

О. І. ЮР'ЄВА

АНАЛІЗ ТА УЗАГАЛЬНЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМ БОРГОМ

Досліджено досвід європейських країн щодо державного управління у сфері стягнення податкових боргів. Зокрема, проаналізовано досвід таких країн, як Франція, Швеція, Ірландія, Португалія, Нідерланди та узагальнено законодавчо-нормативну базу механізму державного управління податковим боргом у контексті застосування процедур щодо його стягнення. За результатами проведеного аналізу запропоновано впровадження окремих процедур, які використовуються в інших країнах для вдосконалення діючого вітчизняного механізму державного управління податковим боргом.

Ключові слова: податковий борг; механізм державного управління податковим боргом; процедури стягнення податкового боргу; світовий досвід.

Experience of European countries as of government regulation of tax debt collection has been researched. Experience of such countries as France, Sweden, Ireland, Portugal and the Netherlands has been analysed and legal base of mechanism of government regulation of tax debt as of its collecting procedures has been summarized. Further to the results of the analysis, implementation of procedures, used in other countries, is offered for improvement of the effective national mechanism of government regulation of tax debt.

Key words: tax debt; mechanism of government regulation of tax debt; debt collecting procedures; world experience.

Процес інтеграції України до світового економічного простору потребує подальшого вдосконалення податкової системи та підвищення ефективності державного управління у сфері податкових відносин з урахуванням тенденцій розвитку систем оподаткування у світі, і особливо у країнах-членах Європейського Союзу. Упровадження міжнародних стандартів має здійснюватися виважено та послідовно, з урахуванням особливостей соціально-економічного та суспільно-політичного устрою та розвитку України.

Вагоме місце у сфері державного управління податковими відносинами займає управління податковим боргом, адже обсяги податкового боргу є значними як в Україні, так і в інших країнах світу, і це створює значні ризики для економічної безпеки держави. Так, на початок 2013 р. обсяг податкової заборгованості в Україні складав понад 10 млрд грн та фактично дорівнював запланованим річним видаткам країни на охорону здоров'я, і за 2013 р. зріс

майже на 1,5 млрд грн та перевищив заплановані видатки країни на 2014 р. на охорону здоров'я на 3 млрд грн, що вказує на не ефективність діючих механізмів щодо управління податковим боргом і неспроможність державних органів суттєво впливати на ситуацію [1; 2]. За даними Міністерства фінансів Польщі, на початок 2013 р. обсяг податкової заборгованості склав майже 16 млрд дол. та перевищив 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 [6]. За даними експертів британської неурядової організації Tax Research UK, лише в 2011 р. компанії Великої Британії через ті чи інші обставини не сплатили до бюджету країни близько 40 млрд фунтів через приховування від податкових органів торговельних і фінансових операцій, у 2014 р. експерти прогнозують втрати бюджету в обсягах 47 млрд фунтів, що порівняно зі щорічними витратами уряду Великої Британії на фінансування збройних сил країни і дорівнює сумарним державним витратам на підтримку програм житла, транспорту та охорони навколишнього середовища [9]. Загальна сума податкового боргу у Франції на початок 2014 р. складала близько 20 млрд євро, в тому числі активного до стягнення – близько 9 млрд євро [8].

Отже, наразі проблеми в системі державного управління податковим боргом є актуальними в будь-якій країні світу, оскільки саме податкові надходження формують основну частину доходів бюджету, а своєчасність і повнота цих платежів забезпечує фінансову стабільність держави.

Досвід побудови механізму державного управління податковим боргом з початку існування України як незалежної держави свідчить про те, що застосування процедур упередження та безпосередньо стягнення податкового боргу не приводить до вирішення суспільної проблеми – мінімізації податкового боргу. Саме тому зарубіжний досвід управління податковим боргом є корисним для України та в перспективі може бути адаптований з урахуванням національних особливостей, до вітчизняних умов та застосовуватися у практичній діяльності органів фіскальної служби. Необхідність вирішення окреслених проблем зумовила актуальність зазначеного дослідження.

Дослідження проблеми управління податковим боргом проводилось переважно у сфері економічної науки та юриспруденції. Окремі її аспекти досліджували В. Мельник, О. Тимченко, В. Онищенко, А. Яковлева, І. Бабін, Ю. Туник, В. Бортняк, О. Онишко, О. Іванишина, Н. Михальчук, К. Нечипорук та інші науковці. Проте висвітлення цієї проблеми відповідно до підходів науки з державного управління майже не проведено. У зв'язку з цим актуальним є дослідження ролі держави в механізмі управління податковим боргом.

Разом з тим, не применшуючи наукової та практичної цінності робіт із зазначеної проблематики, потребує більш детального висвітлення та наукового дослідження зарубіжний досвід застосування механізму державного управління податковим боргом, процедур щодо його упередження та стягнення в інших країнах, методів роботи з платниками

податків у напрямі своєчасності сплати податкових зобов'язань та мінімізації податкового боргу. Результати зазначеного дослідження нададуть можливість врахувати у вітчизняній податковій практиці основні принципи розробки механізму державного управління податковим боргом, дієві та ефективні методи впливу на боржників, а також запозичити позитивні елементи та процедури стягнення боргу.

Мета статті полягає у проведенні аналізу та узагальненні зарубіжного досвіду механізму державного управління податковим боргом і дослідженні напрямків упровадження найбільш дієвого досвіду у вітчизняну практику.

Філософія побудови системи стягнення податкових боргів є складовою частиною загальної системи оподаткування в будь-якій країні та має бути побудована на принципах свідомого ставлення громадян до виконання обов'язку зі сплати податків та обов'язковості надходження платежів до державної скарбниці, оскільки без такої складової цілісна система взагалі не працюватиме, а наслідком відсутності законодавчого закріплення положень щодо стягнення податків у податкових правовідносинах можуть стати масові неплатежі до бюджету.

Механізм управління податковим боргом, на думку автора, включає застосування комплексу заходів, а саме: запобіжно-попереджувальні процедури виникнення податкового боргу, заходи щодо забезпечення виконання платником податків обов'язків по сплаті податків і безпосередньо процедури стягнення податкового боргу.

Найбільш вдало з точки зору науки державного управління механізм управління податковим боргом представлений в системі оподаткування Франції. У Франції майже 98 % платежів до бюджету сплачується платниками податків добровільно, що пояснюється високим рівнем громадської свідомості, усвідомленням неминучості відповідальності, значними розмірами санкцій як виховним моментом, рівноправним партнерством і конструктивною взаємодією між платниками податків та органами служби державних фінансів [11]. Надходження за рахунок застосування заходів стягнення у Франції складають близько 10 млрд євро на рік [8].

Застосування запобіжно-попереджувальних процедур виникнення податкового боргу у Франції полягає в такому:

– наданні пільг щодо сплати податків малим підприємствам (незалежно від того, до якої галузі народного господарства вони належать), які здійснюють діяльність, але мають незначний річний оборот, що дає можливість надавати державну підтримку та не створювати надмірного податкового навантаження і відповідно попереджувати виникнення податкової заборгованості;

– способах нівелювання наслідків неякісного декларування, що передбачає використання негайного вербального контакту з платником податків і надає можливість уникнути передбачуваних негативних наслідків у вигляді відповідальності за виявлені в декларації помилки;

– запровадженні механізмів спрощення адміністрування платежів, що дає можливість за допомогою використання інструменту розстрочення/відстрочення переносити строки сплати платежів на пізніший час, не допускаючи при цьому появи у платника податків податкових боргів і забезпечуючи повноту надходження коштів до бюджету [11].

Виходячи із наведеного, відзначимо спільність рис щодо застосування запобіжно-попереджувальних процедур виникнення податкового боргу у Франції та в Україні, а саме у способах нівелювання наслідків неякісного декларування, а також застосуванні механізму перенесення строків сплати податкових зобов'язань платника за рахунок використання інструменту розстрочення / відстрочення платежів.

Цікавим, на погляд автора, є застосування у Франції заходів щодо забезпечення виконання платником податків обов'язків по сплаті податків, які передбачають іпотеку (заставу) майна; вилучення транспортних засобів боржника на штрафний майданчик, поруку керівника підприємства за боргами такого підприємства, внесення до комерційного реєстру запису про наявність у такого платника податкового боргу.

Досліджуючи це питання, доцільно передбачити у вітчизняному податковому законодавстві, поряд із заставою майна, застосування так званих консервативних дій щодо забезпечення платником виконання обов'язків по сплаті податків, а саме: вилучення транспортних засобів боржника на штрафний майданчик та поруку керівника підприємства за боргами такого підприємства, перш за все, в разі ймовірного донарахування платежів та їх оскарження у судовому чи адміністративному порядку, що надасть змогу запобігти втратам бюджету в разі відчуження платником податків в цей період ліквідного майна.

Безпосередньо процедури стягнення податкового боргу у Франції передбачають:

– застосування так званих “масових дій”, до яких, зокрема, належать: ідентифікація боргу, застосування заходів забезпечення, закріплення відповідального співробітника служби за певним боржником, накладення приставом арешту на кошти на рахунках боржника в банках, що здійснюють його розрахунково-касове обслуговування (на запит органів служби банки надають інформацію про рух коштів по рахунках боржника), стягнення арештованих коштів у бюджет, накладення іпотеки на нерухоме майно або застави на рухоме майно боржника без попередження;

– направлення кожному боржнику однієї податкової вимоги по самостійно розрахованим сумах податків, що приймаються без суду і є виконавчим документом, масова розсилка яких здійснюється 2 рази на місяць (кожні 15 днів);

– використання надзвичайних повноважень, що полягають у стягненні коштів з третіх осіб (наприклад, банків, керівників підприємств, дебіторів, орендарів, інших контрагентів) боржника з послідуочим спрямуванням таких

коштів у рахунок погашення його боргу перед бюджетом. Така процедура застосовується протягом 30 днів, а банки виконують вимоги протягом 60 днів;

– здійснення арешту рухомого майна, що здійснюється приставами, на підставі відповідного протоколу, та забезпечення продажу арештованого рухомого майна, що здійснюється на підставі дозволу Директорату (без рішення суду), у зв'язку з чим все майно вилучається;

– застосування так званих “важких дій”, який полягає в арешті нерухомого майна; продажу арештованого нерухомого майна за рішенням суду; ініціюванням бухгалтером процедури ліквідації боржника, до якого застосовано всі процедури і виявлено його неплатоспроможність, або приставом – за безактивними боргами;

– залучення для стягнення у складних випадках по платниках податків, сума боргу яких становить від 10 до 30 тис. євро (крім безперспективних боргів), спеціалізованого підрозділу органу служби державних фінансів із значно більшими повноваженнями;

– умовного списання пасивної заборгованості (зокрема, банкрутів; підприємств, що перебувають у процедурі ліквідації; платників, що знаходяться в розшуку; осіб, борги яких оскаржуються тощо), що здійснюється на будь-якій стадії процедури стягнення, але за наявності доказів проведення всіх можливих процедур і підтвердження безперспективності їх подальшого застосування. Найчастіше списання застосовується до незначних сум боргів, за якими витрати на стягнення перевищують надходження, у разі ліквідації фізичної особи як СПД через суд тощо. Рішення про списання пасивної заборгованості є виключно адміністративним, оскільки платнику податків взагалі не відомо про факт такого списання. У той же час, платник податків не звільняється від обов'язку погашення такого боргу, незважаючи на його списання;

– використання “паулінового позова” та “непрямих” позовів, які передбачають можливість судом визнати незаконними документи (угоди), що були укладені з третіми особами від імені підприємства за наявності в такого підприємства непогашених податкових боргів [11]. У цьому контексті слід зазначити, що кількість судових рішень, що приймаються на користь податкових органів Франції з будь-яких питань, у тому числі і погашення податкового боргу, складає 95 – 98 % [8].

Досліджуючи питання державного управління процедурами стягнення податкового боргу у Франції, слід відзначити, що деякі з них мають аналоги в українському законодавстві, зокрема формування та направлення боржнику податкової вимоги, застосування податкової застави, реалізації заставного майна, застосування процедур банкрутства, списання безнадійного податкового боргу, застосування процедур розстрочки/відстрочки платежів тощо.

Разом з тим, слід зазначити, що органи служби державних фінансів Франції мають набагато більше повноважень щодо управління податковим

боргом у частині застосування процедур стягнення та, на наш погляд, відносяться до карно-примусової моделі. Зокрема, зазначене стосується першочергового стягнення коштів з третіх осіб платника податків – боржника з наступним спрямуванням таких коштів у рахунок погашення боргу платника перед бюджетом; відсутності необхідності в багатьох випадках в отриманні судових дозволів щодо стягнення податкового боргу – стягнення лише на підставі рішення керівника фіскального органу грошових коштів з рахунків боржників (до повного погашення боргу) та реалізації рухомого майна боржника; ведення окремого обліку пасивних сум заборгованості, за якими витрати на адміністрування та стягнення перевищують очікувані надходження коштів до бюджету та здійснення процедури їх умовного списання; наявності повноважень щодо відміни за рішенням суду угод, укладених платником податків за наявності податкових боргів; вилучення заставного майна боржника для його продажу; відсутності банківської таємниці стосовно платників податків – боржників тощо.

Також цікавим прикладом державного управління податковим боргом є досвід іншої європейської країни – Швеції. У Швеції до категорії добросовісних платників належать 80 % платників податків [12]. Разом з тим, до боржників, що не сплачують податки, застосовуються заходи щодо їх стягнення. Так, у разі отримання вимоги про сплату податку платнику необхідно сплатити суму в повному обсязі протягом місяця, інакше на рахунку виникне заборгованість, яка може бути стягнена за допомогою судового виконавця [4].

Податковою службою Швеції активно застосовуються запобіжно-попереджувальні процедури виникнення податкового боргу за рахунок застосування (за наявності письмового звернення платника податків) механізму розстрочення/відстрочення як податкових зобов'язань (у разі звільнення від подання податкової декларації або у зв'язку зі зниженням платоспроможності), так і податкової заборгованості (у випадку перегляду або оскарження рішення про сплату податку тощо).

Натомість для країн з високим рівнем розвитку, певним рівнем культури державного управління та належним рівнем свідомості платників податків більш прийнятною є “моральна” модель державного управління податковим боргом. Зазначене твердження є характерним для Ірландії, яка згідно з рейтингом *Doing Business – 2014*, посіла шосте місце за легкістю сплати податків [3]. У країні пріоритетними є запобіжно-попереджувальні процедури виникнення податкового боргу, застосування яких полягає в розширенні масштабу застосування спрощеного режиму звітності для малих підприємств (у разі, якщо сумарні щорічні платежі з ПДВ менше 3 тис. євро – подають декларацію і здійснюють платежі з цього податку на шестимісячній основі); зниженні навантаження на бізнес на 25 %; нівелювання наслідків неякісного декларування за рахунок запровадження попереднього заповнення форм декларацій із прибуткового і корпоративного податків, що в цілому

надає змогу уникнути помилок при заповненні декларацій та попередити виникнення податкової заборгованості.

Утім, найголовнішим є моральний аспект впливу, прізвища тих, хто завинив державі, і суми їх боргу публікують у газетах. У свою чергу, винесення цієї інформації на широкий загал у своєрідних “чорних” списках вважається ганебним і дуже шкодить репутації [7]. Зазначена процедура управління податковим боргом є цікавою з точки зору її адаптації до українських реалій.

У Португалії управління податковим боргом здійснюється через запровадження, як і в більшості європейських країн, жорсткої системи штрафів за несвоєчасно сплачені податки. Зокрема, автоматично штрафи стягуються з неплатника податку, якщо той не вніс визначену фіскальними органами суму у встановлені терміни. При цьому штраф стягується негайно без попередження і бюрократичних процедур, у т.ч. судових. Виняток становить лише комп’ютерна помилка, але при цьому розгляд скарги відбувається вже після стягнення штрафу. Цікавим, на думку автора, в контексті управління податковим боргом є рішення уряду Португалії щодо стимулювання платників податків, які повинні були виплатити свою заборгованість з податків до 31 грудня 2013 р. стосовно запровадження до них амністії, скасувавши штрафні санкції за несвоєчасну оплату на місяць, за рахунок цього 300 тис. осіб та 50 португальських компаній погодилися сплатити свої борги в обмін на амністію. Така міра дозволила поповнити бюджет на 1,2 млрд євро додатково та в кінцевому рахунку утримати дефіцит державного бюджету на рівні 5,5% ВВП [7].

Процедура погашення податкової заборгованості в Нідерландах займає гідне місце в системі адміністрування податків. Законодавчими засадами в Нідерландах, на яких ґрунтуються права та обов’язки щодо стягнення податкової заборгованості, є Закон про справляння податків, міжнародні (міждержавні) угоди, зокрема Європейська директива про стягнення, Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах.

Досліджуючи механізм державного управління податковим боргом в Нідерландах, слід зазначити про деякі спільні риси процедур стягнення з Україною, а саме: в повноваженнях, що надаються податковим органам щодо стягнення податків та можливості використання судового механізму стягнення; загальних положеннях процедури стягнення податків. Разом з тим, як і у Франції, в Нідерландах широко застосовується механізм стягнення несплачених податків, в тому числі за рахунок третьої сторони, а також використовується практика запитів компетентних органів інших держав для примусового стягнення податкової заборгованості.

Цікавим є досвід боротьби з несплатою транспортного податку, що забезпечується за допомогою автоматичної системи спостереження за автомобілями, яка дає змогу сканувати автомобільні номери, розпізнавати їх власників та перевіряти наявність у них заборгованості з відповідного податку [10].

Вивчення європейського досвіду застосування механізму державного управління податковим боргом довело, що кожна країна розробила свою систему управління та використовує чимало позитивних інструментів у процедурі погашення податкового боргу. Цей досвід дає змогу виокремити низку інструментів, які потенційно можуть бути корисними в Україні та які доцільно впровадити у вітчизняну практику, зокрема, першочергове стягнення коштів з третіх осіб платника податків; наявності повноважень щодо відміни за рішенням суду угод, укладених платником податків за наявності податкових боргів; відсутності банківської таємниці стосовно платників податків – боржників; застосування морального аспекту впливу на боржників, який базуватиметься на інформуванні громадськості про податкову заборгованість платників тощо.

Ураховуючи вищенаведене, у подальшому доцільно розширити коло досліджуваних країн для вивчення кращого досвіду державного управління податковим боргом.

Література:

1. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06.12.2012 р. № 5515-VI (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. *Германова О.* Золото лепреконів у нагороду за податкову сумлінність / О. Германова, В. Войтех // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2014. – № 1. – С. 60–63.
4. *Дюрядін В. П.* Система сплати податків у Швеції / В. П. Дюрядін // Реформування системи сплати податків та зборів з урахуванням міжнародного досвіду : зб. наук. пр. за матер. наук.-практ. круглого столу, 5 жовтня 2012 р. – К. : Алерта, 2012. – С. 52–57.
5. *Каплунова О. Ю.* Оцінка заходів податкових органів щодо погашення податкового боргу / О. Ю. Каплунова // Управління розвитком. – 2010. – №2 (78). – С. 90–92.
6. Податкові борги поляків досягли 16 млрд дол. Сума стрімко зростає // Податковий вісник. – 2013. – №4. – С. 2.
7. Португалія скасувала штрафи за несвоєчасну сплату податків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://business-tv.com.ua>.
8. Процедури стягнення податкового боргу у Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua>.
9. *Собуцький С.* Велика Британія втрачає 40 млрд фунтів / С. Собуцький // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2014. – № 21. – С. 59.
10. *Тарасенко В.* Міжнародне співробітництво податкових органів України та Королівства Нідерланди щодо стягнення податкової

заборгованості [Електронний ресурс] / В. Тарасенко, Я. Мороз // Вісник податкової служби України. – 2011. – №32. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua>.

11. *Тарасенко В.* Обмін досвідом з питання стягнення податкових боргів / В. Тарасенко, Я. Мороз // Вісник податкової служби України. – 2013. – №29. – С. 38–43.

12. *Яренко Г.* Структура та організація роботи податкових органів у зарубіжних країнах / Г. Яренко // Вісник КНТЕУ. – 2009. – №2. – С. 114–126.

Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.