



Антон Чубенко,

доктор юридичних наук, професор,
директор Навчально-методичного центру
перепідготовки та підвищення кваліфікації
спеціалістів з питань фінансового моніторингу
в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням)
доходів, одержаних злочинним шляхом,
і фінансуванням тероризму

УДК 342.9:336.1

Національна податкова безпека та перспективи використання досвіду Податкової служби (IRS) Сполучених Штатів Америки для боротьби з тіньовою економікою в Україні

Питання податкової безпеки держави та ухилення від сплати податків перебувають у органічному зв'язку з однією з базових загроз національній безпеці України в економічній сфері – тінізацією економіки. Тому дослідження проблем ухилення від сплати податків методологічно вірно розпочати з аналізу негативно-го впливу цього явища на всі соціально-економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Перш за все маємо відзначити, що ухилення від сплати податків є невід'ємною умовою тінізації економіки. Зрозуміло, що існування тіньової економіки обумовлене факторами об'єктивного характеру, тому вона існує в будь-яких економічних системах. Тому нас цікавить лише порогове значення тіньової економіки, загрозове для національної економічної безпеки, критичним рівнем якого є понад 40% офіційного ВВП. Масштабне вилучення капіталу із офіційної економі-

ки, яке спостерігається в Україні, певною мірою відіграло для бізнесу запобіжну роль. Через негативні очікування та недовіру до влади бізнес використовував механізми тінізації для збереження капіталів. Традиційно причиною тінізації економіки розглядається надмірний податковий тягар. Проте ця думка, хоч і є пануючою, не повною мірою відображає причини тінізації. Наприклад, в Україні загальне податкове навантаження на підприємство складає 55,5 %. Це досить високий показник. Разом з тим, у Франції він найбільший серед європейських країн і складає 65,8 %, в Австрії дорівнює 55,5 %, Швеції – 54,6 %. Водночас, масштаби тіньової економіки в країнах ОЕСР сягають лише 10-25 % (в Україні – понад 40 %). Звідси стає зрозумілим, що оподаткування не є першопричиною. Зменшення податкового навантаження також не обов'язково призведе до зменшення



«тіні». В Греції, наприклад, податкове навантаження на підприємства складає майже 47 %, разом з тим, рівень тінізації в цій країні більший, ніж в середньому по Європі, і дорівнює близько 25 % [1].

Таким чином, тінізація економічних відносин в Україні має значний деструктивний вплив на економіку України. Наприклад, неформальна зайнятість та тінізація заробітних плат є ризиком стабілізації державного бюджету та досягнення цілей реформування системи пенсійного страхування. Існуючий масштаб тінізації ринку праці та наявність налагоджених механізмів легкого виведення в «тінь» заробітних плат негативно позначається на розмірах страхових внесків до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування, а також обсягах надходжень до бюджету податку з доходів фізичних осіб та податку на додану вартість. За таких умов навіть незначні коливання економічної кон'юнктури можуть призводити до збільшення масштабів «виведення» заробітних плат в «тінь», що матиме дестабілізуючий вплив на систему державних фінансів та солідарну пенсійну систему. Крім того, тінізація заробітних плат загрожує стримуванням нагромадження коштів накопичувальної системи та розвитку її інвестиційного потенціалу.

На актуальність дослідження проблематики економічної безпеки як пріоритету державної політики вказують численні теоретичні дослідження вітчизняних вчених економістів та правників, зокрема таких, як: Б. Данилишин, Я. Жаліло, А. Барановський, А. Берлач, В. Бойко, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Губський, Л. Доля, А. Ковальчук, М. Корецький, В. Мунтіян, В. Олефір, Б. Пасхавер, Ю. Пахомов, В. Предборський, П. Саблук, А. Стівчатий, В. Шлемко, Л. Яремко, так і зарубіжних учених – А. Алтухова, К. Баррета, І. Богданова, С. Глазьева, А. Городецького та інших. Поряд з цим, в науковій літературі все ще недостатньо досліджено

правовий аспект забезпечення податкової безпеки держави.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз загроз у податковій сфері та розробка на цій основі пропозицій до фінансового законодавства.

Предметом дослідження є загрози безпеці держави у податковій сфері та шляхи їх подолання

У межах даної статті ми спробуємо визначитися з тим, наскільки саме ухилення від сплати податків впливає на рівень тінізації та економічної безпеки нашої держави. Адже, як слушно відзначається у наукових джерелах, внаслідок ухилення від сплати податків формуються фонди коштів, за рахунок яких частково або повністю фінансується тіньова економіка. Тінізацію діяльності можна розглядати як напрям ухилень від сплати податків, та обидва процеси – і тінізація, і ухилення від сплати податків мають загальну мету – відхід від оподаткування. Тому можна зробити висновок, що способом протидії тіньовій економіці є попередження ухилень від сплати податків [2].

Розгляд ухилення від сплати податків як фактора, що впливає на рівень фінансово-економічної безпеки, маємо спочатку визначитися з змістом самого терміну «фінансова безпека».

Ці питання є актуальними у всьому світі, зокрема й у Сполучених Штатах Америки існують відповідні стратегічні документи щодо здійснення податкової політики [3].

Відповідно до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, національна безпека у фінансовій сфері включає питання безпеки в бюджетній сфері, у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом та боргом корпоративного сектору, податковій сфері, сфері фінансів реального сектору економіки, банківській сфері, сфері валютного ринку та у сферах функціонування фондового ринку та небанківського фінансового сектору. Характерними ознаками національної

безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави.

У Концепції наголошується, що однією з основних загроз у податковій сфері є виведення фінансового капіталу з України та приховування суб'єктами господарювання значних сум доходів від оподаткування. Умовою стабілізації державних фінансів визначено подальше проведення податкової реформи за напрямками удосконалення системи податкового адміністрування, розроблення ефективного механізму здійснення контролю та звітності, взаємодії між суб'єктами податкової системи. Виконання зазначених завдань дасть змогу зменшити вплив капіталу за кордон, сприятиме зростанню надходжень до державного бюджету в результаті оподаткування відповідних операцій, що здійснюються між резидентами і нерезидентами, розширить можливості України щодо обміну інформацією у податковій сфері з іншими країнами світу, а також забезпечить стабілізацію державних фінансів.

Отже, фінансова безпека держави – найважливіша умова її здатності здійснювати самостійну фінансово-економічну політику у відповідності з національними інтересами. Фінансова безпека держави полягає у здатності її органів забезпечувати стабільність економічного розвитку держави, стабільність платіжної системи й основних фінансово-економічних параметрів; нейтралізувати вплив світових криз і навмисних дій світових факторів (держав, ТНК, субдержавних угруповань тощо), тіньових (олігархічних, кланово-корпоративних, мафіозних тощо) структур на національну економіку й соціально-політичну систему; запобігати великомасштабному витоку капіталу за кордон, «втечі капіталу» з реального сектора економіки; запобігати конфліктам між владою різних рівнів з

приводу розподілу й використання ресурсів національної бюджетної системи; найбільш оптимально для економіки країни залучати й використати кошти іноземних запозичень; запобігати злочинам й адміністративним правопорушенням у фінансовій сфері (у тому числі легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом).

Для економічного зростання й успішного функціонування національної економіки необхідно створити зрозумілу, стабільну, ефективну податкову систему. Податки є важливою складовою економічної й фінансової безпеки, оскільки забезпечують всі рівні економічної системи фінансовими ресурсами. Податковий компонент охоплює безпеку суспільства, держави, регіонів, підприємств, родини, окремої людини.

Податкову безпеку варто розглядати як інтегровану підсистему фінансової безпеки, яка впливає на забезпечення всіх її складових: інноваційно-технологічної, інвестиційної, енергетичної, сировинно-ресурсної, продовольчої, соціальної, експортної, імпоротної та міжнародно-інтеграційної безпеки [4, с. 9-11]. Податкова безпека держави визначається ефективністю податкової політики держави, яка має оптимально поєднувати фіскальні інтереси держави та індивідуальні, корпоративні інтереси платників податків. З позицій фіскальної достатності проблема податкової безпеки зводиться до забезпечення держави таким обсягом податкових надходжень, який є оптимально необхідним згідно з вимогами проголошеної економічної доктрини [5, с. 13-23].

Чому ж ухилення від сплати податків в Україні має такий масовий характер, що перетворюється на реальну загрозу національній безпеці держави? З одного боку ми маємо конституційно закріпленій обов'язок громадян сплачувати податок. При цьому, у демократичному суспільстві відносини традиційно засновані на принципі „всі громадяни по-



винні сплачувати податки, але жоден громадянин не повинен так вести свої особові і майнові справи, щоб розмір податків до сплати був максимально високим". Але найбільш відповідає вітчизняним реаліям вислів американського мультимільонера Д. Д. Рокфеллера: "Якщо можна не платити потрібно не платити" [6].

Таким чином, правом кожного громадянина є обирати такі не заборонені законом шляхи і методи здійснення своєї господарської або іншої діяльності і такі форми угод і ділових операцій, за яких його податкові зобов'язання були б мінімальними. Законодавець, доповнюючи податкові закони відповідними пільгами і знижками, розраховує саме на те, що платники податків будуть користуватися цими пільгами і знижками і відповідно переорієнтують свою діяльність на ті цілі і задачі, які мались на увазі при включенні в закони цих пільг і знижок. В цьому і полягає сутність податкового планування, яке, таким чином, сприяє поєднанню інтересів окремого платника податків і держави [7].

В умовах реформування системи оподаткування, питання, пов'язані з пошуком шляхів визначення мінімального розміру податків та інших обов'язкових платежів при вирішенні задач фінансової політики та ціноутворення є актуальними. Як правило запровадження нових податків чи зміна механізму адміністрування існуючих викликає реакцію платників податків, що направлена на зниження податкового навантаження. При цьому слід враховувати, що зменшення суми сплачуваних податків може бути досягнуто різними шляхами. Як зауважив С. Н. Паркінсон "неможливо уникнути податків, від них можна ухилитись законним або незаконним способом. Обидва способи такі ж старі, як і сама податкова система" [8, с. 82]. Враховуючи те, що будь-які закони, що регулюють функціонування ринкової економіки, в тому числі й податкові, можуть порушуватися підприємцями, за це обов'язково встановлюється відповідальність.

У наукових джерелах зустрічається класифікація форм мінімізації оподаткування на дві великі групи: безпосередньо ухилення від сплати податків (tax evasion) та податкове планування; податкова оптимізація (без порушення законодавства) (tax planning) [9].

Ми погоджуємося з І. Г. Галкіним з приводу того, що така класифікація не повною мірою відображає сутність досліджуваного явища і потребує уточнення. Категорія "оптимальний" означає "найкращий, найбільш сприятливий" [7, с. 456]. Тлумачний словник Ожегова-Шведової визначає це поняття через трактування терміну «оптимізувати», тобто надавати чому-небудь оптимальні властивості, показники; обирати найкращий з можливих варіантів. Мінімізація, відповідно, розглядається через трактування термінів «мінімальний» та «мінімум» як чогось найменшого з числа інших, протилежність максимальному [10].

У вітчизняному законодавстві відсутнє легальне визначення цих термінів, а про інститут оптимізації оподаткування чи оптимізації управління, взагалі не згадується в жодному нормативно-правовому акті. Увага приділена лише питанням мінімізації оподаткування як протиправних дій щодо застосування схем мінімізації податкових зобов'язань. В підзаконних нормативно-правових актах такі дії в окремих випадках фактично ототожнюються з вивезенням капіталів за кордон, а також відмиванням коштів через офшорні зони. Відповідно, Кабінет міністрів як суб'єкт правотворчості суворо і однозначно висловлює своє негативне ставлення до мінімізації податкових зобов'язань і офшорних зон, і визначає заходи недопущення такої діяльності [7]. Фактично, держава вбачає зміст терміну мінімізація оподаткування лише в одному з його проявів, а саме в незаконному зменшенні податкових

платежів і не визначає законне зменшення (оптимізація, планування).

На нашу думку, в сучасних умовах слід чітко розмежовувати два способи (форми) мінімізації податків – незаконна мінімізація (ухилення від сплати податків) та законна (яка у свою чергу виступає у формі оптимізації та довгострокового податкового планування). Варто підкреслити, що сам термін “мінімізація податків” не повною мірою відповідає змісту явища, для відображення якого вживається. Адже метою суб’єктів господарювання є не мінімізація (зниження) податків, а збільшення доходів підприємства, які залишаються після сплати податків, зборів та інших обов’язкових платежів [7].

Незаконна мінімізація (ухилення від податків) - являє собою зведення до мінімуму податкових платежів незаконними способами (платники податків не сплачують їх чи зменшують свої податкові зобов’язання забороненими законом способами). Як ми вже відзначали, поширеною є думка про те, що ухилення від сплати податків викликає високим рівнем оподаткування. Дійсно, є зв’язок між ставкою податку, складністю його адміністрування і прагненням платників ухилитися від його сплати, але визначальним фактором щодо кількості ухилень від сплати податку є простота та економічна доцільність ухилення від сплати та низька вірогідність настання відповідальності за такі дії. Адже якщо платник податку для приховування своїх доходів витрачає стільки ж, скільки він повинен сплатити державі, то ухилення від оподаткування економічно нераціональне (згадаємо криву Лаффера, яка характеризує залежність державних доходів від середнього рівня податкових ставок у країні [12]). Отже, ухилення від сплати податків - це цілком економічно обґрунтована поведінка (що, звичайно, не означає, що ухилення може позитивно оцінюватися як з точки зору права, так і з точки зору моралі). В той же час, оптимізація податкових платежів в умовах існуючого законо-

давства являє той шлях для платника податків, який дозволяє швидко і точно сконцентрувати наявні ресурси, використовувати дані бухгалтерського обліку і звітності з метою отримання об’єктивної інформації про стан господарюючого суб’єкта, для того щоб вчасно сплатити встановлені податкові платежі в мінімальному їх розмірі, не порушуючи при цьому податкового законодавства.

Деякі автори, досліджуючи проблему легального зниження розмірів податкових платежів, оперують термінами “мінімізація податків” і “податкове маневрування”. На думку В. А. Кашина, “мінімізація податків являє собою специфічні форми планування діяльності і розміщення засобів платника податків з метою максимального скорочення податків, що при цьому виникають” [13, с. 36]. Для характеристики легального зниження податків Крисоватий А. І. пропонує вживати термін “уникнення податків” – для позначення безризикової форми обходу податкових зобов’язань, під час реалізації якої право суб’єкта господарювання на свій розсуд розпоряджатися вивільненими фінансовими ресурсами захищене положеннями чинного законодавства [14].

Відсутність чітко розроблених критеріїв розмежування понять “ухилення від сплати податків”, “мінімізація податкових платежів” і “податкове планування” може призвести до підміни одного терміну іншим і, як наслідок, до необґрунтованого застосування фінансових санкцій, притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності.

У зв’язку з цим слід зазначити, що в основі податкового планування лежить комплексне застосування передбачених діючим законодавством податкових пільг, різноманітних ставок оподаткування, що підштовхує платника податків до вибору варіантів з більш низьким рівнем оподаткування, вмiлого використання всіх прогалів і непорозумiнь в законодавствi.



Прогалини в податковому законодавстві можуть мати навмисний характер і використовуватись для розширення повноважень податкових органів, а можуть бути і ненавмисними і з'являться через недосконалість юридичної техніки. Так, як відзначає Дж. Сандерленд: "Право платників податків уникати податків з використанням всіх дозволених законами засобів ніким не може бути заперечене" [цит. за 15, с. 121]. Підприємці за допомогою спеціалістів з податкового планування намагаються домогтись максимального скорочення податкових сум, що підлягають сплаті до казни. Коли бажаного результату не вдається досягнути в рамках податкового планування, платник податків переступає закон. Прагнення платника податків позбутися податкового тягаря легальним чи нелегальним шляхом пояснюється різними причинами економічного, політичного і морального характеру [7].

Легальне визначення „ухилення від сплати податків” закріплене у Кримінальному кодексі України, відповідно до статті 212 якого передбачено кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), що входять в систему оподаткування, введених у встановленому законом порядку, вчинене службовою особою підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності або особою, що займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи чи будь-якою іншою особою, яка зобов'язана їх сплачувати, якщо ці діяння призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів. На практиці даний термін використовується не тільки при притягненні платників податків до кримінальної відповідальності, але й в більшості випадків податкових порушень, передбачених законодавством.

Також необхідно було б зазначити, що досвід Сполучених Штатів Америки, зокрема щодо функціонування підрозділів з кримінальних

розслідувань (СІ) Податкової служби (IRS), які функціонують не лише на території США але й за її межами. Основною ціллю діяльності таких підрозділів є боротьба з податковими злочинами по всьому світі.

Податкова служба (IRS) США застосовує довгострокові заходи. Так існує такий Стратегічний план Податкової служби на 2014-2017 роки (IRS Strategic Plan, Fiscal Years 2014-2017) він визначає яким чином Податкова служба (IRS) США буде поліпшувати обслуговування платників податків та забезпечення законодавства протягом декількох років. Виконання такого плану моніториться для оцінювання прогресу по досягненню цілей зазначених у Стратегічному плані [3].

Побудова схеми, спрямованої на мінімізацію податкових виплат, починається від суб'єкта-платника в заснована на адаптованих до українських реалій і широко задіяних в міжнародному податковому плануванні методів:

- перерозподіл (диверсифікація) прибутку (profit diversion) – накопичення прибутку від бізнесу в країнах з низькими податками. (американським аналогом даного способу мінімізації є метод „upstreaming income”);

- заниження прибутку (profit extraction) – збільшення видаткової частини балансу підприємства за рахунок включення в нього витрат від міжнародного співробітництва;

- створення прибутку (profit creation), тобто переміщення всієї діяльності в юрисдикцію з меншим податковим навантаженням [16].

В законодавстві України не в достатній мірі відображені питання забезпечення податкової безпеки та напрямки державної політики у галузі протидії ухиленню від сплати податків. Ситуація ускладнюється істотними протиріччями між податковим регулюванням та задачами економічної політики, що є суттєвим фактором нестабільності оподаткування, коли постійні зміни економічних

пріоритетів призводить до змін у податковому законодавстві. При цьому податкова політика характеризується непослідовністю та нестабільністю, надмірним є зміщення акцентів на реалізацію фіскальних функцій.

Стратегічно важливим є питання розробки та прийняття на рівні акту Кабінету Міністрів України Концепції податкової безпеки, яка має містити пріоритетні цілі і завдання забезпечення податкової безпеки, шляхи та методи їх досягнення, які б адекватно відображали роль податків у соціально-економічному розвитку

держави. Без обґрунтованої концепції податкової безпеки неможливо сподіватись на реалізацію ефективного соціально-економічного розвитку держави. Крім того, у Концепції мають бути детально висвітлені питання податкового планування (публічного і приватного), сформульовано основні категорії та поняття податкового планування (зокрема слід чітко розмежувати такі терміни, як „ухилення від сплати податків”, „оптимізація оподаткування”, „мінімізація оподаткування”, „унікнення оподаткування”, „податкове планування” тощо).

Список використаних джерел

1. *Тіньова* економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання. - К.: НІСД, 2011. – 31 с.
2. *Василечко С. Л.* Ухилення від сплати податків – причина тінізації економіки / С. Л. Василечко – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://libfor.com/index.php?do=cat&category=suchasn-tendenci-derzhavnih-fnansv-2011>
3. *Internal Revenue Service. Strategic Plan, FY2014-2017* – Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p3744.pdf>.
4. *Іванов Ю. Б.* Податкова безпека: сутність та умови забезпечення / Ю. Б. Іванов, Ю. В. Бережна // *Економіка розвитку: науковий журнал.* – 2010. – № 2(54). – С. 9-11.
5. *Цимбалюк І. О.* Податкова безпека в системі фінансової безпеки держави / І. О. Цимбалюк // *Стратегічне управління національним економічним розвитком: монографія: в 2 т. / [за заг ред. О. В. Кендюхова].* – Донецьк: ДВНЗ «ДонНТ», 2013. – Т. 2. – С. 13-23.
6. *Offshore Express.* – 1997. - № 5. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.nalogi.net/obzor.htm?pages=5>
7. *Галкін І. Г.* Організаційно-правові засади податкового планування з використанням зон зі спеціальним режимом оподаткування : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.Г. Галкін / Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 207 с.
8. *Паркінсон С.* Закон и доходы. / С. Паркінсон. – М.: Интерконтакт, 1992. – 100 с.
9. *Годме П. М.* Финансовое право / П. М. Годме. – М.: Прогресс, 1978. – 428 с.
10. *Словарь иностранных слов.* – М.: Сов. энцикл, 1964. – 784 с.
11. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова / РАН; Институт русского языка им. В. В. Виноградова. - 4-е изд., доп. - М.: Азбуковник, 1999. - 944 с.
12. *Макконелл К. К.* Экономикс / К.Р. Макконелл, С.Л. Брю. – М.: Инфа-М, 2003. – 983 с.
13. *Кашин В. А.* Международные налоговые соглашения. / В. А. Кашин. – М., 1983. – 184 с.
14. *Крисоватий А. І.* Гармонізація оподаткування у парадигмі загальнодержавних інтересів / А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук // *Фінанси України.* – 2004. - № 2. – с. 112.



15. Козырин А. Н. Налоговые преступления и проступки: опыт зарубежных стран / А.Н. Козырин // Налоговый вестник. – 1998. - № 8. – С.114-122.

16. Сутырин С. Ф., Погорлецкий А. И. Налоги и налоговое планирование в мировой экономике / Под ред. Сутырина С. Ф. – СПб.: Изд-во В. А. Михайлова, Изд-во «Полиус», 1998. – 577 с.

Чубенко А. Г. Національна податкова безпека та перспективи використання досвіду Податкової служби (IRS) Сполучених Штатів Америки для боротьби з тіньовою економікою в Україні

У статті проаналізовано поняття фінансово та податкової безпеки, зміст та механізм забезпечення податкової безпеки, досліджено взаємозв'язок між ухиленням від сплати податків та рівнем тонізації економіки, приділено увагу розробці теоретичних та нормативно-правових засад забезпечення податкової безпеки, у тому числі за рахунок оптимізації законодавчого регулювання відносин у сфері податкового планування

Ключові слова: фінансова безпека, податкова безпека, тонізація економіки, ухилення від сплати податків, мінімізація податків, оптимізація оподаткування, податкове планування

Чубенко А. Г. Национальная налоговая безопасность и перспективы использования опыта налоговой службы (IRS) США для борьбы с теневой экономикой в Украине

В статье проанализированы понятия финансово и налоговой безопасности, содержание и механизм обеспечения налоговой безопасности, исследована взаимосвязь между уклонением от уплаты налогов и уровнем тонизирования экономики, уделено внимание разработке теоретических и нормативно-правовых основ обеспечения налоговой безопасности, в том числе за счет оптимизации законодательного регулирования отношений в сфере налогового планирования

Ключевые слова: финансовая безопасность, налоговая безопасность, тонизирование экономики, уклонение от уплаты налогов, минимизация налогов, оптимизация налогообложения, налоговое планирование

Chubenko A. National tax security and prospects of experience of Internal Revenue Service (IRS) of the United States to fight the shadow economy in Ukraine

The article explores the concept of financial security and taxation, content and mechanisms to ensure security tax, investigated the relationship between tax evasion and level tone of the economy, paid attention to the development of theoretical and legal principles to ensure the safety of the tax, including by streamlining the legislative regulate the tax planning

Key words: financial security, fiscal security, shadow economy, tax evasion, tax minimization, tax optimization, tax planning