

УДК 338.12

О.С. ІВАНИШИНА

Національний університет Державної податкової служби

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ

У статті проаналізовано основні причини виникнення податкового боргу та технології протидії податковому боргу. Обґрунтовані можливості і шляхи запровадження інноваційних технологій адміністрування податкового боргу. Внесено пропозиції щодо мінімізації обсягу податкового боргу в Україні.

Ключові слова: податковий борг, адміністрування податкового боргу, інноваційні технології, протидія податковому боргу.

Однією з найгостріших проблем розвитку податкової системи України є наявність значного обсягу податкової заборгованості. Так, згідно даними Державної податкової адміністрації України (ДПАУ), станом на 1.01.2012 загальна сума податкового боргу платників податків перед бюджетами різних рівнів досягла в Україні 19,3 млрд.грн. Цей обсяг заборгованості сформували понад 469 тисяч платників (юридичні і фізичні особи).

Заборгованість платників податків зі сплати податків і зборів для фіскальних органів будь-якої країни представляє значну проблему, оскільки змушує відволікати певні ресурси (фінансові, кадрові, часові) на її адміністрування. Наявність такої заборгованості немов би «викривлює» податкове середовище, оскільки різні платники зі схожими результатами господарювання через дію податкового механізму врешті-решт опиняються у нерівних фінансових умовах. Нарешті, така заборгованість ставить під загрозу стабільність державних фінансів, знижує можливості фінансування передбачених державою програм і заходів, створює певні загрози у сфері фінансової безпеки.

Об'єкти та методи дослідження

З метою зниження обсягу податкового боргу та мінімізації його утворення у майбутньому необхідно впроваджувати відповідні технології адміністрування податкового боргу. Ці технології мають бути інноваційними, в тому числі враховувати нові економічні реалії, що спричинені економічною кризою. Отже, дослідження питань запровадження інноваційних технологій адміністрування податкового боргу представляє значний науковий і практичний інтерес.

Постановка завдання

Над актуальними проблемами адміністрування податкового боргу працюють провідні вчені –

О. Воронкова, А. Крисоватий, В. Мельник, П. Мельник, А. Соколовська та інші. В той же час у науковій літературі бракує комплексних досліджень, предметом яких є природа виникнення податкового боргу, методи протидії його утворенню, а також підтримка належної результативності та ефективності адміністрування податкового боргу.

Мета дослідження – викласти результати досліджень про перспективи запровадження інноваційних технологій адміністрування податкового боргу.

Результати та їх обговорення

Податковий борг може виникати з об'єктивних причин (скажімо, у випадку об'єктивної неможливості платника виконати податкове зобов'язання внаслідок незадовільного фінансового стану).

Але він може мати іншу природу, суб'єктивну, коли має місце ухилення від сплати податків (платник має змогу виконати зобов'язання, але не робить цього з неповажних причин).

З методологічної точки зору, основною причиною виникнення податкового боргу є завелике (надмірне) податкове навантаження на платника, тобто таке навантаження, яке значно погіршує фінансовий стан платника і не сприймається платником як справедливе, або ж взагалі не дає можливості виконати податкові зобов'язання [7]. Питання встановлення оптимального співвідношення між ринковим саморегулюванням та фіскальною активністю держави задля забезпечення стабільного економічного зростання залишається відкритим, і на практиці доводиться знаходити компромісне рішення щодо параметрів регулювання перерозподільчих відносин та визначення меж безпосереднього державного впливу на економічні процеси, не пригнічуючи ринкових стимулів вияву підприємницької ініціативи, скоріше інтуїтивно [3]. Згідно із світовим досвідом побудови систем оподаткування, оптимальний рівень сукупних податків (податковий коефіцієнт) у розвинутій економіці становить 40–55 %.

Однією з причин виникнення податкового боргу можна вважати недосконалість податкових приписів (тобто сукупності правових норм, що регулюють правовідносини у сфері оподаткування).

На думку відомої української дослідниці О. Воронкової, саме недосконала нормативна база у сфері оподаткування є основною причиною ухилення від нього [1]. Способи ухилення від оподаткування, що базуються на використанні «прогалин» правових приписів, поділяються на дві основні групи. По-перше, здійснюється неправомірний бухгалтерський облік при врахуванні в ньому всіх існуючих коштів та їх оборотів, тобто всі операції проведені по обліку. По-друге, це специфічні способи щодо приховування і заниження об'єктів оподаткування, до яких належать:

- 1) зниження і фальсифікація бухгалтерських (звітних та облікових) документів;
- 2) нелегальні або «напівлегальні» валютні та зовнішньоекономічні операції;
- 3) перерахування виручки на рахунки фіктивних компаній, які не сплачують податки, або неповернення виручки на рахунок підприємства шляхом відпуску товарів без попередньої оплати.

З точки зору форми виникнення податкового боргу існує два напрями ухилення від сплати податків: перший – пов'язаний із кримінальною діяльністю або використанням незаконних методів, другий – полягає у легальному ухиленні через маневрування недосконалим податковим законодавством. Як легальні методи скорочення податкового навантаження платники застосовують податкове планування та податкове маневрування [1, 2].

У процесі ухилення від оподаткування можна виділити три види операцій:

- 1) повністю виведені з-під бухгалтерського обліку;
- 2) спрямовані на приховування частини обороту;
- 3) здійснювані під виглядом інших операцій або так звані «псевдооперації».

З метою ухилення від оподаткування платники здійснюють «псевдооперації», які важко відстежити, тому що відображені в обліку фінансово-господарські операції маскуються під легальні.

Як свідчить практика, тісно пов'язаним з усіма іншими способами ухилення від оподаткування є приховування реальних доходів від сплати податків та завищення витрат, що враховуються при визначенні бази оподаткування. Причому існує чимало можливостей для приховування та зменшення об'єктів оподаткування, починаючи з ведення фінансово-господарської діяльності без необхідної реєстрації, ліцензії або взяття на облік у Державній податковій інспекції, знищення та фальсифікації

бухгалтерських і звітних документів, невідображенням або перекрученням фінансово-господарських операцій у бухгалтерському обліку, в тому числі необгрунтованого списання і використання нееквівалентних товарообмінних операцій; застосування у процесі фінансово-господарської діяльності рахунків інших організацій, структурних підрозділів, дочірніх або фіктивних фірм [2, 4]. Серед поширених способів завищення витрат на ведення господарської діяльності є завищення вартості різних послуг (що відбувається через відсутність точного вираження розміру витрат на ці послуги), а також собівартості будівельно-монтажних і ремонтних робіт (шляхом внесення до витрат неіснуючого субпідряду).

Розповсюдженою причиною несплати податків є умисне ухилення від сплати податків, тобто свідоме порушення платниками вимог податкового законодавства. Це явище можна назвати податковою девіацією, під якою слід розуміти протиправну поведінку платників, що призводить до виникнення податкового боргу.

Серед інших причин виникнення податкового боргу, що не пов'язані з використанням «правових прогалин», можна назвати незадовільний фінансовий стан платників, коли вчасне виконання податкового зобов'язання унеможливується через фізичну відсутність у платника належних фінансових ресурсів (готівкою або на рахунках в установах банків).

Наявність випадків незадовільного фінансового стану суб'єктів економічної діяльності – явище, притаманне усім економікам, в тому числі і розвинутим. Але особливо широкого розповсюдження це явище набуло у перехідних економіках, коли відбувається штучне «вимивання» обігових коштів підприємств, знецінення заощаджень, внаслідок високої інфляції падає попит та стрімко зростають ціни на ресурси. Можна вважати, що у перехідних економіках виникнення негативних фінансових результатів є об'єктивним наслідком недосконалості фінансової системи [6].

Натомість не можна однозначно вважати відсутність фінансових ресурсів платника як достатньої причини не вносити податкові платежі. Згідно із загальноприйнятою думкою, підприємницька діяльність – це діяльність, що пов'язана із ризиком, а тому різні ризики в процесі організації підприємницької діяльності мають плануватися та мінімізуватися. Крім того, плануючи свою діяльність, платники повинні передбачати виконання своїх зобов'язань, в тому числі і в частині своєчасної сплати податків. Нарешті, джерелом сплати багатьох податків є реальні позитивні результати діяльності (прибуток, нарахована заробітна плата, вироблена додана вартість, реалізована продукція тощо), які при правильній організації діяльності мають формувати і позитивні фінансові результати [9].

Серед значної кількості неспеціалістів побутує думка, що наявність податкового боргу як наслідок зумисного ухилення від оподаткування притаманна лише Україні та іншим країнам з перехідними економіками, а коли в Україні буде функціонувати повноцінна ринкова економіка, то ця проблема (ухилення від сплати податків) буде вирішена «сама по собі». Насправді ухилення від сплати податків як особливий феномен фіскального інституту існує в усіх країнах світу. Податковий борг, напевне, буде існувати у всіх податкових системах, що викликано, за великим рахунком, протилежною мотивацією учасників податкових правовідносин (платники зацікавлені платити якомога менше, а фіскальні органи зацікавлені стягувати якомога більше).

Держава в особі фінансових органів змушена вживати заходів, спрямованих на протидію податковому боргу, оскільки завеликий податковий борг становить загрозу національній фінансовій

безпеці [12]. Під протидією податковому боргу будемо розуміти сукупність системних заходів, що вживаються фінансовими органами держави, спрямованих на мінімізацію 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.

Зниження ризиків виникнення можливого податкового боргу забезпечується переважно через використання організаційних та економічних інструментів: роз'яснення податкового законодавства, проведення семінарів і «круглих столів» з питань застосування податкових приписів, застосування правила «податкового компромісу», моделювання податкових ризиків та ухвалення відповідних державних рішень тощо [5].

Відомо два найпоширеніші теоретико-методологічні підходи до аналізу можливостей погашення заборгованості платників податків перед бюджетом. Перший умовно можна назвати «суто теоретичним», другий – фіскально-адміністративним.

Перший підхід обстоюється окремими науковцями і ґрунтується на досить широкому трактуванні сутності заборгованості платників податків перед бюджетом. Так, О.М. Тимченко вважає, що податковий борг – це не лише не внесена у встановлені строки сума узгодженого податкового зобов'язання, а вся не сплачена у передбачені законом строки сума податкового зобов'язання, що повинна бути визначена згідно чинних норм закону (незалежно від факту її узгодження) [13]. Виходячи з цього, авторка вирізняє відкритий та прихований податковий борг. Відкритий – не внесена в установлений термін узгоджена сума податкового зобов'язання, прихований – не сплачені податки внаслідок допущення помилок при нарахуванні або умисного заниження об'єктів оподаткування [13].

На нашу думку, якщо помилка або факт умисного заниження об'єктів оподаткування встановлені, то згідно чинної практики адміністрування податків та у відповідності до діючого законодавства донараховані податкові зобов'язання підлягають процедурам несамостійного узгодження. Вони або визнаються платником (узгодження за замовчуванням), або узгоджуються в апеляційному порядку (шляхом адміністративного чи судового оскарження платником рішень податкових органів). За результатами цих дій, якщо рішення органу податкової служби не скасоване, то податкове зобов'язання набуває статусу узгодженого.

Другий підхід, названий нами фіскально-адміністративним, безпосередньо впроваджено у практику адміністрування податків і використовується в роботі податкової служби. Він передбачає застосування законодавчо встановленого поняття податкового боргу з поділом його сум за типами і статусами з метою забезпечення аналітичності та адміністрування. В Україні прийняті такі термінологічні позначення статусів та типів податкового боргу:

- інертний статус – це статус, в якому фіскальні служби не застосовують ніяких заходів стягнення, крім вручення платнику податкових вимог, реєстрації податкової застави, опису заставленого майна та, як виключний випадок, арешту активів;
- дієвий статус – це статус, в якому в результаті певних дій фіскальних служб відбувається зменшення податкового боргу.

В свою чергу, у дієвому статусі розрізняють активний, пасивний та безнадійний типи податкового боргу. Активний тип передбачає збереження можливостей застосування до боржника всіх стягнень, передбачених законодавством. Пасивний тип означає неможливість застосування до боржника заходів стягнення через об'єктивні причини (підготовка документів для ініціювання справи про банкрутство платника (до прийняття ухвали суду про порушення справи про банкрутство); порушення провадження у справі про банкрутство прийняття рішення судом про призупинення стягнення; підготовка документів для ініціювання справи про звернення стягнення боргу на майно платника (до прийняття відповідної ухвали суду); розшук платника-боржника; відсутність активів). Безнадійним податковий борг вважається у таких випадках: платник визнаний банкрутом і його активів недостатньо для задоволення вимог; платник – фізична особа у судовому порядку визнаний зниклим або померлим, а майна недостатньо для задоволення вимог; минули терміни позовної давності (при відсутності сум податкового боргу, стосовно яких граничний термін стягнення ще не настав); заборгованість виникла внаслідок форс-мажорних обставин; юридична особа визнана фіктивною. Також у складі активного статусу може окремо розглядатися борг до прийняття органом податкової служби рішення про відстрочку (розстрочку) на підставі затвердженої судом мирової угоди та податковий борг, за яким вже прийнято рішення про розстрочку (відстрочку).

Щодо безнадійного податкового боргу, то його при адмініструванні слід розглядати виключно як правову проблему і застосовувати відповідну методика [10]. Ми погоджуємося, що сама природа безнадійного боргу, як правило, не дозволяє передбачити юридичну відповідальність за його погашення (непогашення).

Пасивний податковий борг також у більшості складових не може передбачати особливих заходів з боку фіскальних служб щодо його погашення. Тут залишається лише чекати результатів оперативно-розшукової роботи податкової міліції та рішень судових органів.

Крім того, стосовно всіх складових як пасивного, так і активного боргу, без внесення змін у діюче законодавство податковою службою може бути розроблене положення про інформування громадськості про податкову заборгованість платників [4]. Так, щодо боржників, суми зобов'язань яких доведені і не оскаржуються у будь-якому порядку, можна практикувати публікації у місцевій пресі та оголошення по радіо і телебаченню з повідомленням імен посадових осіб чи фізичних осіб – суб'єктів підприємництва та сум їхньої заборгованості перед бюджетом (з перерахунком на кількість заробітних плат освітян чи працівників системи охорони здоров'я, які могли б бути профінансовані за умови погашення боргу). Вплив на імідж людини та на її репутацію у відповідному середовищі часто дозволяє досягти вищих результатів, ніж судове переслідування, що, враховуючи менталітет українських громадян, інколи сприймається неоднозначно [1].

Активний податковий борг залишає найбільше можливостей для застосування різних методичних прийомів адміністрування з метою його погашення. На сьогодні застосовувані податковою службою України основні заходи щодо стягнення податкової заборгованості можна класифікувати таким чином:

- заходи морально-психологічного впливу на платника (співбесіди з боржниками чи їх посадовими особами);
- заходи взаємного узгодження позицій та оцінок (податковий компроміс, податкова порука);

– заходи примусу (податкова застава та призначення податкового керуючого, адміністративний арешт активів, продаж активів, що перебувають у податковій заставі, застосування процедури банкрутства).

В роботі з боржниками посадовим особам фіскальних органів перш за все рекомендовано проведення співбесід з платниками. Часто саме в результаті співбесіди відбувається погашення податкового боргу. Однак, організовуючи таку роботу, зокрема, з боржниками – фізичними особами, підрозділи податкової служби досить часто стикаються з додатковими проблемами розшуку тих громадян, що змінили місце проживання [8].

У випадках, коли платники не визнають своєї заборгованості перед державою, не погоджуються з висновками податкової служби та оскаржують нараховані суми, – заходи морально-психологічного впливу не справляють практично ніякої дії у напрямку створення умов щодо погашення боргу [соколовская]. Якщо при цьому в податковому органі існують докази, що розгляд скарги у господарському суді буде тривалим та, можливо, призведе до неповного надходження відповідних сум до бюджету, то може бути прийняте рішення щодо податкового компромісу.

Боржник, що погоджується з сумами боргу, однак не мав обігових коштів для його своєчасного погашення і опинився на порозі застосування заходів примусового стягнення, має право звернутися до поручителів та застосувати податкову поруку.

Якщо ж охарактеризовані засоби не підтвердили свою дієвість у конкретному випадку, то застосовуються заходи примусового стягнення податкового боргу. В своїй більшості вони фактично спрямовані на забезпечення боргу активами платника.

Першочерговим з таких заходів вважається передача майна та майнових прав платника у податкову заставу з метою їх збереження у власності боржника. Для узгодження платником операцій зі своїми активами з боку органу податкової служби призначається податковий керуючий. У випадку непогашення податкової заборгованості здійснюється продаж частини майна боржника.

Висновки

Серед основних причин виникнення податкового боргу можемо назвати: різке погіршення фінансового стану більшої частини платників внаслідок руйнування традиційних економічних зв'язків, криза платежів, поширення моделей девіантної поведінки платників, значні прогалини у законодавстві, висока корупціогенність механізму податкового адміністрування, низький професійний рівень посадових осіб фінансових органів, негативні наслідки загострення фінансової кризи та ін.

В перехідних економіках платники податків нерідко використовують незадовільний фінансовий стан в якості причини невиконання податкового зобов'язання, сподіваючись на списання або реструктуризацію податкового боргу.

Наведене свідчить про те, що основний метод досягнення скорочення податкової заборгованості – адміністрування боргу – містить ряд суттєвих вад механізму свого впровадження. В основному вони перебувають у площині законодавчого регулювання таких питань, як відповідальність боржників, повноваження окремих представників фіскальних служб, плінність термінів позовної давності та умови їх переривання, взаємодія контролюючих органів.

Сучасні дослідники довели, що найбільший потенціал щодо мінімізації податкового боргу закладено у формуванні належної податкової дисципліни серед платників, усунення причин і умов, що сприяють або уможлиблюють скоєння правопорушень.

Перспективи подальших розвідок. В подальшому мають бути розроблені методичні підходи з питань інноваційно-технологічного забезпечення органів і підрозділів, відповідальних за адміністрування податкового боргу.

Список використаної літератури

1. Воронкова О. Способи ухилення від оподаткування та шляхи протидії податковим правопорушенням в Україні / О. Воронкова // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. – 2002. – № 3. – С.51–59.
2. Воронкова О.О. Процес справляння податкових платежів в Україні та його забезпечення / О.О.Воронкова // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. – 2006. – № 3. – С.40–46.
3. Крисоватий А.І. Податково-боргові стратегії фіскального регулювання транзитивної економіки / А.І. Крисоватий, Т.В. Кошук // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 95–107.
4. Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні [монографія] / К.: Карт-бланш, 2005. – 371 с.
5. Матвійчук А.В. Аналіз ризику несплати податків із застосуванням методів нечіткої логіки / А.В. Матвійчук // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. – 2005. – № 3. – С.50–55.
6. Мельник В.М. Податковий борг в Україні: причини виникнення та методи скорочення // Науковий вісник НАДПСУ. – 2006. – №3. – С. 74–81.
7. Мельник П.В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці [монографія] / П.В. Мельник. – Ірпінь, АДПС України, 2001. – 362 с.
8. Онищенко В.А. Податковий контроль (основи організації) [монографія] / В.А. Онищенко / К.: Ред. журн. «Вісник податкової служби України», 2002. – 432 с.
9. Позняков С. Співвідношення понять «адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів» і «адміністрування податкового боргу» / С.Позняков // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. – 2004. – № 3. – С. 35–41.
10. Скрипник А. Оптимізація податкових ставок та їх вплив на детінізацію економіки / А. Скрипник, С. Литвиненко // Вісник НБУ. – 2002. – № 5. – С.52–59.
11. Соколовская А. Теоретические начала определения налоговой нагрузки и уровня налогообложения экономики / А.Соколовская // Экономика Украины. – 2006. – № 7 (528). – Июль. – С. 4–17.
12. Сухоруков А.І. Проблеми фінансової безпеки України [монографія] / А.І. Сухоруков / К.: НППМБ, 2005 – 140 с.
13. Тимченко О.М. Дуалізм інтересів платників податків як суб'єктів податкового боргу / О.М. Тимченко // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 53–62.

Стаття надійшла до редакції 08.01.2013

Развитие механизмов администрирования налогового долга

Иванишина О.С.

Национальный университет государственной налоговой службы Украины

В статье проанализированы основные причины возникновения налогового долга и технологии противодействия налоговому долгу. Обоснованные возможности и пути внедрения инновационных технологий администрирования налогового долга. Внесены предложения относительно минимизации объема налогового долга в Украине.

Ключевые слова: налоговый долг, администрирование налогового долга, инновационные технологии, противодействие налоговому долгу.

Development of mechanisms of administration of tax debt

O. Ivanishina

National university of government tax service of Ukraine

In the article is analysed principal reasons of origin of tax debt and technology of counteraction a tax debt. Grounded possibilities and ways of introduction of innovative technologies of administration of tax debt. Suggestions are brought in in relation to minimization of volume of tax debt in Ukraine.

Keywords: tax debt, administration of tax debt, innovative technologies, counteraction a tax debt.