

УДК 336.225:005.334](477)

DOI: 10.31673/2786-7412.2026.033302

Денис БОНДАРЧУК

аспірант кафедри глобальної та національної безпеки,

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Київ

ORCID ID: 0009-0007-7078-5535

e-mail: dps.bondarchuk@gmail.com

Denys BONDARCHUK

Postgraduate student, Department of Global and National Security,

Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service,

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

ORCID ID: 0009-0007-7078-5535

e-mail: dps.bondarchuk@gmail.com

ОЦІНКА РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ В ПОДАТКОВОМУ КОНТРОЛІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА В УКРАЇНІ

ASSESSMENT OF THE RISK-ORIENTED APPROACH IN TAX CONTROL: THEORY AND PRACTICE IN UKRAINE

У статті визначено походження терміну «ризик-орієнтований підхід» у сфері податкового адміністрування, досліджено теоретичний та практичний аспекти застосування ризик-орієнтованого підходу. Визначено, що ризик-орієнтований підхід у податковому контролі є систематичним, безперервним процесом діяльності органів податкового контролю щодо виявлення, опрацювання, аналізу, систематизації ризиків несплати податків та зборів у повному обсязі та/або мінімізацію отриманих доходів, розробку та застосування проактивних (попереджувальних) та реактивних (корегуючих) заходів щодо таких платників податків з метою стимулювання добросовісного дотримання податкового законодавства та недопущення можливих порушень в майбутньому, при цьому дотримуючись балансу між державною функцією податкових органів та приватним інтересом платників податків. Проаналізовано законодавчу базу, на основі якої здійснюється управління податковими ризиками, функціональні особливості та повноваження органів податкового контролю при управлінні податковими ризиками. Встановлено лише часткове застосування ризик-орієнтованого підходу у податковому контролі, зокрема у сфері зупинення реєстрації податкових накладних/розрахунків коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та формуванні планів-графік проведення планових податкових перевірок. Також досліджено впровадження в Україні експериментального проєкту щодо функціонування системи управління податковими ризиками (комплаєнс-ризиками) в Державній податковій службі України. Обґрунтовано наявні недоліки та проблеми у реалізації ризик-орієнтованого підходу. На основі проаналізованих даних та міжнародного досвіду запропоновано напрямки вдосконалення застосування ризик-орієнтованого

підходу у сфері податкового адміністрування шляхом забезпечення податкових органів аналітичними даними, доступами до державних реєстрів та покращення взаємодії з іншими органами державної влади.

Ключові слова: податкова система, податкове адміністрування, податковий контроль, податковий ризик, ризик-орієнтований підхід, управління податковими ризиками.

The article defines the origin of the term «risk-oriented approach» in the field of tax administration, investigates the theoretical and practical aspects of the application of the risk-approach. It is determined that the risk-oriented approach in the tax control is a systematic, continuous process of activity of tax control bodies to identify, process, analyze, systematize the risks of non-payment of taxes and fees in full and/or shadowing of income receive, develop and apply proactive (preventive) and reactive (corrective) measures for such taxpayers in order to stimulate honest compliance with tax legislation and prevent possible violations in the future, while maintaining a balance between the state function of tax authorities and the private interest of taxpayers. The article analyzes the legislative framework which is a basis for carrying out tax risk management. Also the functional features and powers of tax control bodies in tax risk management are analyzed in the article. Only partial application of the risk-oriented approach in tax control has been established in the area of stopping the registration of tax invoices / adjustment calculations in the united register of tax invoices and in the area of formation of plan for tax audits conducting. The implementation of a pilot project in Ukraine on the functioning of the tax risk management system (compliance risks) in the State Tax Service of Ukraine was also investigated. The article justifies existing shortcomings and problems in the implementation of the risk-oriented approach. Based on the analyzed data and international experience, directions for improving the application of a risk-oriented approach in the field of tax administration are proposed by providing tax authorities with analytical data, access to state registers, and improving interaction with other state authorities.

Keywords: tax system, tax administration, tax control, tax risk, risk-oriented approach, tax risk management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах введення повномасштабної війни проти агресора держава Україна потребує стабільного функціонування економічної складової держави. Податкові надходження є основним джерелом фінансування державних функцій, що потребує належний рівень податкового контролю з боку держави. Для України здійснення ефективного податкового контролю є надзвичайно важливим аспектом функціонування податкової системи, оскільки в умовах ведення повномасштабної війни, руйнувань енергосистеми, нанесення неоціненної шкоди бізнесу та рівню платоспроможності платників податків в цілому, завданням податкового контролю є забезпечення правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання іншого законодавства, контроль над дотриманням якого покладено органи Державної податкової служби України (далі - ДПС). Водночас, метою застосування ризик-орієнтованого підходу у податковому контролі є забезпечення балансу між

податковими надходженнями до Державного бюджету України та бізнес-кліматом в Україні і недопущенням надмірного податкового тиску на платників податків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні роки зростає інтерес науковців до можливих шляхів вдосконалення, реформування, адаптації заходів податкового контролю в умовах повномасштабного вторгнення. Саме описані вище загрози і викликають підвищену наукову цікавість до даної теми. Зокрема, сутність податкових ризиків досліджувалась Таращенко В. [1, с. 125-128], Грищук Г., Пономаренко А., Почкай К. [2, с. 82] виснували, що ризик орієнтована модель податкового контролю є ефективним інструментом забезпечення податкових надходжень, хоча і потребує вдосконалення, з огляду на неналежне використання аналітичних матеріалів. Також Смирна К. [3, с. 3] зауважує не лише на фіскальному характеру податкового контролю, а й на регулятивному, що забезпечує добровільну сплату податків та зборів у повному обсязі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) – дослідити теоретичні засади використання ризик орієнтованого підходу у сфері податкового контролю, визначити особливості функціонування такого підходу в Україні, описати негативні складові ризик орієнтованого підходу податкового контролю, запропонувати шляхи його вдосконалення на основі проаналізованих даних та позитивного міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ризик орієнтований підхід побудований на концепції концентрації контролюючих заходів на платниках податків з підвищеною ймовірністю порушення податкового законодавства, що призводять до найбільших втрат від недоотриманням бюджетом податкових надходжень. В сучасній науковій літературі термін «податковий ризик» трактується як ймовірність виникнення втрат бюджету внаслідок недотримання платником податків вимог законодавства або використання агресивних схем податкового планування. У Податковому кодексі України (далі – ПК України) [4] наведено точне та конкретне визначення терміну «податковий ризик» як ймовірність невиконання платником податків податкового обов'язку щодо взяття його на облік як платника податків, реєстрації платником окремих видів податків, подання (своєчасного подання) податкової звітності, декларування (повного декларування), сплати (своєчасної та повної сплати) платником податків податкових зобов'язань, інших податкових обов'язків, невиконання платником податків іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Разом з цим, ПК України як головним законодавчим актом у сфері оподаткування не передбачається, що податковий контроль в Україні здійснюється на базі ризик-орієнтованого підходу. Для дослідження особливостей функціонування ризик-орієнтованого підходу у податковому контролі в Україні слід чітко розуміти, за допомогою яких саме способів та заходів здійснюється податковий контроль.

Так, відповідно до статті 62 ПК України [4] податковий контроль здійснюється шляхом:

- ведення обліку платників податків;
- інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючих органів;
- перевірок та звірок відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірок щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено

на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин;

- моніторингу контрольованих операцій та опитування посадових, уповноважених осіб та/або працівників платника податків;
- обліку та моніторингу діяльності фінансових агентів.

В свою чергу, в міжнародній економічній літературі організації ризик-орієнтований підхід визначається як систематичний процес, у якому податкова адміністрація робить усвідомлений вибір щодо того, які заходи використовувати, виходячи зі знань усіх платників податків та їх поведінки, пов'язаних з наявними можливостями, для ефективного стимулювання дотримання вимог та запобігання недотриманню [5, с. 3].

Фундаментальним нормативно-правовим актом в українському законодавстві у сфері застосування ризик-орієнтованого підходу у сфері податкового контролю є Постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2024 № 854 про затвердження Порядку реалізації експериментального проекту щодо функціонування системи управління податковими ризиками (комплаєнс-ризиками) в Державній податковій службі (далі - Порядок № 854) [6].

Відповідно до Порядку № 854 передбачається, що при Державній податковій службі створюється експертний колегіальний орган для координації процесу управління податковими ризиками та організації проведення даного експерименту. Також передбачається, що управління податковими ризиками здійснюватиметься на трьох рівнях: стратегічному, тактичному та оперативному. На стратегічному рівні функції податкового комплаєнсу здійснюватимуться Головою ДПС (або особою, що виконує її функції) та експертною комісією шляхом схвалення загального, операційного, сегментарних та секторальних планів; переліку платників податків, що мають найвищий податковий ризик; забезпечення інформаційно-аналітичних матеріалів щодо податкових ризиків платників податків та контроль за виконанням перерахованих вище планів.

На тактичному рівні виконання податкового комплаєнсу забезпечуватимуть структурні підрозділи ДПС, основними завдання яких є забезпечення аналітичної підтримки, здійснення аналізу зовнішніх та внутрішніх факторів середовища, що впливають як на контролюючий орган, так і на платників податків, формування пропозицій щодо пріоритетних напрямків податкового комплаєнсу, проведення ідентифікації, аналізу та оцінювання податкових ризиків, погодження алгоритмів оцінювання податкових ризиків тощо. Варто розуміти, що вся аналітична діяльність здійснюватиметься саме на тактичному рівні. Від так, важливо згадати, що Порядком № 854 передбачаються принципи та прикладні механізми такої діяльності. Зокрема, але не виключно, слід наголосити на SWOT-аналізі (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) та PESTEL-аналізі (Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal). Таким чином, органи податкового контролю передбачатимуть всі чинники як внутрішні, так і зовнішні, що впливатимуть на формування податкових ризиків, що підвищить рівень їх об'єктивності.

На основі проведеного аналізу вже на оперативному рівні територіальними органами ДПС та їх структурні підрозділи здійснюватимуть безпосередньо податковий контроль. Це виражатиметься у здійсненні як проактивних (сприятливих), так і реактивних (корегувальних) заходів реагування на податкові ризики. Проактивними (сприятливими) заходами або попереджувальними

вважатимуться дії консультаційного, допоміжного та/або сервісного характеру платникам податків без примусу. Передбачається, що такі заходи позитивно сприятимуть дотриманню податкового законодавства та попереджатимуть порушення. Реактивними ж заходами вважатимуться контрольно-перевірочні дії, заходи примусового погашення податкового боргу тощо, тобто такі дії та заходи, які не залежать від волі платника податків та провадяться вже внаслідок можливого вчинення порушення податкового законодавства. Метою даних заходів є корегування податкових показників та застосування штрафних санкцій, що в свою чергу є одним із запобіжників від можливого вчинення порушення податкового законодавства в майбутньому.

В загальному можна констатувати, що такий ризик-орієнтований підхід, що передбачений Порядком № 854, спрямований на підвищення ефективності заходів податкового контролю шляхом здійснення збору інформації, формулювання алгоритмів оброблення даної інформації, формування чітких, прозорих та зрозумілих критеріїв щодо податкових ризиків, концентрації обмеженого ресурсу органів ДПС на тих сферах та платниках податків, щодо яких існують найвагоміші ризики втрати податкових надходжень.

Також слід відмітити, що проявом застосування ризик-орієнтованого підходу є використання автоматизованого моніторингу відповідності податкової накладної/розрахунку коригування критеріями оцінки ступеня ризиків (автоматизований моніторинг) при реєстрації податкових накладних/розрахунків коригування з податку на додану вартість в Єдиному реєстрі податкових накладних (далі – ЄРПН), що передбачено Порядком з питань зупинення реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.2021 № 1165 (далі – Порядок № 1165) [7].

Порядком № 1165 передбачено функціонування автоматизованого моніторингу, який на основі аналітичних даних та податкової інформації, а також закладених даних в математичний алгоритм в автоматичному режимі здійснює зупинення реєстрації податкових накладних/розрахунків коригування в ЄРПН з метою недопущення розповсюдження безпідставного податкового кредиту з податку на додану вартість. Розповсюдження такого податкового кредиту очевидно є одним з податкових ризиків, оскільки може призводити до безпідставного заниження об'єкту оподаткування з податку на додану вартість, недоотримання податкових надходжень з податку на додану вартість як найбільш бюджетонаповнюючого податку. У разі виявлення даною системою передбачених Порядком № 1165 критеріїв відбувається зупинення реєстрації таких податкових накладних/розрахунків коригування питання щодо їх розблокування вирішується колегіальними комісіями, створеними при територіальних органах ДПС.

Система автоматизованого моніторингу реєстрації податкових накладних функціонує з 2019 року та неодноразово зазнавала змін та доопрацювання в частині вдосконалення аналітичних даних, які є маркерами наявності податкових ризиків, підтриманні рівня правової визначеності для платників податків шляхом конкретизації та точності критеріїв, які є підставою для зупинення реєстрації податкових накладних, з метою послаблення тиску на платників податку на додану вартість.

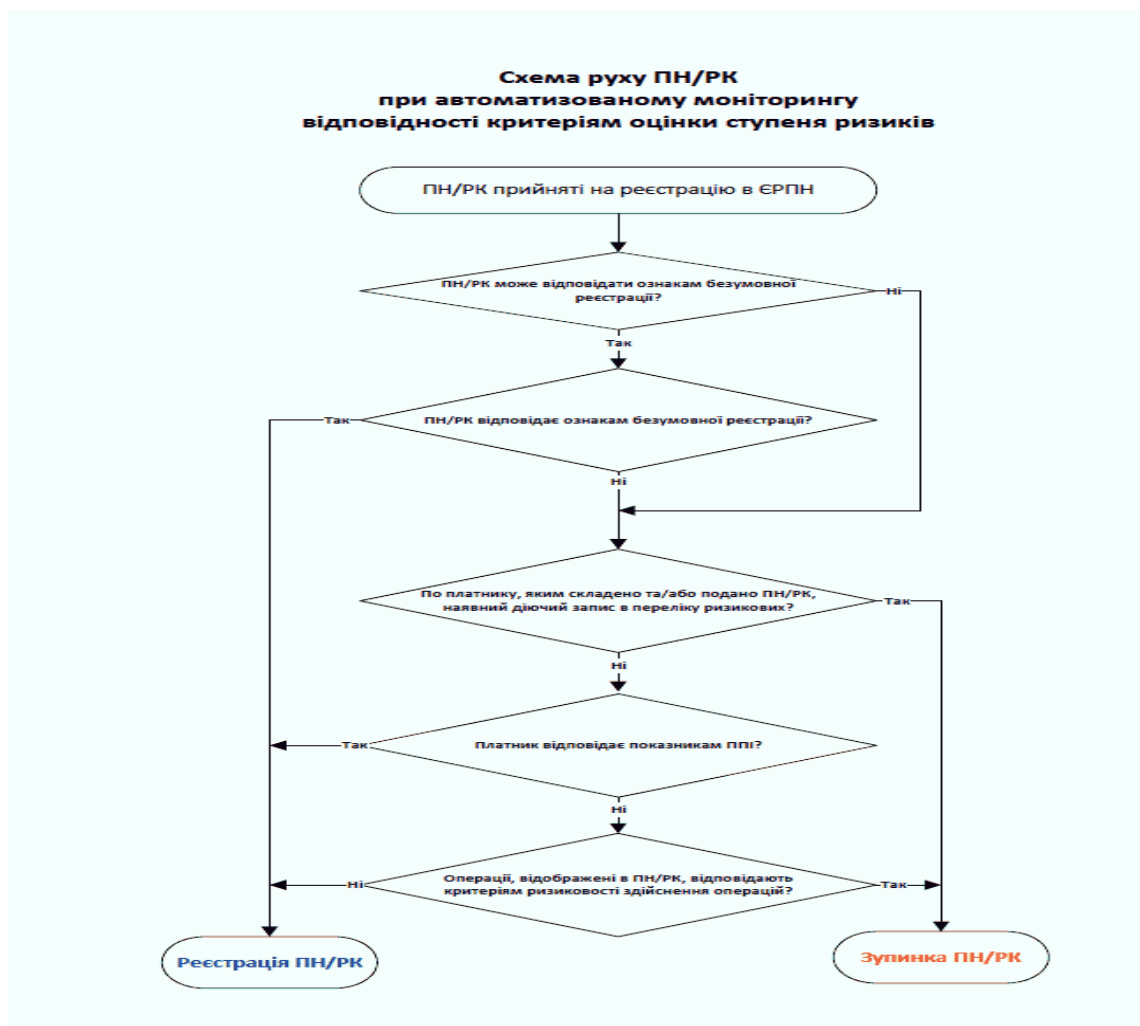


Рис. 1. Схема руху податкової накладної/розрахунку коригування при автоматизованому моніторингу відповідності критеріям оцінки ступеня ризиків

Джерело: сформовано на основі [7].

Можна констатувати, що ризик-орієнтований підхід у податковому контролі в Україні наразі використовується лише при застосуванні порядку зупинення реєстрації податкових накладних/розрахунків коригування в ЄРПН та при формуванні планів-графіків проведення планових податкових перевірок платників податків. Слід враховувати успішні міжнародні практики, які розроблені відповідно до особливостей країни, сфери діяльності, регіону, менталітету тощо. Зокрема, в Італії [5] розроблено методологію APPLE як інструмент перехресної перевірки всіх доступних податковим органам даних з усіх державних реєстрів з метою виявлення платників податків, які не декларують доходи. Тобто, податкові органи Італії шукають ознаки економічної діяльності, яка не є задекларовано. Наприклад, надмірний розмір комунальних послуг, володіння комерційними транспортними засобами тощо. Водночас з цим, перевіряється наявність речей розкоші, для прикладу дорогі автомобілі, значні фінансові інвестиції чи володіння нерухомістю. Таким чином, податкові органи відбирають більш

ризиковані верстви населення. Також для прикладу у Данії оренда нерухомості та транспорту є найбільш використовуваними формами економіки спільного використання. Оцінюється, що загальна вартість транзакцій у сфері оренди нерухомості та транспорту за 2015 рік становила 57-84 млн. євро. З метою встановлення контролю за даною сферою, данським законодавцем досягнуто компромісу шляхом пропонування платникам податків зниженої ставки на дохід, отриманий від передачі в оренду нерухомості чи транспорту, у разі якщо, такі правовідносини відбуваються за участі третьої особи - цифрової платформи, яка в свою чергу є податковим агентом для таких платників податків, і передає відомості про такі правовідносини до податкових органів Данії. Відтак, у травні 2018 року між уповноваженими податковими органами Данії та платформою Airbnb укладено угоду про обмін інформацією.

Висновки і пропозиції. Ризик-орієнтований підхід у сфері податкового контролю є ефективним та сучасним механізмом податкового адміністрування в цілому. Незважаючи на значний науковий інтерес до даної тематики, даний підхід лише починає імплементуватися у податкове законодавства та ставати ефективним інструментом для українських податкових органів. Для подальшого розвитку та отримання результату важливим є вдосконалення законодавчої бази шляхом закріплення у нормативно-правових актах основних принципів застосування ризик-орієнтованого підходу; чітких, зрозумілих та обґрунтованих критеріїв щодо тих категорій платників податків, на яких можуть поширюватися заходи податкового контролю; чітке визначення повноважень органів податкового контролю та їх посадових осіб. Важливою перевагою також може стати удосконалення аналітичних здатностей податкових органів, шляхом забезпечення останнім кращої взаємодії між державними реєстрами, іншими державними органами, запровадження додаткових посад. Доречним також є адаптація до українських реалій успішних міжнародних практик, а не абсолютне копіювання їх.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Тарашенко В. Теоретико-методичні підходи до сутності податкових ризиків та їх класифікації. *Український економічний часопис*. 2024. Вип. 5. С. 125–128. URL: <https://journals.dpu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/443> (дата звернення: 28.08.2026).
2. Грищук Г., Пономаренко А., Почкай К. Ризик-орієнтована модель податкового контролю як інструмент забезпечення бюджетних надходжень. *Економіка та суспільство*. 2025. № 82. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-82-9>.
3. Смирна К. В. Основні проблеми системи оподаткування України. *Економіка та суспільство*. 2024. № 59. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-59-132>.
4. Податковий кодекс України : Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 28.08.2026).
5. *Compliance risk management in the digital era. FPG083/FPG012. Update of the CRM Guide by European Commission*. European Commission. 2023. URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2024-01/2023_CRM_Guide.pdf (дата звернення: 28.08.2026).
6. Про затвердження Порядку реалізації експериментального проекту щодо функціонування системи управління податковими ризиками (комплаєнс-ризиками) в Державній податковій службі : Постанова Кабінету Міністрів

України від 25.07.2024 № 854. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.08.2026).

7. Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1165. URL: <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/postanovi-kabinetu-ministr/75417.html> (дата звернення: 28.08.2026).

REFERENCES

1. Tarashchenko, V. (2024). Teoretyko-metodychni pidkhody do sutnosti podatkovykh ryzykiv ta yikh klasyfikatsii [Theoretical and methodological approaches to the essence of tax risks and their classification]. *Ukrainskyi ekonomichnyi chasopys*, 5, 125–128. Retrieved August 28, 2026, from <https://journals.dpu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/443>
2. Hryshchuk, H., Ponomarenko, A., & Pochkai, K. (2025). Ryzyk-oriientovana model podatkovoho kontroliu yak instrument zabezpechennia biudzhethnykh nadkhodzhenn [Risk-oriented model of tax control as a tool for ensuring budget revenues]. *Ekonomika ta suspilstvo*, 82. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-82-9>
3. Smyrna, K. V. (2024). Osnovni problemy systemy opodatkuvannia Ukrainy [Main problems of the taxation system of Ukraine]. *Ekonomika ta suspilstvo*, 59. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-59-132>
4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Podatkovyi kodeks Ukrainy* [Tax Code of Ukraine] (No. 2755-VI, December 2, 2010). Retrieved August 28, 2026, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
5. European Commission. (2023). *Compliance risk management in the digital era: FPG083/FPG012. Update of the CRM Guide*. Retrieved August 28, 2026, from https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2024-01/2023_CRM_Guide.pdf
6. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2024). *Pro zatverdzhennia Poriadku realizatsii eksperymentalnoho proektu shchodo funktsionuvannia systemy upravlinnia podatkovymy ryzykamy (komplaiens-ryzykamy) v Derzhavnii podatkovii sluzhbi* [On approval of the procedure for implementing the experimental project on the functioning of the tax risk (compliance risk) management system within the State Tax Service] (Resolution No. 854, July 25, 2024). Retrieved August 28, 2026, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854-2024-%D0%BF#Text>
7. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2019). *Pro zatverdzhennia poriadkiv z pytan zupynennia reiestratsii podatkovoi nakladnoi / rozrakhunku koryhuvannia v Yedynomu reiestri podatkovykh nakladnykh* [On approval of procedures concerning the suspension of registration of a tax invoice / adjustment calculation in the Unified Register of Tax Invoices] (Resolution No. 1165, December 11, 2019). Retrieved August 28, 2026, from <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/postanovi-kabinetu-ministr/75417.html>

Received (надійшла до редакції): 16.07.2026

Accepted (прийнята до друку): 31.08.2026

Published (опублікована): 15.09.2026