5500 фунтів. Податковий орган присвоює такому платнику реєстраційний номер.

Центральним органом податкового адміністрування є Казначейство, яке є конституційним і має статус головного міністерства. Практичне адміністрування здійснюють два структурних підрозділи Казначейства: Управління внутрішніх доходів та Управління мита і акцизів. Витрати на адміністрування податкового законодавства у Великій Британії складають приблизно 2% від обсягу зібраних податків [8-9], що дещо вище, аніж аналогічні показники, наприклад, у США та Канаді.

У Великій Британії органи податкового адміністрування ретельно відслідковують операції лише 15% платників, які забезпечують до 70% податкових надходжень. Вказане дозволяє знизити витрати на контроль та моніторинг за їх діяльністю, більшу увагу звернути на тих, які забезпечують найбільші надходження. Водночас контроль за діяльністю інших платників базується на ризик-орієнтованій системі, яка передбачає проведення регулярних планових перевірок за стандартною процедурою.

Податкова система Німеччини складається з 39 податків, причому 10 податків забезпечують 90% податкових надходжень. Тобто, більшість податків мають не фіскальне, а регулююче значення. З одного боку, наявність «нефіскальних» податків знижує ефективність податкового адміністрування, а з іншого – дозволяє повніше використати регулюючий потенціал системи оподаткування.

Основною особливістю податкової системи Німеччини є наявність складного багатоелементного механізму розподілу надходжень між бюджетами різних рівнів. Частина податків надходить до бюджетів регіонального рівня, а частина – на казначейський рахунок і розподіляється між бюджетами за певними пропорціями. Окремі податкові надходження, що акумулюються на високодохідних територіях, згодом перераховуються до бюджетів депресивних регіонів (вказане виступає елементом системи міжбюджетного регулювання) [9-10].

Нині 70% доходів бюджету формуються завдяки податкам і зборам, що вносять фізичні особи (прибутковий податок з громадян, соціальні збори і відрахування). До бази оподаткування прибутковим податком з громадян залучаються усі доходи, але вираховуються окремі витрати (аліменти, внески на медичне страхування, внески на страхування життя, церковний податок, витрати на професійну освіту). У Німеччині доходи громадян додатково оподатковуються так званою надбавкою солідарності, яка складає 7,5% від прибуткового податку і спрямовується на фінансування «відродження східних земель».

Юридичні особи сплачують корпоративний податок, базою якого є загальні доходи, що отримані платником протягом податкового періоду. Також додатково оподатковується прибуток корпорацій.

У Німеччині діє стандартна ставка ПДВ (16%) та пільгова ставка (7%), за якою оподатковуються операції з продовольчими товарами (окрім напоїв), друкованими виданнями, послуги готелів, закладів громадського харчування та громадського транспорту. Діє розвинена система місцевого оподаткування. Місцеві податки і збори у 2010 Р. забезпечили 34% від загальної суми податкових надходжень.

Законодавством Німеччини встановлені досить високі фінансові санкції за податкові правопорушення. Вказане спонукає переважну більшість платників до добровільної сплати податків у належні строки, що виступає важливим чинником ефективності податкового адміністрування.

У Німеччині не існує єдиного органу податкового адміністрування, а функції щодо збору податків та податкового контролю покладено на різні структурні підрозділи федерального міністерства фінансів та міністерства фінансів земель. На низовому рівні діють податкові інспекції, які безпосередньо підпорядковані Верховній фінансовій дирекції. У Німеччині є податкова поліція, серед основних завдань якої визначено проведення розслідувань податкових злочинів та податкових правопорушень, визначення бази оподаткування у випадку виявлення порушень, дослідження способів ухилення від оподаткування, реалізація профілактичних заходів, що спрямовані на підтримку податкової дисципліни. Діяльність податкової поліції регламентується як податковим законодавством, так і численними адміністративними актами.

Одним із найефективніших методів податкового контролю є вільний обмін інформацією про фінансові операції юридичних та фізичних осіб між різними фінансовими органами та податковими інспекціями. Це обумовлено тим, що усі вказані органи знаходяться у єдиному підпорядкуванні (Міністерство фінансів).

Податкові перевірки можуть бути планові та позапланові. Планові перевірки здійснюються на основі планів роботи низових інспекцій. Органи регіонального управління зазвичай не втручаються у складання цих планів, але вони мають право проводити перевірки великих платників. Повідомлення про призначення планової податкової перевірки останні отримують щонайменше за 4 тижні до її початку, середні – за 3 тижні, інші – за 1 тиждень.

Використовується два основних методи відбору платників для податкових перевірок: випадковий відбір (застосовуються прийоми математичної статистики) та спеціальний відбір (на основі аналізу ступеня ризику вчинення платниками порушень). Згідно з податковим законодавством, значні платники податків мають перевірятися не частіше 1 разу на 6 місяців, але не рідше 1 разу на 1 рік. При цьому перевірка зазвичай не призначається, якщо в результаті перевірки не прогнозується отримання додаткових податкових

надходжень. Натомість до плану перевірки вносяться платники, які припускалися порушень у минулому, а також ті, які давно не перевірялися.

Таким чином, Німеччина накопичила значний досвід призначення податкових перевірок, що виступає важливим елементом раціоналізації та підтримки високої ефективності податкового адміністрування. Застосування науково обгрунтованих підходів до призначення податкової перевірки дозволяє раціонально використати ресурси податкових органів для попередження порушень податкового законодавства та спрямувати зусилля на акумуляцію значимих обсягів податкових платежів.

Система оподаткування Франції має фіскальний характер, а регулюючий їх потенціал оцінюється посутньо. Разом з тим використовуються податкові пільги для стимулювання окремих економічних явищ і процесів.

У податковій системі Франції перевага віддається непрямому оподаткуванню. Основну суму надходжень забезпечує податок на додану вартість. Діє чотири ставки ПДВ: нормальна (19,6%), підвищена (22%), скорочена (7%) та низька (5,5%). За найнижчою ставкою оподатковується додана вартість у сфері операцій з медикаментами, будівництвом житла та транспортними послугами. За найвищою ставкою оподатковуються операції з предметами розкоші. Існує практика звільнення від ПДВ (в окремих випадках платник має право обирати, який податок платити – ПДВ або податок на дохід).

Окрім податку на додану вартість, у Франції діють і інші непрямі податки – акциз, мито та туристичний збір.

Прямі податки забезпечують приблизно 40% податкових надходжень. Найбільші надходження серед прямих податків акумулюються завдяки податку на доходи фізичних осіб (насправді оподатковується дохід не особи, а родини, а платниками є особи, які досягли 18-річного віку), податку на доходи підприємств та податку на прибуток акціонерних компаній. Також існують податок на спадщину та дарування, збір на будівництво (стягується з роботодавців, що використовують найману робочу силу – у розмірі 0,45% від фонду оплати праці), податок на будівлі, які належать іноземним компаніям, соціальний податок, а також майнові податки.

Податкові пільги запроваджуються здебільшого через механізм амортизації, тобто спрямовані на постійне оновлення та модернізацію основного капіталу. Податковим законодавством передбачена пільга у формі податкового кредиту на суму 50% від щорічного приросту вкладень у науково-дослідні роботи.

Однією з особливостей податкової системи Франції є наяність офшорних зон (вперше були створені у 1985 р.). На територіях таких зон були запроваджені пільгові умови оподаткування господарської діяльності, насамперед – звільнення підприємств, які створюють робочі місця, від оподаткування прибутку на строк до 10 років.

Кожне підприємство щорічно подає до податкового органу податковий звіт, у якому мають бути наведені узагальнені дані щодо доходів, видатків, бази оподаткування та розрахованої суми податкового платежу. Річна податкова декларація подається протягом трьох місяців з дня завершення податкового періоду. До проведення підсумкових річних розрахунків підприємство вносить авансові квартальні платежі.

Система податкового адміністрування базується на високій добровільності сплати податків (приблизно 90-95% податкових платежів у Франції сплачується добровільно). Переважна більшість платників самостійно і в належні строки подають до податкових органів податкові декларації та інші необхідні документи, а також вносять до бюджету податкові платежі. Допомогу у формуванні податкових декларацій для юридичних осіб та підприємців надають, як правило, приватні аудитори або консультаційні бюро. У випадку призначення перевірки податковий орган рекомендує, аби був присутній аудитор або представник консультаційного бюро, який брав участь у формуванні декларації.

Податкове адміністрування здійснює Генеральна дирекція з податків, яка входить до складу міністерства економіки, фінансів та промисловості. Вказаний орган виконує податкові завдання (підготовка законопроектів у сфері оподаткування, визначення загальної суми податкових надходжень, організація податкового контролю, проведення експертиз з питань оподаткування та ін.) та окремі цивільно-правові завдання (контроль та облік цивільних та земельних правовідносин, ведення різних кадастрів та ін.). Організаційна структура податкового органу базується на функціонально-територіальному принципі та містить три рівні: національний, регіональний та низовий. Контроль за діяльністю великих підприємств здійснює Управління національних та міжнародних перевірок, яке входить до складу центрального апарату. Низові підрозділи здійснюють перевірки діяльності лише малих підприємств. Податкові органи Франції мають право ухвалити рішення про ліквідацію підприємства, якщо протягом трьох місяців не вдається його розшукати або встановити фактичне місцезнаходження.

Відбір підприємства для податкової перевірки відбувається на основі аналізу ступеня ризику вчинення ним податкового правопорушення. До уваги беруться дані поданих декларацій, а також результати аналізу так званої «сторонньої інформації». Податковий орган має право перевіряти інформацію за 3 роки, що передують перевірці, а на малих підприємствах – за 1 рік. Однак у окремих випадках цей строк може бути продовжений за обґрунтованим рішенням уповноваженого керівника податкового органу. Однією з підстав для продовження строку перевірки є збитковість діяльності платника, а також виявлення ознак трансфертного ціноутворення, що на практиці зазвичай призводить до штучного заниження бази оподаткування та мінімізації податкових платежів. Приблизно 90% податкових перевірок є результативними з точки зору виявлення податкових правопорушень та ухвалення рішень про донарахування податкових платежів.

У Франції діють жорсткі санкції за податкові правопорушення. Так за несвоєчасне подання декларації встановлено штраф у розмірі 9% від суми визначеного податкового зобов'язання. Передбачена можливість стягнення податкового боргу у позасудовому порядку. У Франції передбачена кримінальна відповідальність за злочини у сфері оподаткування.

У випадку виникнення податкового боргу податковий орган має право надати платнику-боржнику відстрочку або розстрочку, якщо такий платник відчуває тимчасові фінансові труднощі, але є висока ймовірність погашення податкового боргу. Якщо ж підприємство має податкові борги і є неплатоспроможним – податковий орган зазвичай

ухвалює рішення про ліквідацію такого підприємства.

За результатами вивчення досвіду розвинених країн Європи в частині побудови систем податкового адміністрування можемо виділити наступні елементи, які на основі належної адаптації можуть бути впроваджені у вітчизняну практику:

– у Великій Британії за формування податкової політики та основи організації податкового адміністрування відповідає орган, який входить до складу уряду та несе відповідальність за соціально-економічні наслідки державної політики;
– підвищена увага контролюючих податкових органів має бути сконцентрована на платниках, які забезпечують найбільші надходження до бюджету, інші платники підлягають контролю лише у випадку наявності (виявлення) високого ризику вчинення ними податкового правопорушення;
– одним із найефективніших методів податкового контролю у Німеччині є вільний обмін між різними фінансовими органами та податковими інспекціями інформацією про фінансові операції платників;

у Німеччині при призначенні податкової перевірки враховуються очікувані витрати на її проведення, прогнозований обсяг можливого донарахування податкового платежу, ступінь дотримання принципу мінімального втручання в діяльність платника, що сприяє зменшенню витрат на податкове адміністрування за рахунок відмови від проведення малорезультативних перевірок. Причому великі платники податків перевіряються щонайменше 1 раз на рік; перевірці підлягають також ті, хто допустили значні порушення у минулому податковому періоді;

– однією з причин високої ефективності системи податкового адміністрування Франції є орієнтація податкової політики на високий рівень добровільності сплати податків, що забезпечується взаємодією стимулювальних заходів та каральних елементів; у Франції широко розвинена система приватного консультування з питань податкового обліку та складання податкової звітності;
– податковий орган Франції має право ухвалити рішення про ліквідацію підприємства, якщо протягом трьох місяців не вдається його розшукати або встановити фактичне місцезнаходження, а також якщо підприємство має значну суму податкового боргу і немає підстав сподіватися на його погашення;

у випадку виникнення податкового боргу податковий орган має право надати платнику-боржнику відстрочку або розстрочку, якщо такий платник відчуває тимчасові фінансові труднощі, але є висока ймовірність погашення податкового боргу; передбачена можливість стягнення податкового боргу у позасудовому порядку.

Список літератури

1. *Андрущенко, В. Л. Податкові системи зарубіжних країн [Текст] / В. Л. Андрущенко, О. Д. Данілов. – К.: Вид. дім «Комп'ютерпрес», 2004. – 240 с.*
2. *Азаров, М. Я. Все про податки [Текст] / М. Я. Азаров, В. Д. Кольга, В. А. Онищенко. – К.: Експерт-Про, 2000. – 489 с.*
3. *Онищенко, В. Податкове адміністрування [Текст] / В. Онищенко // Економіка: проблеми теорії та практики. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2001. – С. 3-9.*
4. *Податковий кодекс України [Текст] // Все про бухгалтерський облік. Спецвипуск. - №17-18 від 24 лютого 2012 р.*
5. *Комарова І. В. Податкові системи України і зарубіжних країн [Текст] : навч.-метод. посібник / І. В. Комарова. – Донецьк: Юго-Восток, 2007. - 304 с.*
6. *Податкові системи зарубіжних країн [Текст] : [кол. мон.] / [Сідоров В. І. та ін.]; за заг. ред. проф. В.І. Сідорова. - Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2011. - 258 с.*
7. *Амосов, О. Ю. Податкова політика та податкова система [Текст] : навч. посіб. / О. Ю. Амосов, А. О. Дєгтяр, Т. В. Меркулова. - Х.: Магістр, 2010. - 140 с.*
8. *Попова, Л. В. Налоговые системы зарубежных стран [Текст] : [учебно-методическое пособие] / Л. В. Попова, И. А. Дрожжина, Б. Г. Маслов. – М.: Дело и Сервис, 2011. – 432 с.*
9. *Ткаченко, Н. М. Податкові системи країн світу і України. Облік і звітність [Текст] : [навчально-методичний посібник] / Н. М. Ткаченко. – К.: Алерта, 2004. – 554 с.*
10. *Карлін, М. І. Фінанси зарубіжних країн [Текст] : [навч.посіб.] / М. І. Карлін. – К.: Кондор, 2004. – 384 С.*

РЕЗЮМЕ

Проскура Екатерина

Налоговое администрирование в развитых европейских странах

Экономические процессы, происходящие в Украине в последние годы, требуют пересмотра приоритетов в сфере налогообложения, повышения эффективности администрирования налогов и устранения проблем, связанных с уклонением от уплаты налогов. В работе исследованы особенности налогового администрирования в ряде развитых стран Европы, проведено сравнение с механизмом отечественного налогового администрирования и рассмотрена возможность использования опыта стран Европы для повышения эффективности налогового администрирования в Украине.

RESUME

Proskura Ekaterina

Tax administration in the developed European countries

Economic processes going on in Ukraine the last years require to revise priorities in the field of taxation, increase efficiency of tax administration and remove the problems related to avoiding tax payment. The paper investigates the features of tax administration in a number of developed countries of Europe, conducts a comparison with the mechanism of home tax administration, and considers the possibility of usage the experience of European countries for increasing the tax administration efficiency in Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 13.09.2012 р.