

СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМИ РИЗИКАМИ

ДЕСЯТНЮК О. М.

УДК 336.221.4(477)

Десятнюк О. М. Стратегічні орієнтири управління податковими ризиками

Досліджено теоретико-організаційні засади управління податковими ризиками, визначено його зміст і принципи. На цій основі виокремлено стратегічні орієнтири ефективного розвитку податкового ризик-менеджменту.

Ключові слова: управління, податкові ризики, стратегія, принципи, елементи, функції.

Рис.: 1. **Табл.:** 1. **Бібл.:** 4.

Десятнюк Оксана Миронівна – доктор економічних наук, доцент, професор кафедри податків і фіскальної політики, Тернопільський національний економічний університет (вул. Львівська, 11, Тернопіль, 46020, Україна)
E-mail: okster@list.ru

УДК 336.221.4(477)

Десятнюк О. М. Стратегические ориентиры управления налоговыми рисками

Исследованы теоретико-организационные основы управления налоговыми рисками, определены его содержание и принципы. На этой основе выделены стратегические ориентиры эффективного развития налогового риск-менеджмента.

Ключевые слова: управление, налоговые риски, стратегия, принципы, элементы, функции.

Рис.: 1. **Табл.:** 1. **Библ.:** 4.

Десятнюк Оксана Мироновна – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры налогов и фискальной политики, Тернопольский национальный экономический университет (ул. Львовская, 11, Тернополь, 46020, Украина)
E-mail: okster@list.ru

UDC 336.221.4(477)

Desyatnyuk O. M. Strategic Goals of Tax Risk Management

The theoretical and organizational bases of tax risk management are investigated. The essence and principles of tax risk management are determined. On this basis the strategic goals of effective development of tax risk management are distinguished.

Key words: management, tax risks, strategy, principles, elements, functions.

Pic.: 1. **Tabl.:** 1. **Bibl.:** 4.

Desyatnyuk Oksana M. – Doctor of Science (Economics), Associate Professor, Professor, Department of Taxes and Fiscal Policy, Ternopil National Economic University (vul. Lvivska, 11, Ternopil, 46020, Ukraine)
E-mail: okster@list.ru

Податкові ризики та загрози, які вони спричиняють фінансовій безпеці України, не дають змоги податковій системі об'єктивно реагувати на класичні для ринкового механізму регулюючі впливи та зумовляють негативні наслідки для національної економіки держави загалом. Ефективність боротьби з цим феноменом значною мірою залежить від раціонально організованої, адекватної за критеріями і показниками системи моніторингу податкових ризиків. У прогностичному періоді чи у випадках загрозливого стану ефективно налагоджений моніторинг на основі визначення динаміки основних показників функціонування податкової системи і тенденцій її розвитку дасть можливість комплексно оцінити реалії щодо забезпечення належного рівня податкових надходжень, сприяти виконанню завдань реформування. Це, у свою чергу, надасть процесу моніторингу більшої цілеспрямованості та врегульованості, підвищить відповідальність суб'єктів податкових правовідносин.

Національна школа ризикології як важливий напрямок економічної науки в нашій країні перебуває на стадії становлення і розвитку. Усе частіше в науковому середовищі обговорюється і проблема податкових ризиків. Значний внесок у створення наукового підґрунтя для трансформації оподаткування в контексті усунення дестабілізуючих ризиків його розвитку зробили такі відомі вчені-фінансисти, як В. Андрущенко, В. Вишневський, В. Віглінський, Н. Внукова, О. Данілов, В. Грана-

туров, О. Долгий, Ю. Іванов, А. Крисоватий, В. Мельник, А. Скрипник, А. Соколовська, В. Федосов та ін. Проблеми, порушені у проведених дослідженнях, підтверджують нагальність і доцільність пізнання діалектики ризиковості податкової системи. Однак, з огляду на складність даної проблематики, залишаються не розкритими багато аспектів розвитку теорії податкових ризиків у методологічному і концептуальному аспектах для адекватного виконання множини практичних завдань, які виникають у процесі податкового реформування. Зокрема потребують дослідження питання побудови ефективної системи управління податковими ризиками.

Метою статті є розробка теоретико-організаційних засад управління податковими ризиками та визначення на цій базі основних стратегічних орієнтирів ефективного розвитку податкового ризик-менеджменту.

Загалом під моніторингом податкових ризиків розглядаємо систему спостереження за динамікою впливу факторів на податкові ризики. Суть цієї системи полягає в розпізнанні і оцінюванні ризиків, виявленні, аналізі та усуненні причин, що спричиняють їх виникнення і поширення. Стосовно самого змісту податкових ризиків, то, виходячи із загальнонаукових основ оподаткування і ризикології, трактуємо податкові ризики як можливість виникнення негативних економічних наслідків через неефективність побудови і функціонування податкового механізму, тактики чи стратегії податкової діяльності та вчинення правопорушень у сфері оподаткування.

У системі моніторингу податкових ризиків практична реалізація ефективних рішень передбачає наявність адекватного управлінського інструментарію й технологій його застосування. Без розробки концепції управління ризиками неможливо ефективно здійснити масштабні стратегічні перетворення в діяльності податкових органів та забезпечити високий рівень виявлення і запобігання поширенню податкових ризиків.

У загальній стратегії податкової діяльності функція управління податковими ризиками передбачена ще у 2003 р. проектом Програми модернізації ДПС України. Проте як інструмент вибору стратегій досягнення визначених цілей, завдань і способів формування бажаного розвитку подій у сфері оподаткування досі її практично не застосовують.

Управління у сфері оподаткування в Україні можна охарактеризувати як кризовий менеджмент, оскільки основні зусилля керівників і фахівців різних рівнів сконцентровані на подоланні наявних проблем. Вимоги до системи управління податковими ризиками, передбачені програмою модернізації, у практиці податкових органів переважно сприймають як завдання розробити основи створення автоматизованої системи відбору платників податків для проведення контрольних заходів. При цьому ігнорується той факт, що сама собою система відбору є лише одним серед багатьох інших елементів системи адміністрування податків, а при її розробці навіть не ставлять конкретні завдання щодо здійснення заходів із виявлення, аналізу та усунення причин виникнення податкових ризиків. До того ж суб'єктами останніх є не лише платники податків, а метою моніторингу – не тільки визначення та усунення ризиків, а й прийняття рішень щодо їхнього попередження і мінімізації.

Низький рівень роботи вітчизняних податкових органів в цьому напрямку визначили також члени Наглядової ради Європейської комісії з питань реалізації проекту «Модернізація державної податкової служби». Вони наголосили, що саме управління ризиками є головною складовою систем самооцінювання для забезпечення добровільного дотримання податкового законодавства. Це засіб спрямування дефіцитних ресурсів у тому напрямку, де вони дадуть змогу отримати найбільші результати, а також проведення перевірок у платників податків з високим ступенем невиконання податкових зобов'язань. Тому управління ризиками слід організувати не тільки на рівні індивідуальних суб'єкта господарювання або податкової декларації, а й на рівнях певних груп ділової спільноти та загальнонаціональному [1].

Основною причиною того, що за наявності всіх передумов упровадження ця функція не набула відповідного розвитку в діяльності податкових органів, є певні проблеми та ускладнення, які спричиняють значну розбіжність між теорією управління ризиками й реальною практикою його застосування. Зазначену проблематику у вітчизняній економічній літературі розглядають здебільшого на мікрорівні. Суб'єкти господарювання упроваджують сучасні механізми й методи протидії податковим ризикам, використовуючи світовий досвід і адаптуючи його до вітчизняних реалій. Проте питання

управління на державному рівні, тобто тими ризиками, що виникають унаслідок функціонування податкової системи та впливають на національні макроекономічні показники, науковці практично не розглядають. Це викликає об'єктивну потребу дослідження основ управління ризиками та виділення орієнтирів його розвитку.

У контексті цього питання західноєвропейські економісти відстоюють думку, що управління ризиком – це дії, через здійснення яких досягається надійність відповідної діяльності шляхом передбачення можливих втратних випадків у процесі управління [2]. Однак за такого підходу акцент робиться лише на функціональній ролі управління ризиками, якою його суть не обмежується. Набагато важливіше встановити процес управління, який забезпечить виконання відповідних функцій.

Враховуючи результати наших досліджень у галузі податкової ризикології і аналізуючи цю проблему з прагматичних міркувань, управління податковими ризиками характеризуємо як процес, що охоплює такі етапи:

- ✦ визначення й оцінювання ризиків;
- ✦ встановлення пріоритетності ризиків;
- ✦ робота з ризиками, в тому числі вибір методів впливу на них при порівнянні ефективності обраних заходів та прийняття рішень;
- ✦ оцінювання результатів роботи з ризиками і якості організації управління.

Таким чином, *зміст управління податковими ризиками* визначимо як *процес виявлення, оцінювання та усунення податкових ризиків, попередження можливості їх виникнення, вдосконалення методів мінімізації, а також нейтралізація можливих наслідків їхньої дії*. При цьому наслідками податкових ризиків є їхні можливі негативні впливи на запланований (очікуваний, цільовий) результат або створені ними проблеми у сфері оподаткування.

Ефективне управління податковими ризиками потребує побудови його політики відповідно до кінцевої мети. З огляду на це, обов'язковим елементом упровадження цього процесу є розробка стратегії – формування системи довгострокових цілей управління і вибір найбільш ефективних шляхів їхнього досягнення. Якщо ціль визначає те, чого необхідно досягти, то стратегія вказує, яким чином це зробити, тобто вона створює відповідний взаємозв'язок між цілями та діями. Стратегія сама собою залежить від певного середовища, а тому не діє окремо від визначеної мети.

Значення розробки стратегії управління податковими ризиками значно зростає за нестійкої економічної ситуації й невизначеності політичного становища. Зміни політичних влад не повинні серйозно впливати на ефективність діяльності податкових органів, оскільки, «...апріорі всі політичні сили, що змінювали одна одну при владі в будь-якій країні, не зацікавлені в нерегулярності надходження податків та спричинених цим перебоїв у фінансуванні державних витрат. Адже це істотно впливає на їхній імідж і термін владування» [3, с. 7]. Отже, насамперед розробка стратегії потребує формування незмінюваного управлінського апарату, який оперативно й компетентно реалізуватиме прийняті рішення.

Для успішної стратегії важливим, насамперед, є вибір напрямів модернізації управлінських технологій

відповідно до можливих змін ринкових умов, поведінки суб'єктів податкових правовідносин тощо, тобто необхідною є відповідна комбінація різних методів управління. Зокрема, найбільш вірогідним є те, що оптимізація дотримання податкової дисципліни в державі можлива при використанні ефективного поєднання стимулювання та санкцій. Так, у разі, коли суб'єкти податкових правовідносин не бажають чи не можуть виконувати податкове законодавство, стимули будуть незначними. Вони заохочують до певної поведінки та підтримують її, але не мають змоги суттєво її змінити.

Разом з цим, якщо податкова служба намагатиметься підвищити рівень виконання платниками податків зобов'язань винятково за допомогою змін в адміністративній або законодавчій інфраструктурах, не враховуючи позиції суб'єктів податкових правовідносин та ставлення суспільства до проблем оподаткування, ризику невиконання податкового законодавства зростатимуть.

Отже, основою формування стратегії управління ризиками є оцінювання реального стану справ у економіці й політичній системі країни, перспектив національного ринку, ставлення до податкової системи як безпосередньо суб'єктів податкових правовідносин так і суспільства загалом. З огляду на це стратегія управління податковими ризиками потребує стратегічного мислення. Останнє передбачає дії в межах певного набору припущень і можливих альтернатив, а також наявність складних припущень та альтернатив, що потенційно ведуть до нових і більш відповідних. Завжди існує можливість встановити деякі припущення та принципи, однак вони мають ґрунтуватися на відповідних цілях. Зокрема, якщо ціллю є ефективність процесу управління податковими ризиками, то це будуть такі принципи (рис. 1).

Попередньо визначені принципи та припущення є корисними і необхідними для ефективної діяльності ке-

рівників різних ланок. Однак стратегічне мислення охоплює також методи, за якими суб'єкти управління мають навчитись мислити на перспективу, а не тільки думати про первинні потреби організації. Це необхідно насамперед для постійного розвитку робочого процесу та вироблення вміння ухвалювати рішення в нових ситуаціях. Відтак, прийняття стратегічного рішення потребує зосередження уваги на цілях. Її концентрація на обмеженнях і перешкодах значно ускладнює можливість визначення об'єктивних рішень та шляхів ефективного розвитку.

Історично ситуація сформувалася таким чином, що податкові органи розглядають відповідні ризики тільки на основі програм примусу, які застосовують до платників податків. Традиційні стратегії втручання в діяльність суб'єкта господарювання у відповідь на недотримання податкового законодавства, наприклад комплексна перевірка, є чи не єдиними підходами до вирішення питання невиконання податкових вимог. Однак стратегія «єдиної дії» не може бути успішною, якщо вона ґрунтується лише на акціях примусу. Приділення більшої уваги розумінню факторів, що формують поведінку всіх суб'єктів податкових правовідносин, які спричиняють податкові ризики, дасть можливість розробити та впровадити більш ефективні заходи протидії останнім.

З огляду на це предметом розширеного дослідження управління ризиками є причини, які зумовлюють невиконання законодавства у сфері оподаткування. Традиційний погляд на економічні моделі поведінки суб'єктів податкових правовідносин не відповідає емпіричним доказам. Окрім цього, ставлення платників до податкового законодавства формує сукупність інших факторів, як наприклад, соціальні цінності, суспільна мораль і сприйняття господарюючими суб'єктами системи оподаткування. Таким чином, жодна стратегія управління не буде ефективною без застосування відповідних знань.



Рис. 1. Принципи досягнення ефективності процесу управління податковими ризиками

Вважаємо, що знання самі собою не є частиною стратегії, однак саме на них мають ґрунтуватися стратегічні рішення. Без розуміння причин поведінки суб'єктів податкових правовідносин та ефективності стратегій роботи неможливо приймати правильні рішення. Тому для забезпечення максимальної дієвості системи управління важливе значення має підбір персоналу, який працює з податковими ризиками, за принципом компетентності з відповідними знаннями та вміннями.

Зазначені підходи до розробки стратегії управління податковими ризиками формують основні елементи цього процесу, які сприятимуть успішному його впровадженню. Загалом їх систематизовано в *табл. 1*.

емопов'язаних і взаємозалежних елементів, результатом функціонування яких є мінімізація негативних для податкової сфери економічних наслідків. Отже, система управління податковими ризиками – це сукупність методів, прийомів і заходів, які дають змогу необхідним чином прогнозувати настання негативних економічних наслідків, викликаних податковими ризиками і вживати заходи щодо їх запобігання чи мінімізації.

Побудова моделі управління податковими ризиками на основі розглянутого комплексного підходу до вибору стратегічних орієнтирів його розвитку відповідає сучасним досягненням економічної теорії та основним положенням існуючих міжнародних угод і стандартів, враховує

Таблиця 1

Основні елементи стратегії управління податковими ризиками

Назва елемента	Зміст застосування елемента
Наявність відповідної структури	Забезпечення функціональної і структурної підтримки процесу управління податковими ризиками
Належна інформаційна підтримка	Забезпечення управління об'єктивною і достовірною інформацією, а також ефективного її поширення
Наявність чітко організованих процесів	Організація процесів з урахуванням того, що визначення етапів управління податковими ризиками та призначення відповідальних – це лише засіб для досягнення мети, а не кінцевий результат
Застосування адекватних до ситуації методів роботи з ризиками	Вибір ефективних інструментів програмного забезпечення, статистичних, аналітичних і математичних методів роботи з податковими ризиками за принципом доступності і простоти
Відповідна культура прийняття рішень	Фундаментальні зміни в процесах і визначенні пріоритетів при прийнятті рішень, зокрема на рівні вищого керівництва
Обґрунтована послідовність дій	Визначення послідовності здійснення заходів щодо впровадження управління ризиками у діяльність податкової служби за принципом своєчасності кожного етапу після відповідної підготовки всіх необхідних передумов для цього
Відповідний спосіб мислення	Здатність управлінського персоналу до адекватного усвідомлення змісту поточних завдань, їхньої відповідності стратегічним цілям для своєчасного виявлення ініціативи щодо усунення ризиків
Рівень кваліфікації і ступінь залучення суб'єктів управління	Забезпечення розуміння основних концептуальних понять і принципів організації роботи з ризиками, формування спеціальних навичок і відповідних можливостей у фахівців, відповідальних за виконання управлінських функцій щодо моніторингу податкових ризиків

На стратегічному рівні управління ризиками має важливе значення для захисту як репутації податкової служби, так і безпеки у сфері оподаткування. Проте поряд із стратегічним наявний також операційний рівень, на якому ефективне управління забезпечує розробку головних проектів і програм, що дає змогу завчасно попереджати потенційні проблеми та визначати можливості для їхнього вирішення. Таким чином, відповідно до визначених цілей управління формується його тактика, що є так званою «формою деталізації ...стратегії» [4, с. 424] та обов'язковим елементом системи управління податковими ризиками.

Системний підхід до тактики управління податковими ризиками – це складне завдання, від вирішення якого залежить не лише ефективність роботи з ризиками, але й досягнення основних цілей оподаткування в конкретних соціально-економічних умовах. Виробляючи тактику управління, податкові органи, з одного боку, мають мінімізувати податкові ризики, а з другого – не ускладнювати умови діяльності суб'єктів господарювання.

Таким чином, загалом цю систему управління податковими ризиками характеризуємо як сукупність вза-

сучасні тенденції та перспективні напрямки застосування цієї функції в діяльності податкових органів. Використання цього підходу сприятиме трансформації вітчизняної податкової служби у провідний, підзвітний суспільству, високоефективний державний орган виконавчої влади та створюватиме найкращі умови для партнерських взаємовідносин податкових органів з платниками податків. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт наглядової ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua>
2. Zech J. Risk Management als System. Zeitschrift fur die gesamte / J. Zech. // Versicherungswissenschaft (Zfgvw). – 1983. – Н. 4. – С. 646 – 647.
3. Мельник В. М. До питання формування теоретичних засад адміністрування податків / В. М. Мельник // Фінанси України. – 2008. – № 9. – С. 3 – 9.
4. Фінанси : підруч. / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеев та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.