

## ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМИ РИЗИКАМИ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

### EUROPEAN PRACTICE OF TAX RISK MANAGEMENT: LESSONS FOR UKRAINE

*У статті розглянуто сутність та роль податкових ризиків у функціонуванні держави та платників податків. Проведено моніторинг організаційно-нормативних аспектів управління податковими ризиками у європейських країнах. Висвітлено основні риси функціонування технологій ризик-менеджменту у фіскальній політиці деяких країн Європи. Зроблено акцент на використанні просвітницьких заходів та інноваційних технологій задля мінімізації ризиків в українській системі оподаткування.*

**Ключові слова:** *фіскальна політика, податкова система, ризик-менеджмент, управління податковими ризиками, міжнародне оподаткування, Європейський Союз, податковий контроль, податкова культура.*

*В статье рассмотрено сущность и роль налоговых рисков в функционировании государства и налогоплательщиков. Проведен мониторинг организационно-нормативных аспектов управления налоговыми рисками в европейских странах. Освещены основные черты функционирования технологий риск-менеджмента в фискальной политике*

*некоторых стран Европы. Сделан акцент на использовании просветительских мероприятий и инновационных технологий для минимизации рисков в украинской системе налогообложения.*

**Ключевые слова:** *фискальная политика, налоговая система, риск-менеджмент, управление налоговыми рисками, международное налогообложение, Европейский Союз, налоговый контроль, налоговая культура.*

*The article discusses the essence and role of tax risks in the functioning of the state and taxpayers. The monitoring of organizational and regulatory aspects of tax risk management in European countries was conducted. The main features of the functioning of risk management technologies in fiscal policy of some European countries are highlighted. The emphasis is on the use of educational measures and innovative technologies in order to minimize the risks in the Ukrainian tax system.*

**Key words:** *fiscal policy, tax system, risk management, tax risk management, international taxation, European Union, tax control, tax culture.*

УДК 336.22:338

**Романюта Е.Е.**

аспірант кафедри міжнародної економіки Тернопільський національний економічний університет

**Постановка проблеми.** Роль податкових ризиків у життєдіяльності держави і платника податків стала очевидною в даний час, коли відбувається цілеспрямоване вдосконалення податкового законодавства з точки зору обмеження можливостей платника податків у мінімізації податкових платежів, посилення форм і методів податкового контролю. Світові тенденції дослідження впливу ризик-факторів на ефективність бюджетного і податкового процесів є актуальними та постійно вимагають інноваційних підходів їх моніторингу.

Вивчення документальних та організаційних аспектів функціонування міжнародних організацій, основна діяльність яких пов'язана зі збором, узагальненням та аналізом інформації щодо світового податкового ризик-менеджменту, а також із розробкою рекомендацій щодо вдосконалення діяльності фіскальної служби дає змогу оцінити наявні тенденції розвитку податкового ризик-менеджменту та прослідкувати їх зв'язок із загальними тенденціями розвитку фіскальних органів різних країн. Для національної системи оподаткування та управління податковими ризиками пріоритетним є імплементація новітніх європейських підходів в цьому аспекті, сьогодні досить важливо досліджувати теоретичні основи і практичні особливості ризик-менеджменту, ІТ-технології, професійні підходи впливу на поведінку платника податків, психологічні механізми мотивації людини до сплати податків, а також мотивуючих чинників. Виснаження методик та технологій управління

податковими ризиками відбувається щороку та потребує інноваційних підходів, а також наукового обґрунтування з урахуванням досвіду європейських країн. Адже від цього в кінцевому результаті залежить добробут нації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у створення наукового підґрунтя для трансформації оподаткування в контексті усунення дестабілізуючих ризиків його розвитку зробили такі відомі зарубіжні та українські науковці та практики, як: В. Андрущенко, Н. Внукова, В. Гранатуров, О. Данілов, О. Десятнюк, Ю. Іванов, К. Колісніченко, А. Крисоватий, А. Мещеряков, Е. Осборн, С. Панасейко, В. Романенко, А. Скрипник, Л. Тарангул, Д. Хенк, В. Федосов та ін.

Проте, зважаючи на дифузію дестабілізуючих чинників у фіскальній політиці України, низький рівень податкової культури та популяризацію мотиваційних чинників ухилення від оподаткування, проблематика функціонування національної системи управління податковими ризиками є актуальною, а також потребує ґрунтовніших наукових досліджень європейського досвіду задля його подальшої імплементації.

**Постановка завдання. Мета статті** полягає в дослідженні особливостей функціонування системи управління податковими ризиками в деяких європейських країнах і систематизації ефектів у даному контексті для української практики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Податкові ризики як самостійний різновид ризи-

ків почав розглядатися вченими недавно. У теорії ризик-менеджменту традиційно виділялися виробничий, комерційний, фінансовий ризики, ризик страхування, а податковим ризикам не приділялося особливого значення. У більшості випадків автори тільки згадували про них.

У своїй монографії «Risk Management Made Easy» Е. Осборн описує універсальний перелік ризиків, з якими може стикнутися у своїй діяльності будь-яка організація [1, с. 15]. Цей перелік формує вісім груп ризиків: стратегічні, операційні, фінансові, регуляторні, здоров'я і безпеки, персоналу, технологічні та проектні. Для фіскальних органів характерні, як і для будь-якої іншої організації, усі групи ризиків, проте, зазвичай, до зниження податкових надходжень призводять лише окремі з них: серед операційних – операційні помилки та збої; серед регуляторних – недоліки регуляторної бази.

Моніторинг діяльності платників податків представляє собою один із видів державного податкового контролю, його пасивну форму (на відміну від оперативного податкового контролю: контрольна закупка, перевірка, інвентаризація). Основне завдання моніторингу – одержання об'єктивної інформації щодо поточної діяльності економічних агентів, у тому числі контроль податкових надходжень. При цьому моніторинг проводиться шляхом використання системи спостереження за фінансово-господарською діяльністю для визначення реальної бази оподаткування та аналізу обґрунтованості формування собівартості товарів (робіт, послуг), дотримання фінансового законодавства. Податковий моніторинг у різних країнах має як схожі риси, так і відмінності в сутності і цілях його проведення, у відношеннях суб'єктів, об'єктів, тривалості тощо.

Згідно із Європейською «Настановою з ризик-менеджменту щодо дотримання законодавства для податкових адміністрацій» [2, с. 557] центральним у ризик-менеджменті з дотримання законодавства визначається операційний контекст. Він може визначатися як «середовища», у яких діє податковий орган. Має місце широке розмаїття факторів середовища, а також організаційних факторів, які мають враховуватися. Служба працює одночасно у зовнішньому і внутрішньому контекстах. Вони можуть проходити крізь економічний, урядовий, національний рівні.

Багато факторів зовнішнього середовища впливають на операційний контекст, включаючи законодавство, громадську думку та економічні умови. Приклади важливості громадської думки – це ставлення платників податків до оподаткування і до уряду загалом. Ставлення впливають на наміри, а наміри – на поведінку. Ставлення формується у соціальному контексті (соціальні норми) такими факторами, як сприйняття платниками «допустимого» рівня ухилення, рівня справедливості

структури системи оподаткування, її складності та стабільності, того як вона адмініструється, а також оцінка діяльності уряду і його легітимності.

Поряд із цим дуже важливим є можливість застосування ІТ-інструментів і доступ до даних. Інтенсивне використання інформаційних технологій створює можливості для покращення роботи податкових органів. На це впливають такі фактори, як надійні та оновлені файли платника, так само, як і бази даних з перехресними можливостями. Прогресивні інструменти не можуть використовуватися, коли доступ до даних є незначними. Тому збір даних у цифровій формі є вирішальним для податкових органів у більшості європейських країн.

Цікавим європейським досвідом є практика використання інноваційних ІТ інструментів в управлінні податковими ризиками, що охоплюють такі фази процесу управління, як виявлення та аналіз ризику, наприклад: FALCO, що функціонує в Італії, є одним із найбільш інноваційних ІТ-інструментів, який використовує податкова служба країни для виявлення великих платників податків, що потребують перевірки [3]. Аналізуючи досьє платників податків, які мають особливі обсяги діяльності, Офіс Великих Платників (LargeTaxpayerUnit) на центральному рівні та регіональні податкові офіси використовують цей інструмент для складання річного плану перевірок. Коректне планування перевірок залежить від кількості та якості доступних для аналізу даних.

Технологія FALCO містить як внутрішні, так і зовнішні дані. Зокрема, до внутрішніх даних належать інформація, що відноситься до ПДВ-номера, податкового коду та всієї податкової інформації такої, як: підсумок часових трендів специфічних даних податкових декларацій (з ПДВ і податку на прибуток) за останні п'ять років, дані про платежі та деталізована інформація про перевірочну діяльність, що вже здійснювалася; інформація про злиття та поділи, наявність втрат податкових надходжень і дані з податкових декларацій.

До зовнішніх даних належать новини, отримані з мережі Інтернет, які є вагомою частиною зовнішніх даних. Додаток базується на семантичній логіці, що автоматично виконує пошукові і фільтрувальні функції новин і даних з мережі Інтернет відносно великих платників податків. Він використовує лінгвістичну платформу і може інтелектуально обробляти зміст текстів. Використовуючи прогресивні лінгвістичні технології, інструмент розпізнає всі аспекти мови – морфологію, синтаксис, лексику та семантику.

Також слід зазначити, що в Італії ефективно працює ще одна цікава ІТ-технологія, яка є схожа за принципом дії вищезазначеній FALCO – APPLE. Італійська система протидії податковим правопорушенням APPLE – це ІТ-інструмент, який дає змогу виявляти невідповідність податкового потенціалу

платників податків даним зазначеним у податкових деклараціях. Спрямована вона на виявлення ухилень від оподаткування у сфері прибуткового оподаткування. Система аналізує інформацію як з внутрішніх, так і з зовнішніх джерел, причому спектр останніх є надзвичайно широким і включає інформацію не лише про різноманітні доходи чи майно платників, але й про їхні витрати. Аналізуються навіть дані щодо рівня споживання фізичними особами чи підприємствами комунальних послуг для зіставлення його з рівнем, необхідним (чи середнім по країні) для здійснення економічної активності із задекларованими обсягами [4, с. 46].

Дуже важливо розглянути деякі технології ризик-менеджменту в оподаткуванні, що використовують у Нідерландах – країні, податкова система якої посідає 28 місце у міжнародних рейтингах, зокрема, у рейтингу інформаційного порталу «DoingBusiness» Світового Банку [5]. У системі фіскального адміністрування ефективно використовується «Національна база даних ризиків» – комп'ютеризований інструмент запису і врахування податкових ризиків. Ризики до цієї бази може вносити кожен співробітник-податківець Голландської адміністрації з податків та мита (Dutch Tax and Customs Administration). Кожен запис ретельно структурований і в ньому наявна наступна інформація: назва, характер та опис ризику, пов'язане з ним законодавство; джерело, з якого податковому інспектору стало відомо про ризик; наявність ознак частого повторення даного ризику; сектор, у якому мав місце цей ризик; імовірність і фінансове значення, а також способи найкращого виявлення та усунення ризику. Ця база даних значно полегшує роботу службовцям адміністрації через наявну в ній класифікацію та відпрацювання засобів роботи з ризиками [6, с. 255].

Ще одним інструментом роботи із ризиками є так звана «Категорія уваги» – система оцінки рівня дотримання законодавства та фіскальної значущості суб'єкта господарювання. Результатом роботи цієї системи є двовимірна матриця, у якій підприємства упорядковані за фіскальним ризиком (горизонтальна вісь) та фіскальною важливістю (вертикальна вісь). Фіскальний ризик розраховується за такими основними критеріями:

- 1) час заснування підприємством (нове чи діюче);
- 2) сектор ризику;
- 3) податкова поведінка (податок на прибуток);
- 4) регулярність подання декларацій для всіх податків за останні дванадцять місяців;
- 5) сплачені за останній календарний рік податки;
- 6) додаткова виплата ПДВ в останньому календарному році;
- 7) основні матеріальні та фінансово-технічні виправлення за останні п'ять років;

8) шахрайство;

9) регулярність сплати тощо [7].

Цікавою для української практики управління податковими ризиками є діяльність в цьому аспекті податкової служби Австрії (Austria's tax organization). Опис ризиків будується навколо ключових сегментів ринку (наприклад, великих підприємств і мікропідприємств), кожен з яких коротко профільований в заяві. Для кожного сегменту ринку визначені основні ризики і використовуються основні стратегії нейтралізації. Наприклад, заява 2015-2016 рр. визначає наступні області ризику для великих платників податків: зміна розміру прибутку; міжнародні транскордонні угоди; консолідація; корпоративна реструктуризація, злиття та поглинання; доходи і втрати капіталу; приріст капіталу та іноземні резиденти; ПДВ за фінансовими поставками; оподаткування фінансових механізмів тощо [8].

Заява включає коротку інформацію про діяльність, яка відповідає вимогам програми для поточного фінансового року.

Звертаємо увагу, що дуже часто фіскальні органи розвинених країн здійснюють відпрацювання за ризиками, які вже попередньо є поділені відповідно до певного критерію, що значно підвищує ефективність роботи податкових органів. У контексті цього, звертаємося до досвіду Німеччини, де ризики визначаються для кожного з десяти ключових клієнтських сегментів (тобто осіб з високим рівнем доходу, сімей, некомерційних груп, малих і середніх підприємств, тіньової економіки, великих підприємств, державних і місцевих органів влади, роботодавців, податкових агентів тощо). Вони групуються за профілем, відповідно до якого вказаний опис ризику, способи його усунення. Податкові органи регулярно повідомляють громадськість про позитивні результати роботи з податковими ризиками, тим самим встановлюючи зв'язки із зовнішніми суб'єктами [6, с. 256].

Як вже зазначалося, кожна країна має свої особливості, тому і методи роботи з ризиками у кожній країні з власно розробленими відмінностями. Зокрема, детально розроблені особливі методи роботи з податковими ризиками у Швеції.

На рис. 1 представлена шведська модель адміністрування податкових ризиків. У Швеції існують відповідні робочі групи, що працюють на центральному та регіональному рівнях. Ці групи несуть відповідальність за виявлення та аналіз ризиків (за умови знання). Групи складаються з експертів, вони збирають інформацію та проводять аналіз, але вони не оцінюють ризики або вибирають їх пріоритети. Їх завдання полягає у забезпеченні основи для прийняття рішень. Також існує постійна робоча група (адміністрування ризиків референтної групи) з делегатами з усіх регіонів і від центрального рівня. Ця група робить оцінки

ризиків і вносить пропозиції про те, які з них мають вищий пріоритет. Їхня робота заснована на фактах і знаннях, отриманих від груп аналізу і вибору разом з іншою інформацією (наприклад, дослідження навколишнього середовища).

Ще однією із форм роботи із ризиками, які виникають у сфері оподаткування є шведська карта податкового розриву (Swedish Tax Gap Map) [7]. У 2010 році податковою службою Швеції були представлені нові оцінки податкового розриву (суми податкових зобов'язань, не сплачених у строк), згідно з якими приблизно 133 мільярди шведських крон (еквівалент 44 мільярди гривень) у вигляді податкових надходжень втрачалося щороку через різні види шахрайств і помилки, що були допущені платниками податків. Це дорівнювало близько 5% ВВП або 10% податкових надходжень. За допомогою різних мікрометодів таких, як результати перевірок, обстежень як покупців, так і продавців нелегальної праці, а також досліджень різних галузей підприємництва, було визначено обсяги нелегальної праці серед різних груп платників податків. Так було доведено значну частину нелегальної праці. Карта податкового розриву побудована на даних за різні роки, тому вона є не миттєвим інформаційним зрізом, а швидше набором поточних знань про податковий розрив.

Тим не менше, у багатьох європейських країнах в якості одного із методів поточного податкового контролю діяльності великих платників податків застосовується горизонтальний моніторинг, за допомогою якого фіскальними органами здійснюється процедура відслідковування і аналізу податкових ризиків за фінансово-господарськими операціями, запланованими великими підприємствами. Основна його мета – формування партнерських стосунків між податковими органами і бюджетоформуючими організаціями шляхом своєчасного реагування і попередження здійснення ними ризикових операцій, які можуть призвести до порушення податкового законодавства [10].

Уважається, що горизонтальний моніторинг більш дієвий, ніж вертикальний – він знижує адміністративне навантаження, покращує податковий клімат, підвищує рівень дотримання законодавства платниками податків, підвищує ефективність та результативність діяльності фіскальних органів.

Українське суспільство досить часто сприймає податки досить суперечливо, не усвідомлюючи до кінця їхню суть. Ідеологія, яку нав'язували громадянам України протягом десятків років, і сформувала таке ставлення до поняття «оподаткування». Податкова культура сучасного українського суспільства ще недостат-

ньо висока і у більшості випадків саме це є визначальним джерелом настання ризикових ситуацій. У контексті цього варто зауважити на підвищенні податкової культури громадян і тим самим сприяти підвищенню добровільної сплати податків та зборів. Насамперед, це стосується молоді, яка є прогресивною частиною суспільства, без будь-яких нав'язаних їй ідеологій, стереотипів тощо [11, с. 122]. Такими ідеями заручилося багато європейських країн і розробили ряд заходів для досягнення поставленої мети, а саме, щоб молоді люди розглядали податки, як частину суспільства, без якої саме воно не в змозі нормально функціонувати. Переважно такі дії зводилися до різного роду обговорень, проведення зустрічей учнів, студентів з податковими адміністраціями. Загалом ціллю було якомога більше проінформувати молоде покоління про суть податків, їхні механізми, елементи тощо з метою у майбутньому підвищити добровільну сплату податкових платежів. Загалом більшість країн зосереджували увагу на прибутковому оподаткуванні як громадян, так і підприємств. Проте, наприклад, на Кіпрі та в Австрії акцент робиться також на ПДВ. У Швеції метою було змінити ставлення молодих людей до незаконної роботи і, звичайно, дати загальну інформацію про податки.

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, досвід зарубіжних країн є надзвичайно багатим та різноманітним у сфері роботи із податковими ризиками і охоплює велику кількість сфер діяльності платників податків. Робота іноземних фіскальних органів з управління податковими ризиками передбачає детальне вивчення усіх можливих ризикових ситуацій. У кожній країні розроблені свої власні підходи з попередження, виявлення, аналізу, відпрацювання ризиків, які ґрунтуються на політичних, економічних та ментальних особливостях ризикових платників податків.

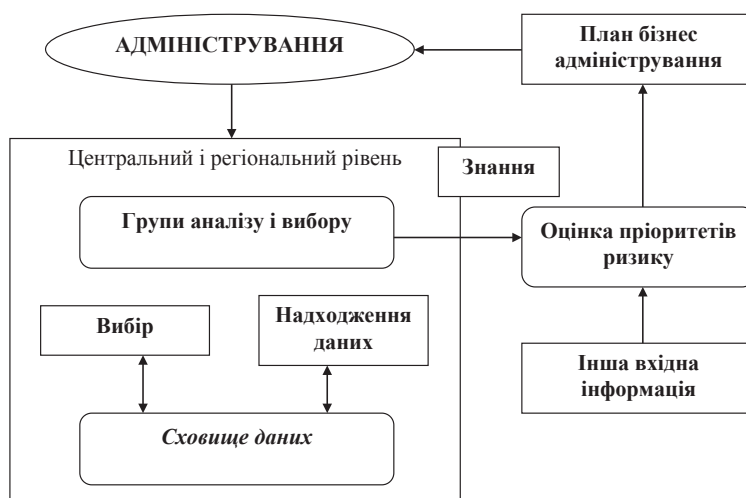


Рис. 1. Загальні риси Шведської моделі управління податковими ризиками

Джерело: складено автором на основі [9]

Важливим елементом досягнення позитивного результату у роботі з податковими ризиками є технічне та інформаційне забезпечення контролюючих органів. Так сучасне суспільство неможливо уявити без новітніх ІТ-інструментів, тому і діяльність фіскальних органів повинна відповідати умовам сьогодення. Наголошуємо, що з підвищенням рівня програмного забезпечення адміністрування ризиків буде динамічним і потужним інструментом нагляду і застосування для фіскальних органів.

Загалом задля ефективного функціонування системи управління податковими ризиками необхідно усунути наявні законодавчі перешкоди контролюючої роботи фіскальної служби, формувати підходи роботи з податковими ризиками відповідно до сфери, у якій вони виникають. Тобто, це може бути податок на додану вартість, податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб і т.д. Також законодавцю необхідно усунути адміністративні бар'єри, які перешкоджають добросовісному виконанню податкового обов'язку платника податків.

Діяльність фіскальних органів повинна будуватися на засадах відкритості, прозорості, доступності і власне це сприятиме формуванню взаємної довіри та партнерських відносин між платниками податків і контролюючими органами. Така європейська парадигма сприятиме мінімізації податкових ризиків в Україні.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Osborn E. Risk Management Made Easy / Osborn E. – BookBoon. Premium. – 2012. – P. 65.
2. Економічний аналіз: базовий курс для податкового аналітика: навч. посіб. / Нац. ун-т ДПС Укра-

їни; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л.Л. Тарангул. – К.: СВЦ ДПС України: СВЦ Міндоходів України, 2013. – 799 с.

3. Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010) [Електронний ресурс] / Centre for tax policy and administration. Forum on tax administration. – 3 March 2011. – Режим доступу: [www.oecd.org/dataoecd/2/37/47228941.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/2/37/47228941.pdf)

4. Мещеряков А.А. Особливості державного податкового ризик-менеджменту в умовах економічної кризи / А.А. Мещеряков, С.М. Панасейко // Вісник Академії митної служби України. Серія: Економіка. – 2014. – № 2. – С. 43-48.

5. Doing Business Economy Rankings [Electronic source]. – Access mode: <http://www.doingbusiness.org/rankings>

6. Романенко В.В. Європейський досвід управління ризиками в оподаткуванні / В.В. Романенко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2014. – № 1. – С. 253-258.

7. Хенк Д. Податкова та митна адміністрація Нідерландів. Стратегія розвитку [Електронний ресурс] / Д. Хенк. – Режим доступу: [www.sta.gov.ua](http://www.sta.gov.ua)

8. Compliance risk management guide for tax administrations [Electronic source]. – Access mode: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/)

9. Tax Gap Map for Sweden. [Electronic source]. – Access mode: [http://www.skatteverket.se/download/18.225c96e811ae46c823f800014872/Report\\_2008\\_1B.pdf](http://www.skatteverket.se/download/18.225c96e811ae46c823f800014872/Report_2008_1B.pdf)

10. Колісніченко К.В. Світовий досвід адміністрування податкових ризиків та можливості його використання в Україні / К.В. Колісніченко // Ефективна економіка. – 2013. – № 7.

11. Ткачик Ф.П. Податковий контроль у сфері виявлення ризиків з ПДВ / Ф.П. Ткачик, Х.А. Хома // Світ фінансів. – 2016. – № 2. – С.113-123.