

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА

МЕТОДИКА ВІДБОРУ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ДЛЯ ДОКУМЕНТАЛЬНИХ ПЕРЕВІРОК



**Костянтин
ШВАБІЙ**



**Надія
НОВИЦЬКА**

Визначено сутність податкового ризику. На основі запропонованого тлумачення ризику рекомендовано методику відбору платників податків для документальних перевірок, яка може використовуватися підрозділами податкового аудиту державної податкової служби України.

The essence of tax risk is studied and defined. On the basis of the proposed explanation of the risk, methods of taxpayer for documentation control are recommended. Those methods can be used by tax audit departments of the State Tax Service of Ukraine.

Здійснення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків і зборів у встановленому законом порядку є однією з найбільш важливих функцій державної податкової служби України [1]. Одним з найефективніших методів контролю вважається контрольно-перевірочна робота, яка є найскладнішим та найконфліктнішим моментом взаємин між платником і контролюючим органом. Тому важливим аспектом податкової роботи є максимально результативне та ефективне її здійснення.

Ключовим етапом контрольно-перевірочної роботи є відбір платників податків

для перевірок. Його мета – відібрати для податкових перевірок тільки тих платників, які ухиляться від сплати податків.

Нині в роботі підрозділів податкового аудиту ДПС фактично відсутній аналітичний апарат, застосування якого дозволяє об'єктивно та в автоматизованому режимі формувати план-графік перевірок платників податків. Щороку перевіряється від 30% до 50% офіційно зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності залежно від виду податку, що спричиняє збільшення надмірного адміністративного тиску на сумлінних платників податків. Доводячи неефек-

тивність процесу адміністрування податків в Україні проведемо міжнародні порівняння. Так, за даними дослідження Світового банку "Doing Business in 2006" Україна знаходиться на одному з перших місць у світі за показником часу, який необхідно витратити бухгалтерії підприємства для підготовки, заповнення та реєстрації податкової звітності, сплати трьох основних податків – податку на прибуток, ПДВ та внесків до фондів соціального страхування (time it takes to prepare, file and pay (or withhold) the corporate income tax, the value added tax and social security contributions) [2]. Тривалість часу становить 2185 годин на рік або 91 добу на рік, або 273 робочих дні по 8 годин кожний. Більше часу такий процес займає лише в Бразилії – 2600 годин на рік. У Росії значно менше – лише 256 годин на рік. Показник України більш як у п'ятеро перевищує відповідний показник для країн Європи та Центральної Азії та вдсятеро відповідний середній показник для високорозвинених країн світу.

Надскладний процес адміністрування податків в Україні однозначно негативне явище. Наведені вище дані стосуються тільки адміністрування податків із боку їх платників. Державним податковим органам доводиться витратити на це ще більше часу та ресурсів. У зв'язку з цим вважаємо, що подібне становище в системі адміністрування податків зумовлює актуальність обраної теми дослідження та практичну значущість роботи.

Незважаючи на істотні наукові та практичні доробки в галузі дослідження податків та економічних ризиків сфера аналізу та оцінки саме податкових ризиків залишається малодослідженою. Зокрема, на теоретичному рівні є недослідженою проблема загального визначення та можливостей застосування методів кількісної верифікації податкових

ризиків. У науковій літературі достатньо повно представлено та класифіковано фактори ризику, однак це майже не стосується ризиків податкових.

Серед найбільш вагомих робіт із питань теорії і практики оподаткування, які пов'язані із досліджуваною проблематикою, можна виділити праці відомих вітчизняних вчених: М. Я. Азарова, В. Л. Андрущенко, В. П. Вишневського, І. О. Луніної, П. В. Мельника, В. М. Опаріна, В. А. Онищенко, А. М. Соколовської та інших. Питаннями теорії ризиків і зараз займаються такі вчені як І. В. Волошин, В. В. Вітлінський, А. В. Скрипник, С. І. Наконечний, О. В. Пернарівський, О. В. Редич та інші.

Виходячи з вищевикладеного метою дослідження є розробити методикку відбору платників податків для документальних перевірок, яка б дозволяла об'єктивно та в автоматизованому режимі формувати план-графік перевірок платників податків. Причому, увага повинна бути зосереджена на платниках, які ухиляються від сплати податків і перевірка діяльності яких зумовить найбільші обсяги донарахувань податкових платежів до державного бюджету України.

Таким чином, перед нами поставлена аналітична задача створення методики відбору платників податків для документальних перевірок. При цьому ця методика повинна усувати недоліки існуючих традиційних підходів формування плану-графіку перевірок, до яких належать такі: перевірка найбільших платників податків; перевірка за даними, отриманими з джерел навідної, анонімної інформації; перевірка тих платників податків, попередніми перевірками яких виявлено значні порушення податкового законодавства; перевірка за результатами порівняння даних податкової звітності платників податків із середніми значеннями цих показників в цілому по

державі; зіставлення даних вказаних у податковій звітності платників податків з інформацією, яка отримана з інших джерел (рис. 1).

Із наведеного переліку зрозуміло, що основними недоліками традиційних методів відбору платників є суб'єктивність, неетичність, створення передумов для зловживань і корупції, істотні матеріальні та трудовитрати, суттєві витрати робочого часу.

Альтернативою традиційним прийомам формування плану-графіку податкових перевірок, на нашу думку, може слугувати методика відбору, що створена на основі поєднання різних методів багатовимірної статистичного аналізу інформації, яка вже міститься в базах даних податкової звітності ДПС України. При цьому, головними критеріями при відборі для перевірки мають бути податковий ризик та його фіскальна значимість.

Отже, зміст аналітичної задачі полягає у виділенні з генеральної сукупності платників податків, які можуть на законних підставах підлягати перевірці органами ДПС (шляхом оцінки найбільш

істотних факторів податкового ризику такої вибіркової сукупності платників податків) тих, перевірка діяльності яких призведе до найбільших обсягів донарахувань податкових платежів та відповідно фінансових санкцій до державного бюджету України.

Виходячи з аналізу наукових джерел, на нашу думку, в найбільш узагальненому вигляді під економічним ризиком слід розуміти наукову об'єктивно-суб'єктивну категорію, що пов'язана з подоланням невизначеності та конфліктності у ситуації немиттєвого вибору і відбиває ступінь досягнення сподіваного результату, невдачі та відхилення від цілей з урахуванням впливу контрольованих та неконтрольованих факторів. З методологічної точки зору в економічній науці використовуються два підходи для кількісного визначення ризику: імовірнісний та фінансовий. Сутність першого полягає у тому, що ризик розуміють як ймовірність настання певної події, що призводить до якихось збитків. Сутність другого підходу – фінансового – полягає у вартісному вимірі збитків, до

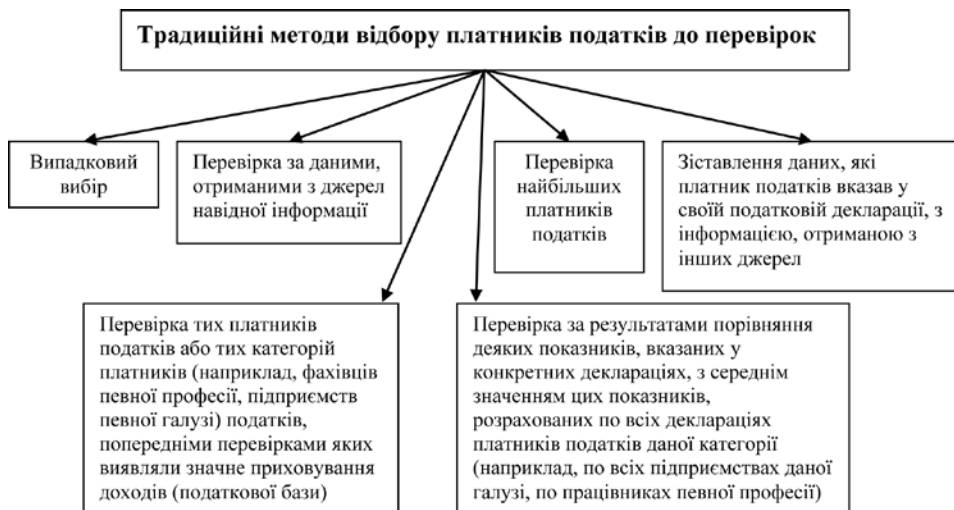


Рис. 1. Традиційні методи відбору платників податків для перевірок

яких призводить ризик. Водночас, для кількісного виміру ризику можуть використовуватися інтегральні показники, які враховують його імовірнісні та фінансові ознаки. Оскільки фіскальний ризик за своєю економічною сутністю є окремим видом фінансового ризику, то ми дійшли висновку, що з методологічної точки зору можна використовувати усі наявні в економічному аналізі інструменти його кількісної верифікації.

Проблема ідентифікації фіскального ризику лежить дещо в іншій площині і полягає у його структурній різноманітності. В зв'язку з цим ми пропонуємо в структурі фінансового ризику розрізняти фіскальний ризик, податковий ризик внутрішній (операційний) та податковий ризик зовнішній (нормативно-правовий та адміністративний) (рис. 2).

Водночас фактори, умови та обставини виникнення податкового ризику дещо відрізняються від факторів, умов та обставин виникнення ризику фіскального. Наявність останнього, як інтегральної величини, що впливає на доходи бюджету, зумовлена не лише безпосередньо діяльністю платників податків, а й загальними макроекономічними, в тому числі й зовнішньоекономічними, факторами. Дія цих факторів може і часто призводити до втрат бюджету на пряму чи опосередковано через діяльність платників податків, але не завжди залежить від діяльності суб'єктів господарювання.

На нашу думку, податковий ризик за критерієм його походження слід розділити на два підвиди:

- внутрішній (операційний) податковий ризик;
- зовнішній (нормативно-правовий та адміністративний) податковий ризик.

В Україні одним із найбільш вагомих ризиків є податковий ризик зміни нормативно-правового поля. Цей факт відзначають багато науковців, що займаються дослідженням проблематики податкової політики, проблемами наповнення державного бюджету [3; 4; 5]. Тому, на нашу думку, не можна ототожнювати фіскальний та податковий ризик, оскільки це призводить до неадекватного розуміння та тлумачення певних законодавчих норм, економічних категорій та відповідно слугує шляхом до їх неправильного застосування в практичній діяльності.

Характеристика природи податкового ризику вимагає визначення поля

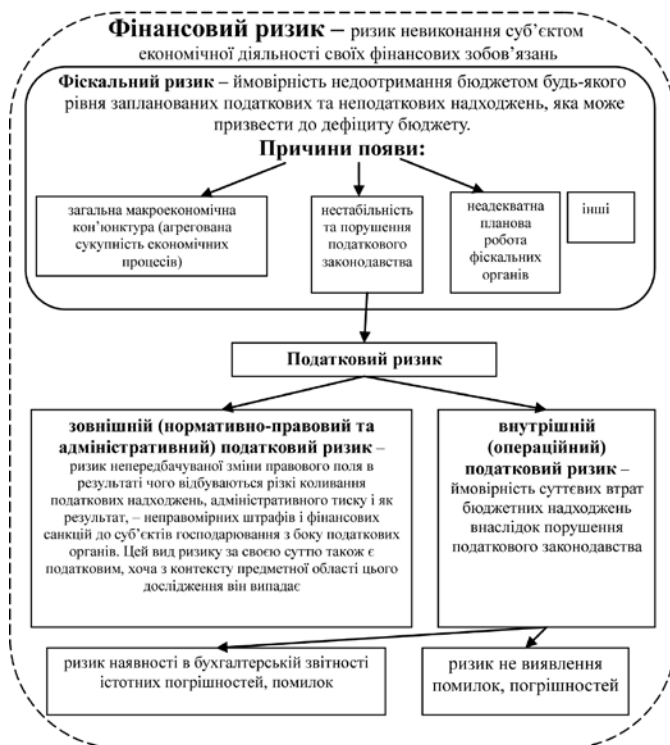


Рис. 2. Економічна сутність фінансового ризику

впливу податкового ризику. За даною характеристикою податковий нормативно-правовий ризик є систематичним ризиком, тобто таким, що впливає на діяльність усіх без виключення суб'єктів господарювання (табл. 1). Операційний податковий ризик, на відміну від цього, є специфічним ризиком, який зумовлюється виключно окремими специфічними чинниками та факторами, що притаманні діяльності окремого платника податку. Цей вид ризику є локальним стосовно всієї податкової системи. Крім цього, втрати від операційного податкового ризику, у випадку виявлення помилки, швидко та ефективно можуть бути нівельовані, а тому з точки зору фіскальної значущості цих ризиків для доходів державного бюджету, звичайно за умови належного рівня ефективності контрольно-перевірочної роботи органів податкової служби, їх можна вважати значущими, не істотними. Більш суттєвим у фіскальному контексті є нормативно-правовий ризик, оскільки здатність перевірки діяльності усіх суб'єктів господарювання органами ДПС за певний звітний період має часові та ресурсні обмеження.

Не для всіх платників податків підвиди податкового ризику є істотними. Так,

для великих платників податків, які виходячи з організаційно-правової форми ведення господарської діяльності мають висококваліфіковані фінансові та юридичні служби або користуються послугами таких служб, ризик неефективності внутрішньогосподарського контролю є незначним, так само як і ризик не виявлення помилок. Тут сфера прояву податкового ризику зміщується від операційного до нормативно-правового, коли різні податкові колізії та суперечливі податкові норми законодавства можуть призвести до неоднозначного розуміння і тлумачення норм податкового права платниками податків та податковою службою.

У зв'язку з цими обставинами для цілей класифікації платників податків доцільно використовувати податковий операційний ризик, який по суті є невід'ємним складовим елементом інтегральної категорії – фіскального ризику. Використання саме цього виду фіскального ризику дозволяє адекватно ставити та вирішувати необхідну аналітичну задачу, виходячи з цілей та завдань дослідження.

Для методики відбору платників податків до перевірок окрім податкового

Таблиця 1

Типологія податкового ризику за різними критеріями

Критерій класифікації ризику	Податковий ризик	
Критерій відношення до суб'єкта господарювання	Зовнішній нормативно-правовий та зовнішній адміністративний ризик	Внутрішній (операційний) ризик
Критерій можливості верифікації	Нормативно-правовий ризик погано піддається кількісній верифікації, адміністративний – добре	Добре
Критерій можливості розсіювання	Систематичний ризик	Специфічний ризик
Критерій здатності до аудиту	Ризики, що не контролюються аудитом	Ризики, що контролюються аудитом
Критерій управління ризиком	Ризик, що не піддається управлінню суб'єктом господарювання	Ризик, що піддається управлінню суб'єктом господарювання

ризиком іншим головним критерієм є його фіскальна значимість (суттєвість), концепція якої широко використовується в аудитах та є невід'ємною частиною сучасного методологічного підходу аналізу ризиків. Виходячи з цього для інтегральної оцінки податкового операційного ризику необхідно поєднати показники ймовірності та критичного відхилення. Певна аналітична складність цього поєднання полягає у тому, що, виходячи з висновків концептуальних положень ортодоксальної економічної парадигми, між величиною збитку та ймовірністю його виникнення існує зворотній функціональний зв'язок: чим більша ймовірність ризику, тим менші збитки та навпаки. Виходячи з цього ми дійшли висновку, що в основу задачі відбору платників податків для документальних перевірок на основі аналізу показника фіскальної суттєвості податкового ризику слід покласти не задачу пошуку зв'язку між ймовірністю недоплати та її фіскальною суттєвістю, а задачу визначення найбільш впливових факторів податкового ризику. Подібного роду аналітичні задачі були успішно вирішені в ході аналізу кредитних ризиків комерційних банків. По суті, аналіз кредитного ризику (не портфельного, а індивідуального) представляє собою необхідність вирішення задачі класифікації боржників банку за декількома групами: група повного дефолту, група часткового дефолту (часткова сплата суми кредиту, пролонгація кредиту тощо) та сумлінних боржників. Для цих цілей у фінансовому менеджменті побудована велика кількість моделей оцінки кредитного ризику, з яких для досягнення мети нашого дослідження, як ми припускаємо, найбільше підходить методика Е. Альтмана. У результаті застосування такої методики будується канонічна дискримінантна функція (функція класифікації). В цій функції оцінюються

найбільш істотні фактори ризику та статистична значимість параметрів моделі. Її застосування дозволяє класифікувати суб'єктів господарювання за групами згідно визначених ознак та факторів ризику. Формалізація та кількісна оцінка ризику є ключовою проблемою в ході досягнення цілей нашого дослідження.

З огляду на це варто зазначити, що в економічній науці на сьогоднішній день не існує єдиного концептуального уявлення про те, яким чином необхідно вирішувати задачу формалізації та оцінки податкового ризику. З методологічної точки зору існує лише два підходи до оцінки ризиків – імовірнісний та вартісний (фінансовий). У першому випадку з ризиком ототожнюють вірогідність, в другому – вартість (суму) фінансових втрат. Цілком очевидно, що найбільш оптимальним варіантом розв'язання цього завдання є поєднання цих підходів та виведення певного інтегрального показника, який би дозволяв оцінити податковий ризик діяльності окремого платника податків. Для вирішення цієї задачі необхідна апробація різних методів оцінки на емпіричних даних. На жаль, поки що це неможливо, оскільки інформація про сплату податків платниками в Україні є недоступною для загалу. Через це рівень інформаційної підтримки аналітичного процесу залишається незадовільним.

З урахуванням цього пропонується методика має наступний узагальнений алгоритм реалізації (рис. 3).

На першому етапі проводиться аналіз інформації щодо платників податків, перевірки яких у попередніх періодах виявлено порушення податкового законодавства. На даному етапі ризик ідентифікується – виокремлюються чинники, які вказують на порушення податкового законодавства (перелік несприятливих подій, які спричиняють отримання збитків). Відшукується зв'язок між інформа-



Рис. 3. Схема відбору платників податків для документальних перевірок

цією, яка була відома про підприємство до проведення перевірки і додатковими донарахуваннями, які були зроблені за її наслідками). Також на цьому етапі оцінюється ймовірність настання несприятливих подій і визначається закон розподілу можливого збитку.

На другому етапі, перевіряється генеральна сукупність підприємств для визначення тих платників податків, у діяльності яких наявний суттєвий податковий ризик. Етап передбачає проведення дискримінантного аналізу, призначенням якого є розмежування (дискримінація) об'єктів спостереження за певними ознаками. Аналіз дозволяє моделювати ймовірність позитивного результату документальної перевірки, тобто того, що за наслідками такої перевірки будуть зроблені додаткові донарахування, але не дозволяє передбачити величину цих донарахувань. Методику відбору на цьому етапі доцільно поділити на три додаткових етапи:

I етап – кластеризація платників податків методом к-середніх за критерієм податкового ризику;

II етап – побудова канонічної дискримінантної функції загального виду

$f(x) = \sum ax$, де a – коефіцієнти дискримінантної функції, x – дискримінантні змінні (фактори ризику). При цьому, для оцінки вкладу кожного x в значення $f(x)$, коефіцієнти a слід стандартизувати;

III етап – побудова дискримінантної функції та оцінка емпіричним шляхом константи дискримінації, яка буде безпосереднім чисельним критерієм відбору платників податків для документальних перевірок.

Таким чином, ми отримуємо аналітичну функцію, аналогом якої може слугувати в кредитному аналізі Z -функція Альтмана, за допомогою якої можна звужувати генеральну сукупність платників податків, до вибірки суб'єктів із наявним податковим ризиком. Пропонуємо назвати цю дискримінанту T -функцією (від англ. taxes – податки).

На третьому етапі аналізу проводиться регресійний аналіз підприємств, що відібрані як претенденти до включення в річний план перевірок для визначення ймовірної суми донарахувань (визначення структури можливого збитку). У ролі залежної змінної виступає результативність перевірки, а пояснюючої – різні характеристики платника податків.

Четвертий етап передбачає поділ підприємств на групи за показником внутрішнього (операційного) податкового ризику: платники податків, перевірка яких дасть високі, середні, або низькі донарахування податкових зобов'язань.

Таким чином, в результаті проведеного дослідження нами запропоновано нову для української практики методику відбору платників податків для формування плану документальних перевірок на основі існуючих методів багатовимірного статистичного аналізу даних. Методологічною основою методики слугує виокремлення із фінансового ризику його невід'ємних складових: фіскального ризику, податкового операційного ризику, податкового адміністративного та нормативно-правового ризику.

Нами доведено, що в процесі формування плану документальних перевірок доцільно в якості аналітичного критерію відбору обирати показник податкового операційного ризику. Інші підвиди фіскального ризику не можуть слугувати такою ознакою для цілей формування плану перевірок.

До теоретичних переваг даної методики слід віднести її певну аналітичну універсальність, оскільки вона дозволяє працювати з даними податкової звітності не лише в статичному, а й в динамічному розрізі. Таким чином, з'являється унікальна можливість різностороннього моніторингу податкового ризику, виявлення факторів ризику і навіть прогнозування сили та напрямів їх дії в залежності від поставлених цілей та завдань перед аудиторськими та аналітичними підрозділами ДПС України.

Практична значущість цієї методики полягає не лише в тому, що вона дозволяє оптимізувати роботу підрозділів податкового аудиту органів ДПС України шляхом економії значних матеріальних, трудових ресурсів. Новизна та зна-

чущість цієї пропозиції полягає ще й у тому, що її практична реалізація через автоматизацію процесів відбору можлива на основі вже існуючої в базах даних податкової звітності органів ДПС України статистики про сплату податків та основні податкові показники по кожному суб'єкту фінансово-господарської діяльності. Крім цього, об'єктивізація процедур аналізу дозволяє уникати багатьох недоліків в діяльності податкових органів, що пов'язані з традиційними методами відбору, а це необхідна передумова гармонізації відносин між платниками податків та податковими органами.

Однак, на цьому дослідження даної проблеми не вичерпується, адже із вдосконаленням форм та методів податкового контролю природним є те, що вдосконалюється і система форм та методів податкового опору. Це неминуче призводить до нових типів та видів податкових ризиків. А це, у свою чергу, вимагає розробки нових підходів у контрольній діяльності ДПСУ.

Література

1. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 року № 509-XII.
2. *Doing Business – The World Bank Group.* <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/PayingTaxes/CompareAll.aspx>
3. Андрущенко В. Л. Фіскальне адміністрування як наука і мистецтво // *Фінанси України.* – 2003. – № 6. – С. 27–35.
4. Жеребних А. М., Онишко С. В. Проблема збирання податків в Україні: стан та шляхи розв'язання // *Фінанси України.* – 2001. – № 7. – С. 104–108.
5. Чугаєв А., Волков Ю. Аналіз суб'єктів господарювання за даними податкових декларацій // *Науковий вісник Національної академії ДПС України,* № 5 (27). – 2004. – С. 132–143.