

УДК 351.713

О. І. ЮР'ЄВА

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМ БОРГОМ

Досліджено основні проблеми державного управління податковим боргом. Проаналізовано особливості сучасних процедур погашення податкового боргу. Запропоновано шляхи вдосконалення технології управління податковим боргом і напрями оптимізації його управління.

Ключові слова: податковий борг, управління податковим боргом, процедури погашення боргу, стягнення податкового боргу, оптимізація технології управління боргом.

The main problems of state management of tax debt were researched. The peculiarities of modern procedures of tax debt repayment were analyzed. The ways of improvement of the technology of tax debt management and the ways of the optimization of its management were proposed.

Key words: tax debt, tax debt management, procedures of debt repayment, tax debt collection, optimization of technology of debt management.

Однією з проблем, що постають перед Україною як незалежною, соціально орієнтованою державою, яка бере активну участь у процесі інтеграції до світового простору, є значні обсяги податкового боргу.

Проблема наявності податкового боргу є загальнодержавною, оскільки недонадходження доходів до бюджету в запланованих обсягах з причини накопичення новоствореного податкового боргу безпосередньо впливає на формування та стабільність фінансової системи держави та на фінансування державних програм соціально-економічного розвитку.

З огляду на це, нагальною є потреба в розробці теоретичних і практичних засад формування досконалого механізму державного управління податковим боргом, складовими процесу якого є збирання, систематизація та аналіз інформації про суми податкового боргу з метою прийняття виважених управлінських рішень щодо заходів впливу на фіскальну поведінку платника податків. Тому дослідження проблем державного управління податковим боргом, розробка пропозицій щодо мінімізації податкового боргу та вибір ефективної технології управління ним в інтересах держави і суспільства є актуальним, невідкладним і стратегічним завданням як науковців, так і відповідних органів державної влади.

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження становлять праці науковців, в яких відображена тема мінімізації податкового боргу та побудови

ефективної системи управління податковим боргом. Слід виділити роботи А. Крисоватого, І. Луїної, В. Мельника, П. Мельника, В. Онищенко, О. Тимченко, В. Федосова, А. Яковлевої, І. Бабіна, Ю. Туника, О. Онишка, В. Валігури та інших науковців. Віддаючи належне доробку вчених у цій сфері, слід зауважити, що переосмислення вимагають теоретико-методологічні підходи до вивчення сутності механізму управління податковим боргом, удосконалення – розробка пропозицій щодо мінімізації податкового боргу, що зумовлює необхідність подальших наукових досліджень з цієї важливої проблеми.

Мета статті полягає у висвітленні основних проблем та аналізі сучасних тенденцій державного управління податковим боргом і формуванні теоретико-методичних рекомендацій з питань удосконалення існуючої технології управління податковим боргом.

Наявність податкового боргу ставить під загрозу виконання державних економічних і соціальних програм, оскільки недонадходження податків скорочує видатки бюджету на потреби суспільства.

Наявність податкової заборгованості в будь-якому розмірі є суспільне зло, що порушує права всіх громадян, позбавляючи державу джерел фінансування їхніх потреб. Однак аналіз визначених її показників у конкретних соціально-економічних умовах тієї чи іншої країни дозволяє встановити глибину проблеми, зважаючи також на фактори її місця і часу [6].

Проблема наявності податкової заборгованості є актуальною як для України, так і для багатьох країн світу. Так, Міністерство фінансів Польщі оцінює податкову заборгованість польських громадян перед державою на початок 2013 р. майже у 16 млрд дол., 4,5 млрд дол. з яких становлять відсотки за несвоєчасну сплату податків. Сума несплачених податків останнім часом стрімко зростає. За оцінками Мінфіну Польщі, наприкінці 2013 р. борг без відсотків становитиме 12,6 млрд дол. (майже на 70 % більше, ніж у 2008 р.). Сума накопиченого за останні роки податкового боргу разом із відсотками перевищує річні видатки країни на охорону здоров'я більш ніж у 7 разів, на вищу освіту – більш ніж у 4 рази, на армію – у 2 рази [8].

Слід зазначити, що вирішення проблеми існування податкового боргу ускладнюється впливом світової фінансової кризи, яка вразила економіки більшості країн світу. Особливо її відчула економіка України. Так, у 2008 р. падіння фінансового ринку в Україні у порівнянні з іншими країнами світу було найбільшим (- 69 %). Одним із найбільших було і знецінення національної грошової одиниці – на 42,2 %. Уряди країн світу здійснили цілу низку антикризових програм, щоб послабити вплив світової кризи на свої економіки. В Україні спроби подолати наслідки фінансової кризи не дали необхідного ефекту [5].

Незважаючи на розробку і реалізацію окремих заходів економіко-правового, організаційного, соціального та іншого характеру, а також прийняття законодавчих актів, що встановлюють повноваження податкових органів, обсяги податкового боргу в Україні залишаються значними. Так, станом на 01.01.2012 обсяги податкового боргу до Зведеного бюджету склали 8 729,7 млн грн, до Державного

бюджету 7 185,6 млн грн. Співвідношення податкового боргу до обсягів мобілізації податків та зборів у 2011 р. склало до Зведеного бюджету 3,9 %, до Державного бюджету 4,8 %. Головною причиною такого стану є недостатня дієвість існуючого механізму державного управління податковим боргом, що обумовлено безсистемністю вжиття заходів щодо стягнення податкового боргу, неузгодженістю засобів впливу на поведінку платника, недосконалістю механізмів податкової застави, реалізації заставного майна тощо.

Передумовою будь-якого наукового дослідження є з'ясування теоретичних і практичних питань, здобутків науковців стосовно предмета дослідження. У межах дослідження проблем державного управління податковим боргом це стосується дослідження змісту категорій податкового боргу та управління податковим боргом.

Як зазначає В. Тарасенко, заборгованістю вважається будь-яке зобов'язання, що виникло між сторонами, але не було своєчасно виконаним. У свою чергу, податковим називається борг, що виникає в результаті несвоечасної сплати платником податків зобов'язань з платежів до бюджету. Податковий борг, як і будь-яка інша заборгованість, підлягає погашенню платником податків незалежно від структури такого боргу, причин виникнення, часу виникнення, суми боргу (починаючи з мінімуму, який становить 340 грн) та інших факторів [10].

На думку В. Боржняка, податковий борг – це сума фактичної заборгованості суб'єкта господарювання (фізичної або юридичної особи), яка виникла внаслідок невиконання податкових зобов'язань перед державними та місцевими органами влади за певний звітний період; це результат діяльності юридичних і фізичних осіб, унаслідок якої виникають спірні відносини з приводу добровільної сплати чи примусового стягнення суми податкової заборгованості органами державної виконавчої влади України; це систематичне чи одноразове невиконання зобов'язань зі сплати податкових платежів і зборів суб'єктів оподаткування перед державою.

Податковий борг виникає з платежу за певний період як різниця між нарахованими та сплаченими сумами податкових зобов'язань, а його абсолютна величина визначається від'ємним сальдо розрахунків з бюджетом на фіксовану дату. Податковий борг може розглядатися як наслідок безпосереднього невиконання або неналежного виконання платниками податків своїх соціальних зобов'язань, які виявляють себе у вигляді податкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів. Податковий борг може бути наслідком прояву протиправних намірів, умисного ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів. Податковий борг може виникати як наслідок допущених прорахунків у державній соціально-економічній політиці [2].

Як зазначено у ст. 14.1.175 Податкового кодексу України, податковий борг – сума узгодженого грошового зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), але не сплаченого платником податків у встановлений цим Кодексом строк, а також пеня, нарахована на суму такого грошового зобов'язання [9].

Податковий борг виникає в разі несплати платником податків узгодженої суми грошового зобов'язання в установлений термін. Можна помилково вважати суб'єктом податкових дій лише платника, оскільки від його дій залежить наявність цього явища: проте, так само як податки відображають взаємини між платником та державою, так і борг зі сплати податків є результатом взаємин цих двох суб'єктів. У контексті суб'єктів ми маємо говорити про управління податковим боргом, яке вони здійснюють [3].

Визначення поняття “управління податковим боргом” надає О. Тимченко як сукупність прийомів та способів впливу на платіжну поведінку боржників, спрямованих на погашення ними податкового боргу з метою його мінімізації. Особливістю об'єкта управління є те, що платники-боржники функціонують відокремлено один від одного. Відтак, управлінські дії мають бути спрямовані на кожного боржника окремо. Управління податковим боргом як несплаченої в установлений термін узгодженої суми податкового зобов'язання, здійснюється через підсистеми засобів впливу на платника для забезпечення погашення ним податкового боргу самостійно та заходів примусового стягнення [11].

О. Онишко трактує поняття “управління” як організуючу діяльність, спрямовану на досягнення певних цілей. Фактично, йдеться про вплив (тиск, діяння) шляхом використання організаційних заходів, у цьому випадку на процеси виконання податкових зобов'язань, тому повніше застосовувати термін “регулювання”. З цієї точки зору науковцем запропоновано поняття “правове регулювання податкового боргу” як цілеспрямованого процесу, спрямованого на своєчасне і в повному обсязі виконання податкових зобов'язань, що сприяє забезпеченню умов для попередження виникнення податкового боргу в майбутньому через нормотворчі, регулятивні і охоронні податкові процедури [7].

У контексті управління податковим боргом А. Яковлєва надає поняття “протидія податковому боргу” як сукупність системних заходів, що вживаються фінансовими органами держави для мінімізації наявного податкового боргу та зниження ризиків виникнення можливого податкового боргу. Мінімізація наявного податкового боргу забезпечується через реалізацію різних заходів організаційно-адміністративної спрямованості: організація роботи з платниками-боржниками, позовна робота, кримінальне переслідування посадових осіб тощо [12].

На думку автора, з точки зору науки державного управління категорію управління податковим боргом слід трактувати як сукупність податкових методів, важелів та інструментів, які використовуються державними органами влади для мінімізації наявного податкового боргу та недопущення виникнення новоствореного податкового боргу, за відповідного нормативно-правового, організаційного та інформаційного забезпечення.

Погляд на управління податковим боргом як на процес дав змогу представити його як послідовність взаємопов'язаних регламентованих у часі етапів, на кожному з яких застосовуються відповідні методи [11].

Безпосередньо управління податковим боргом платників податків здійснюється за рахунок упровадження інституту податкових керуючих. З метою надання платникам податків допомоги в погашенні податкового боргу та реалізації відповідних повноважень, керівник органу державної податкової служби призначає такому платнику податків з-поміж працівників державної податкової інспекції податкового керуючого. Відповідно до законодавства, податковий керуючий направляє боржнику податкову вимогу, здійснює опис майна платника податків, що має податковий борг, у податкову заставу, здійснює перевірку стану збереження майна, яке перебуває в податковій заставі, забезпечує підготовку відповідних матеріалів до суду щодо стягнення податкового боргу тощо, тобто здійснює управлінський вплив на платіжну поведінку боржника з метою погашення податкового боргу.

Початковим етапом у процедурі управління погашенням податкового боргу платника податків є надсилання йому податковим керуючим податкової вимоги. Податкова вимога фактично носить інформативний характер, разом з тим, саме від дати її надсилання (вручення) залежить впровадження до платника податків заходів стягнення. Термін дії податкової вимоги становить 60 календарних днів – період, коли боржнику надається можливість для самостійного фінансового оздоровлення та забезпечення добровільного виконання зобов'язань перед бюджетами та державними цільовими фондами. Податкова вимога направляється платнику податків один раз, у ній міститься інформація про суму податкового боргу, поширення на майно боржника податкової застави та дата проведення опису майна в податкову заставу.

Досліджуючи питання терміну дії податкової вимоги (60 календарних днів), стикаємося із проблемою затягування в часі впровадження подальших заходів стягнення коштів і продаж майна платника в рахунок погашення його податкового боргу. За згаданих умов, вважаємо раціональнішим скоротити термін дії податкової вимоги до 30 календарних днів, що суттєво зменшить існуючі процедурні терміни стягнення податкового боргу та забезпечить підвищення платіжної дисципліни платників податків.

Наступним етапом у процедурі управління податковим боргом є законодавча реалізація права податкової застави. З метою забезпечення виконання боржником своїх зобов'язань щодо погашення податкового боргу, майно платника податків передається в податкову заставу. Право податкової застави виникає згідно з Податковим кодексом та не потребує письмового оформлення. Майно, на яке поширюється право податкової застави, оформлюється актом опису, до якого згідно з існуючим законодавством, включається ліквідне майно, яке можливо використати як джерело погашення податкового боргу. Однак на практиці виявити та здійснити опис у податкову заставу ліквідне майно боржника проблематично з причини його відсутності.

Сенс у застосуванні права податкової застави є лише тоді, коли засобом забезпечення є активи, які можна реалізувати, а також спричинити певні

незручності діяльності підприємства, натомість платник намагається виділити в заставу ті активи, які йому будуть непотрібні в майбутньому, а це ніяк не вплине на його фіскальну поведінку.

Таким чином, слід зазначити про недосконалість застосування податкової застави як дієвого механізму державного управління податковим боргом. Близько 90 % підприємств, в яких виникає податковий борг, не володіють активами, земельними ділянками, транспортними засобами, що свідчить про значні прогалини в законодавстві, яке дозволяє функціонувати підприємствам з незначним капіталом чи повною його відсутністю [1].

Іншою проблемою, яка пов'язана з функціонуванням права податкової застави, є відчуження ліквідного майна боржника в період проведення процедури судового оскарження рішень щодо нарахування сум грошових зобов'язань. Так, Податковим кодексом визначені підстави припинення податкової застави, зокрема майно платника податків звільняється з податкової застави з дня отримання платником податків рішення відповідного органу про скасування раніше прийнятих рішень щодо нарахування суми грошового зобов'язання або його частини (пені та штрафних санкцій) унаслідок проведення процедури адміністративного або судового оскарження. Досліджуючи це питання, вбачаємо наявність загрози втрат бюджету внаслідок відчуження ліквідного майна платником податків у період проведення процедури судового оскарження. За цих обставин вважаємо за доцільне збереження права податкової застави (його статусу) в період проведення процедури судового оскарження грошових зобов'язань платником податків, що надасть змогу запобігти відчуженню ліквідного майна "потенційного" боржника та забезпечить погашення податкового боргу за рахунок реалізації цього майна.

Аналізуючи заходи щодо управління податковим боргом, чітко простежується, що воно все більше переходить у площину стягнення податкової заборгованості [7].

Нормами чинного законодавства платнику податків надано можливість протягом 60 календарних днів забезпечити самостійну сплату податкового боргу в повному обсязі. Якщо цього не сталося – до боржника застосовуються заходи щодо погашення податкового боргу шляхом стягнення коштів, які перебувають у його власності, а в разі їх недостатності – шляхом продажу майна такого платника податків, яке перебуває у податковій заставі.

Відповідно до Податкового кодексу застосування зазначених заходів стягнення здійснюється лише на підставі попередньо отриманих рішень суду. Перше рішення приймається судом після розгляду позову державної податкової інспекції щодо стягнення коштів з рахунків платника податків у банках, які його обслуговують. Зазначене рішення суду направляється до виконання державній податковій інспекції на стягнення готівкових коштів, а також стягнення безготівкових коштів шляхом направлення до банків такого боржника інкасового доручення

(розпорядження) щодо списання коштів у розмірі суми податкового боргу або його частини без погодження з платником податків.

Якщо коштів недостатньо для погашення податкового боргу платника податків, державна податкова інспекція знову звертається до суду щодо надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі. Друге рішення приймається судом після розгляду зазначеного позову та направляється до державної податкової інспекції щодо забезпечення організації податковим керуючим продажу майна боржника на публічних торгах.

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, термін застосування заходів стягнення до боржників процедурно довготривалий. Спочатку судом приймається рішення щодо стягнення коштів, лише після цього (в разі недостатності коштів) приймається рішення щодо надання дозволу на погашення суми податкового боргу платника податків за рахунок його майна, що перебуває у податковій заставі. Такий механізм, на думку автора, потребує подальшого вдосконалення, більш раціональним і ефективним є прийняття судом єдиного судового рішення щодо погашення податкового боргу за рахунок грошових коштів та заставного майна боржника, що забезпечить “гнучкість” та можливість застосування найбільш ефективного заходу стягнення до конкретного боржника відповідно до стану його господарської діяльності. Також за цієї умови значно скоротяться витрати державних органів щодо підготовки, направлення, супроводження та виконання рішення суду про погашення податкового боргу.

Наявність податкового боргу вимагає його оцінки, результати якої повинні враховуватись контролюючими органами при розробці конкретних заходів щодо його управління в напрямі вдосконалення системи стягнення податкового боргу. Недопущення зростання податкового боргу та його скорочення варто рахувати одним із головних завдань діяльності контролюючих органів у найближчу перспективу.

Єдиним ефективним органом державної влади, що здійснює державне управління податковим боргом, є Міністерство доходів і зборів України, яке створене в 2012 р. шляхом реорганізації Державної податкової служби України та Державної митної служби України. Як зазначено в рішенні Колегії Міністерства доходів і зборів України від 05.04.2013 р., місією Міністерства є адмістрування податків, зборів, митних платежів та єдиного соціального внеску, надання послуг громадянам і бізнесу та, як наслідок, забезпечення наповнення дохідної частини бюджету, створення умов для розвитку підприємництва та міжнародної торгівлі [4].

Планом стратегічного розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013-2017 роки визначені стратегічні напрямки розвитку, серед яких важливе місце посідає напрямок здійснення контролю за повнотою сплати податків, зборів та митних платежів.

У контексті впровадження стратегічного напрямку розвитку – здійснення контролю за повнотою сплати податків, зборів і митних платежів передбачено вирішення таких стратегічних цілей:

- підвищення ефективності методів протидії мінімізації сплати податків;
- посилення функції оцінки та управління ризиками як основи контролю за повнотою сплати податків, зборів та митних платежів;
- розвиток централізованої аналітичної функції;
- удосконалення системи стягнення податкового боргу.

Тобто, одним із концептуальних напрямків роботи Міністерства доходів і зборів України в рамках стратегічного розвитку є управління податковим боргом та удосконалення системи стягнення податкового боргу.

Досягнення стратегічних цілей у напрямку удосконалення системи стягнення податкового боргу передбачено за рахунок впровадження таких стратегічних ініціатив:

- розробки законодавчих ініціатив з прискорення стягнення податкового боргу;
- оптимізації роботи зі стягнення податкового боргу;
- стягнення податкового боргу з урахуванням забезпечення можливості подальшого ведення бізнесу боржником.

Механізм управління податковим боргом являє собою складне за своєю природою і сутністю явище, що перебуває під дією значної кількості різноманітних факторів. Основні проблеми управління податковим боргом перебувають у площині законодавчого регулювання таких питань, як право та механізм застосування податкової застави, звернення стягнення податкового боргу з рахунків боржників, вилучення готівкових коштів, реалізація заставного майна боржника, удосконалення інституту податкового керуючого.

Існуючий механізм державного управління податковим боргом потребує більш детального дослідження з метою його вдосконалення, підвищення дієвості та результативності. Підсумовуючи вищевикладене, з урахуванням стратегічних напрямків розвитку Міністерства доходів і зборів України пропонуємо такі вектори вдосконалення управління податковим боргом:

- розробка законодавчих ініціатив з прискорення стягнення податкового боргу в частині прискорення застосування процедур стягнення, тобто проведення стягнення коштів та реалізації майна боржника після спливу 30 календарних днів (на сьогодні законодавчо встановлено – 60 днів) від дня надіслання (вручення) боржнику податкової вимоги;
- забезпечення оптимізації роботи зі стягнення податкового боргу в частині внесення змін до законодавчих актів, що регулюють процедуру стягнення податкового боргу податковими органами (стягнення готівкових та безготівкових коштів, реалізація заставного майна боржника) на підставі єдиного судового рішення, замість існуючої законодавчо встановленої практики винесення

судовими органами в певній послідовності двох окремих рішень щодо стягнення боргу;

– збереження права податкової застави (його статусу) в період проведення процедури судового оскарження грошових зобов'язань платником податків, що надасть змогу запобігти відчуженню ліквідного майна “потенційного” боржника та забезпечить погашення податкового боргу за рахунок реалізації цього майна.

Перспективи подальших досліджень знайдуть відображення в такому:

– дослідженні науково-теоретичних засад і формуванні обґрунтованого теоретико-методичного підходу до побудови дієвого механізму державного управління податковим боргом, що потребує, перш за все, уточнення дефініції “механізм державного управління податковим боргом”;

– удосконаленні принципової схеми механізму державного управління податковим боргом в частині доповнення його складовими;

– розробленні технологій управління, спрямованих на вирішення суспільної проблеми – мінімізації податкового боргу.

Література:

1. *Борбуляк О. В.* Аналіз методів управління податковим боргом / О. В. Борбуляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://libfor.com/index.php?newsid=354>

2. *Бортняк В. А.* Механізм стягнення податкового боргу (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. А. Бортняк. – Ірпінь, 2008. – 18 с.

3. *Валігура В. А.* Фіскальні технології управління податковим боргом у контексті його оптимізації / В. А. Валігура, Н. М. Михальчук // Наукові записки. Серія : “Економіка”. – 2011. – № 16. – С. 12–21.

4. Всеукраїнський форум працівників Міністерства доходів і зборів України від 6 липня 2013 р. Робочі матеріали щодо стратегічного розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013 – 2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.

5. *Громика Н. К.* Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону України в посткризовий період : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / Н. К. Громика. – Х., 2011. – 21 с.

6. *Новицький В. Є.* Податкове регулювання в системі інструментів соціально-економічного розвитку: питання методології / В. Є. Новицький // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 60.

7. *Онишко О. В.* Формування та структура правового інституту регулювання податкового боргу / О. В. Онишко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 1. – С. 263–268.

8. Податкові борги поляків досягли 16 млрд дол. Сума стрімко зростає // Податковий вісник. – 2013. – № 4. – С. 2.

9. Податковий кодекс України: кодифіковано станом на 19 січня 2013 р. // Вісник податкової служби України. – 2013. – № 2-3. – С. 31.

10. *Тарасенко В.* Нормативні засади процедури погашення податкового боргу / В. Тарасенко, Я. Мороз // Вісник податкової служби України. – 2013. – № 26. – С. 34–39.

11. *Тимченко О. М.* Податковий борг в Україні: мінімізація ризиків та ефективність менеджменту : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.08 “Гроші, фінанси і кредит” / О. М. Тимченко. – К., 2010. – 28 с.

12. *Яковлева А. М.* Напрями протидії податковому боргу / А. М. Яковлева // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 5. – С. 240–245.

Надійшла до редколегії 02.09.2013 р.