

инновационных проектов и развитии инновационной деятельности, что является предпосылкой создания в стране эффективной инновационной экономики, а также ее интеграции в международное экономическое пространство.

Литература

1. Мазуренко С. Инновации – это симбиоз государственной политики и рыночных отношений / С. Мазуренко // Известия, 03.12.2008.
2. Стронгин Р.Г. По пути инноваций: традиции и современность / Р.Г. Стронгин, С.Н. Гурбатов// Высш. образование сегодня. – 2006. – № 10. – С. 5 – 11.
3. Кустов А. Европейский опыт развития инновационных процессов в образовании и науке / А. Кустов // Офиц. документы в образовании. – 2006. – № 31. – С. 15 – 21.

Надійшла 06.10.2010

УДК 336.22; 336.8

А. М. ЯКОВЛЄВА

Національний університет ДПС України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМ БОРГОМ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ КОН'ЮНКТУРНИХ КОЛИВАНЬ

У науковій праці проаналізовано основні проблеми державного управління податковим боргом. Розглянуто основні чинники, які призводять до виникнення податкового боргу. Вказано на глобалізаційні та кон'юнктурні ризики, які чинять вплив на динаміку податкового боргу. Запропоновано заходи щодо удосконалення податкової політики України в напрямі мінімізації податкового боргу.

The basic problems of state administration a tax debt are analysed in scientific labour. Basic factors which result in the origin of the tax coniferous forest are considered. It is indicated on world and conjuncture risks which have influence on a dynamics tax debt. Measures are offered on the improvement of tax policy of Ukraine in direction of minimization tax a debt.

Ключові слова: податкова політика, податковий борг, кон'юктурні коливання.

Постановка проблеми, актуальність проблеми. Однією з проблем розвитку економіки України є величезні обсяги податкового боргу. Заборгованість зі сплати податків і зборів в Україні в окремі роки досягала двох третин доходів зведеного бюджету. Починаючи з 2000 р. обсяг податкового боргу мав тенденцію до скорочення, але в умовах кризи знову почав зростати.

Податковий борг являє собою загрозу національній безпеці у сфері публічних фінансів, оскільки створює умови для наступного «недофінансування» важливих загальносуспільних потреб.

Тобто, необхідно розробити пропозиції і рекомендації, реалізація яких дасть змогу мінімізувати податковий борг. Цим визначається актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика управління податковим боргом не стає предметом наукових досліджень та висвітлюється у науковій літературі досить рідко. Серед небагатьох праць, де відображена тема мінімізації податкового боргу, слід виділити роботи А.Крисоватого, І.Луїної, В.Мельника, П.Мельника, В.Онищенка, О.Тимченка О.М., В.Федосова та інших науковців. Продовжуючи започатковані дослідження, вважаємо за необхідне звернути увагу на дискусійність визначення сутності заборгованості платників податків перед бюджетом, від якого великою мірою залежить оцінка причин її виникнення та наслідків існування (у моральному, правовому та соціально-економічному зрізах). Крім того, слід звернути увагу на вплив кон'юнктурного чинника (динаміка товарних та факторних ринків) на стан податкового боргу.

Мета дослідження – викласти результати узагальнень з питань удосконалення державного управління податковим боргом в умовах посилення кон'юктурних коливань.

Виклад основного матеріалу. В українському законодавстві та, відповідно, у вітчизняній практиці оподаткування широко використовується термін «податковий борг». Згідно із Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетом та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 року № 2181-III, податковий борг (недоїмка) – це податкове зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), самостійно узгоджене платником податків або узгоджене в адміністративному чи судовому порядку, але не сплачене у встановлений строк, а також пеня, нарахована на суму такого податкового зобов'язання.

На наш погляд, наведене у законодавстві визначення податкового боргу та його уподібнення з недоїмкою є суперечливим з таких позицій:

1) не можна ототожнювати борг і недоїмку, оскільки поняття боргу стосується переважно договірних відносин, у процесі яких позичається сума на певних умовах та на визначений термін, а недоїмка – це «частина обов'язкового платежу, податку, не внесена до бюджету платником у встановлений державою

термін». Боргом визнається у тому числі сума, термін сплати якої настане у майбутньому, а недоїмкою – лише сума, термін сплати якої минув;

2) недоїмка не може включати до свого складу суми штрафів та пені, оскільки останні апріорі не повинні плануватися до справляння, отже не можуть і кваліфікуватися як суми, недобрані державою.

Виходячи з наведеного, законодавцям можна було б запропонувати обмежитися застосуванням терміну «недоїмка», що зустрічається в економічній літературі. Але нам зрозумілі прагнення сучасних фіскальних служб щодо розгляду недоплачених суми податків разом зі штрафами та пенею, адже це являє собою певні зручності в адмініструванні податків (визначення об'єктів застави у співвідношення до загальної суми, що підлягатиме сплаті; визначення безнадійного боргу, тощо). У такому разі більш точним було б вживання терміну «податкова заборгованість» із визначенням, аналогічним законодавчо встановленому нині щодо податкового боргу.

Наведені роздуми відображають формування фінансових дефініцій. Однак, слід враховувати, що податкова заборгованість – поняття багатоаспектне. Її слід розглядати у моральному, правовому та соціально-економічному зрізах. Лише на цій основі можливе вироблення ефективних методів попередження та шляхів зменшення заборгованості платників податків перед бюджетом, серед яких не остання роль належить адмініструванню податків [1].

Враховуючи зазначене, слід підкреслити, що кожен платник податків має суто моральний обов'язок щодо участі у фінансуванні загальносуспільних потреб, громадсько-політичних та управлінських утворень. Держава як об'єднання громадян, політична організація суспільства покликана захищати інтереси всіх разом та кожного зокрема. При цьому фінансування витрат щодо такого захисту здійснюється консолідовано. Виокремити потребу та призначення витрат відносно кожного окремого громадянина технологічно неможливо. Це означає, що недофінансування держави ким-небудь із конкретних членів суспільства означатиме недоотримання послуг із правового, фізичного та соціального захисту всіма громадянами. Звідси моральна відповідальність кожного за порушення інтересів громади.

Крім того, суспільство диктує правила поведінки окремих своїх членів, оформлюючи їх законодавчими актами держави. Одним з їх лейтмотивів є недопущення порушення інтересів більшості членів. Тому сплата податків юридично закріплена як обов'язок, за невиконання якого передбачається досить суворая відповідальність. Складність перерозподільних відносин вимагає правової урегульованості питань сутності податкової заборгованості, порядку її погашення, відповідальності за несвоєчасну сплату коштів до бюджету. Останнє доводить, що податкова заборгованість є одночасно і правовою проблемою.

Нарешті, податкова заборгованість є проблемою соціально-економічною, адже брак бюджетних надходжень веде до скорочення потенційних можливостей держави здійснювати вкладення в економіку та нарощування людського капіталу. Останнє є одним із чинників розвитку деформацій ринку у масштабах країни та послаблення національних позицій у міжнародній конкуренції.

Який би з названих зрізів не аналізувався, висновок може бути лише один: наявність податкової заборгованості у 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 [2].

Щодо аналізу заборгованості платників податків перед бюджетом, то можна виділити два основних підходи. Перший ми умовно назвали б 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, користуючись терміном «податковий борг», не погоджується із його законодавчим визначенням. Вона 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) [3]. 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.

На нашу думку, слід врахувати наступне: 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. Навіть якщо не брати до уваги проблеми із передбаченою Законом дефініцією «податковий борг», про які йшлося вище, слід врахувати ще два моменти: по-перше, борг має бути визначений не лише у загальній сумі з точки зору кредитора, а й персоніфікований за особами, що повинні його погасити; по-друге, «якщо сума не визначена, то боргу немає; існують лише зобов'язальні відносини, які можуть трансформуватися у борг після кінцевого розрахунку, процесу чи судового рішення» [4]. Положення безумовно дискусійні і однозначно засвідчити обґрунтованість будь-якого з наведених тверджень неможливо.

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. 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).

Аналіз даних за 2000-2009 рр. показує, що після списання боргів, причиною яких багато в чому стала державна податкова політика, лише 1,3% податкового боргу створено платниками-банкрутами. Відносно ж інших не було порушене провадження у справі про банкрутство, тобто за умови ефективного фінансового менеджменту вони могли б погасити свої зобов'язання перед державою. Останнє дає підстави зробити висновок про те, що погіршення фінансового стану та збитковість виду економічної діяльності не є причиною виникнення податкової заборгованості. Вона породжується виключно двома чинниками: неефективним внутрішнім фінансовим менеджментом або зумисними діями. Найбільшими боржниками є центральні офіси холдингів, добувна промисловість, обробна промисловість, будівництво, оптова та роздрібна торгівля. Разом з тим, зокрема у галузях добувної та обробної промисловості рівень рентабельності складає від 5% до 9%, що за європейськими вимірниками виглядає досить пристойно. Будівництво і торгівля також мають досить високі прибутки, значна частина яких до того ж є тінізованою. Таким чином, лише тут причиною податкових боргів можна вважати погіршення фінансового стану підприємств галузі. Останнє найімовірніше сталося під впливом державної тарифної політики. Але частка цієї галузі у загальних обсягах податкової заборгованості складала лише 15-16%.

Враховуючи зазначені основні причини виникнення податкового боргу (неефективний внутрішній фінансовий менеджмент платників або зумисні дії), головним методом досягнення його зменшення ми вбачаємо адміністрування податків. У зв'язку з цим цікаво проаналізувати структуру податкової заборгованості до зведеного бюджету за статусами. Так, станом на 01.01.2008 р. маємо такі дані: безнадійний податковий борг – 1% від загальної суми; податковий борг інертного статусу – 3%; активний податковий борг – 46%; пасивний податковий борг – 50%. Причому, у складі пасивного податкового боргу 76% - податкова заборгованість платників, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство та по яких прийнято рішення судів про призупинення стягнення; 2% - податкова заборгованість платників податків, які знаходяться в розшуку; 12% - податкова заборгованість платників, у яких відсутні активи.

Як правило, поверх 95-97% податкового боргу в Україні складає борг дієвого статусу. Це означає, що докладання певних зусиль в його адмініструванні матиме своїм наслідком зменшення суми.

Щодо безнадійного податкового боргу, то його при адмініструванні слід розглядати виключно як правову проблему і застосовувати відповідну методіку. Такі борги враховуються в облікових даних податкової служби до прийняття рішення про списання. Як засвідчує наведена характеристика, шансів на погашення тут не існує. Однак, більшість правових проблем мають моральну складову як за сутністю, так і за наслідками застосування правових норм. Ми погоджуємося, що сама природа безнадійного боргу, як правило, не дозволяє передбачити юридичну відповідальність за його погашення (непогашення). Але, на нашу думку, має складати виняток борг банкрута, активів якого не вистачає для задоволення вимог. Якщо згідно чинного законодавства підприємницька діяльність організується на свій страх і ризик, має вестися на умовах, що не зашкоджують суспільному і природному середовищу, то нанесення збитків суспільству непогашенням податкового боргу (в результаті неналежної організації справи) повинне передбачати кримінальну відповідальність засновників суб'єкта. Така відповідальність не може бути меншою, ніж та, що несуть керівники юридичних осіб за навмисне ухилення від оподаткування. Її запровадження сприяло б зменшенню потенційно можливих майбутніх боргів по податках завдяки морально-психологічному впливу

на платників за такими напрямками:

- психологічна дія на теперішніх платників, що слугуватиме зменшенню випадків фіктивного (чи імітованого) банкрутства;
- дія прикладу для майбутніх платників, які плануватимуть свою діяльність, в першу чергу враховуючи фінансові зобов'язання перед державою та суспільством.

У випадку, коли сума боргу не дозволяє притягти до кримінальної відповідальності, (особливо за банкрутства фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності) доцільно було б застосовувати поступові вирахування із заробітної плати, а для офіційно не працюючих – примус праці боржника на громадських роботах аж до повного погашення податкового боргу. Все це диктує необхідність внесення змін до кримінального кодексу та законодавства, що встановлює адміністративну відповідальність.

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. Однак, у випадку внесення до законодавства вище запропонованого (в частині можливої відповідальності банкрутів) податкова служба зможе активізувати проведення роз'яснювально-попереджувальних співбесід з тими боржниками, у яких відсутні активи та які потенційно можуть бути визнані банкрутами. Метою таких співбесід слід визначити інформування платника щодо заходів, які можуть бути застосовані у випадку непогашення податкового боргу, отримання інформації від боржника про можливості погашення. Практика їх проведення співробітниками податкової служби за іншими типами боргів демонструє високу ефективність щодо самостійного (без застосування додаткових заходів впливу) внесення платниками належних сум.

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.

Висновки. Незважаючи на вади дефініції та дискусії щодо неї, законодавчо визначена система дозволяє аналізувати наявну податкову заборгованість та забезпечити її адміністрування. Основні проблеми адміністрування податкової заборгованості перебувають у площині законодавчого регулювання таких питань, як відповідальність боржників. Запропоновані вище заходи спрямовуються саме на вирішення зазначених проблем. Їх реалізація дозволить досягти зменшення податкової заборгованості завдяки поєднанню моральних, правових та економічних засобів впливу на платників.

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).

Поряд з цим, уточнення визначення сутності аналізованого поняття дозволить систематизувати наукові дослідження, спрямовані на встановлення глибинних причин виникнення заборгованості платників податків перед бюджетом та напрацювання новітньої методики адміністрування податків.

Перспективи подальших досліджень. У подальшому слід розробити методики моделювання податкового боргу в залежності від макроекономічної ситуації.

Література

1. Мельник В.М. Податковий борг в Україні: причини виникнення та методи скорочення / В.М. Мельник // Науковий вісник НАДПСУ. – 2006. – № 3. – С. 74-81.
2. Новицький В.Є. Податкове регулювання в системі інструментів соціально-економічного розвитку: питання методології / В.Є.Новицький // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 60.
3. Тимченко О.М. Податковий борг в Україні: мінімізація ризиків та ефективність менеджменту: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук: спец. 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / О.М. Тимченко. – Київ, 2010. – С. 5.
4. Долг // Энциклопедический словарь. Издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – С.-Петербург: Типография И.А. Ефрона, 1897.

Надійшла 17.10.2010