

Тимченко О.М.,

доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри фінансів
ДВНЗ “Київський національний
економічний університет
імені Вадима Гетьмана”

ДІЄВІСТЬ МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМ БОРГОМ У КОНТЕКСТІ НОВАЦІЙ ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ

Наведено результати оцінки дієвості методів впливу на фіскальну поведінку боржника і примусового стягнення податкового боргу. Надано рекомендації щодо мінімізації не внесеної в установлений термін узгодженої суми податкового зобов'язання боргу та запобігання деструктивним наслідкам управління податковим боргом.

The article shows the results of the efficiency estimation methods influencing the debtor's fiscal behavior and the ways of the compulsory tax debt collection. Recommendations are given as to the tax debt minimization and prevention of the management destructive results.

Ключові слова: податковий борг, податкова застава, адміністративний арешт майна, продаж майна.

Зменшення податкового боргу є одним із головних завдань державних податкових органів. На жаль, ефективність їхніх заходів у цьому напрямі досі доволі низька: щороку значні суми нарахованих податкових зобов'язань залишаються не погашеними платниками. Отже, є потреба в підвищенні дієвості методів управління податковим боргом в Україні.

Ознайомлення з науковими працями В. Бортняка, Є. Буліменка, М. Гуріної, Т. Колянковського, О. Коноферчука, Ю. Сибірянської, О. Туменка, О. Уварової, присвяченими методам управління податковим боргом, дає підстави для висновку, що питання податкової застави, адміністративного арешту і продажу майна розглядалися переважно у правовому аспекті та з огляду на техніку їх застосування. При цьому питання результативності зазначених методів порушувалися лише частково.

Оскільки таке явище, як несвоєчасна сплата платежів до бюджету, існувало завжди, податкові органи постійно вживали заходів впливу на боржників із метою погашення недоїмки. А цілеспрямовано система управління податковим боргом почала формуватися із прийняттям Закону України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 21.12.2000 № 2181-III, яким було введено поняття податкового боргу та визначено методи управління ним. Податковим кодексом істотно змінено заходи впливу на фіскальну поведінку боржників та механізми примусового стягнення боргу. Отже, постала потреба в оцінці дієвості методів управління податковим боргом

на основі досвіду роботи податківців із урахуванням новацій цього законодавчого акта. Нижче наведено результати проведеної оцінки.

У разі несплати узгодженої суми податкового зобов'язання платникові спочатку надається можливість самостійно погасити податковий борг. Такий підхід є абсолютно правильним, бо відповідає політиці гармонізації інтересів держави і платників. Останні можуть вчасно не сплатити до бюджету через тимчасові фінансові ускладнення, тому треба надати їм час мобілізувати кошти для виконання податкових зобов'язань. У цей період податкові органи обмежуються направленням податкової вимоги, мета якої — нагадати платникові про виникнення податкового боргу й необхідність його погашення самостійно для уникнення примусового стягнення заборгованості з боку податкових органів. При цьому велике значення має часовий проміжок, протягом якого податкові органи не будуть застосовувати примусових дій. Згідно з Податковим кодексом термін дії податкової вимоги становить 60 днів¹. Зауважимо, що до 2011 р. передбачалося направлення двох податкових вимог із терміном дії кожної 30 днів.

Щоб оцінити дієвість розглянутого заходу, проаналізуємо дані про кількість направлених податкових вимог і динаміку податкового боргу. Звернімо увагу, що направлені податкові вимоги й погашена у зв'язку з цим заборгованість обліковувались у податкових органах по-різному (табл. 1, 2).

Таблиця 1. Погашення податкової заборгованості через направлення податкових вимог протягом 2002—2005 рр.

Рік	Направлено перших податкових вимог на суму боргу, тис. грн	Погашення податкового боргу після отримання першої податкової вимоги, тис. грн	Частка податкового боргу, що погашена, %	Направлено других податкових вимог на суму боргу, тис. грн	Погашення податкового боргу після отримання другої податкової вимоги, тис. грн
2002	5 853 965	40 894	0,7	5 275 769	5 499 643
2003	5 216 185	956 918	18,3	4 915 418	6 016 682
2004	2 405 547	911 884	37,9	1 357 020	5 165 733
2005	3 870 829	877 578	22,7	2 271 511	7 482 122

Джерело: складено автором за даними ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

Як видно з табл. 1, у період із 2002-го по 2005 рр. після направлення першої податкової вимоги погашалася невелика частка податкового боргу. Істотніший вплив на фіскальну поведінку боржників мало направлення другої податкової вимоги. Втім, із 2006-го ситуація різко змінилася (табл. 2).

Як бачимо, консолідований борг на момент направлення другої податкової вимоги у 2006—2009 рр. зменшився фактично вдвічі. Це означає, що після направлення першої податкової вимоги половина податкового боргу була погашена та значно поменшало випадків його виникнення. Отже, такий спосіб взаємодії з боржниками дає певний результат.

¹ Податковий кодекс України. — К.: ДП “ІВЦ ДПА України”, 2010. — С. 83.

Таблиця 2. Кількість податкових вимог та динаміка суми податкового боргу протягом 2006—2009 рр.

Рік	Кількість перших вимог	Сума податкового боргу, тис. грн	Кількість других вимог	Сума консолідованого податкового боргу, тис. грн	Зменшення кількості вимог	Зменшення суми податкового боргу, тис. грн
2006	491 675	3 929 083,0	96 261	2 507 362,3	395 414	1 421 720,7
2007	582 576	4 566 287,4	106 803	2 346 135,5	475 773	2 220 151,9
2008	719 448	4 885 465,0	122 908	2 462 351,4	4 166 017	2 423 113,6
2009	737 896	5 972 253,6	120 326	2 952 527,7	617 570	3 019 725,9

Джерело: складено автором за даними ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

Із прийняттям Податкового кодексу термін для самостійного погашення платником податкового боргу не змінився, й ми вважаємо цей час цілком достатнім для розв'язання проблеми. Також було скасовано другу податкову вимогу, що, на нашу думку, є доцільним, оскільки надає можливість уникнути зайвої паперової роботи та продуктивніше використати вивільнений час — на адміністрування податкового боргу.

Паралельно з направленням вимог до боржника застосовуються заходи фінансового впливу через нарахування пені. Розмір пені встановлено з розрахунку 120 % річних облікової ставки Національного банку України, що діє на день виникнення податкового боргу або його погашення, при цьому для розрахунку використовується більша із двох указаних ставок. Розрахунок пені здійснюється на дату погашення суми податкового боргу за кожен календарний день прострочення платежу, включаючи день погашення. Такий розмір пені діє для всіх видів податків і зборів, за винятком пені щодо порушення строків розрахунків у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Хоча нарахування пені, що збільшує суму погашення, має спонукати боржника до якнайшвидшого виконання податкового зобов'язання, значні суми заборгованості, які залишаються після закінчення терміну, встановленого для самостійного погашення платником, свідчать про недостатню дієвість цього заходу впливу.

Розглянемо показники нарахування й погашення пені за 2000—2009 рр. (табл. 3).

Таблиця 3. Пеня за несвочасну сплату податків і зборів

Розмір пені	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Нараховано за несвоєчасну сплату, тис. грн	5 275 878	823 407	1 135 720	862 270	583 359	812 994	788 223	471 860	341 753	320 839
Сплачено, тис. грн	223 710	161 776	65 720	63 332	56 656	42 199	313 953	129 394	107 383	87 225
Частка в нарахованій сумі, %	4,2	19,6	5,8	7,3	9,7	5,2	39,8	27,4	31,4	27,2

Джерело: складено автором за даними ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

До 2006 р. (за винятком 2001-го) погашалося менше ніж 10 % нарахованої пені. Потім ситуація поліпшилася. Втім, погашення навіть близько третини

нарахованої суми свідчить про те, що пеня зі штрафної санкції перетворюється на борг: платники-боржники не сплачують як основну суму боргу, так і пеню.

Дієвість цього важеля впливу на боржників фактично залежить лише від розміру пені. Але навряд чи можна говорити, що зі збільшенням розміру останньої підвищиться рівень її погашення. Збільшені суми пені так само зависатимуть на особових рахунках платників, як і суми несплачених податків. Отже, вона має досить слабкий вплив на боржників, і в найближчій перспективі розраховувати на посилення цього впливу недоцільно.

З 1998 р. як метод забезпечення погашення платником податкової заборгованості встановлено податкову заставу. Це означає, що в разі невиконання забезпеченого податковою заставою зобов'язання зі сплати податків податковий орган має право продати певну частину майна боржника з подальшим спрямуванням коштів, виручених від реалізації, на погашення заборгованості. Таким чином, метою виникнення права податкової застави є забезпечення впливу на податкову поведінку платника, щоби спонукати його погасити податковий борг.

До 1 січня 2011 р. об'єктом податкової застави були активи платника, які перебували в його власності на момент виникнення права податкової застави з урахуванням суми податкового боргу. При цьому механізм установлення співвідношення суми податкового боргу й вартості активів у податковій заставі та порядок визначення активів, на які поширювалося право податкової застави, не були регламентовані на законодавчому рівні. Тому при вирішенні цього питання до кожного боржника застосовувався індивідуальний підхід. Треба було тільки правильно визначитися зі складом закладених активів.

Очевидно, що сенс у використанні податкової застави як засобу забезпечення податкових зобов'язань платника є лише тоді, коли закладені активи можна реалізувати й погасити борг: якщо в заставу взято неліквідні активи, дієвість цього заходу практично зводиться до нуля. Крім того, податкова заставка має створювати певні незручності платнику стосовно дій із закладеними активами, адже кожна операцію треба узгоджувати з податковим органом. А в разі якщо в заставу потрапляє майно, з яким платник не збирається проводити якихось операцій, вона ніяк не впливатиме на фіскальну поведінку боржника.

Варто звернути увагу, що до 24 березня 2005 р. право податкової застави поширювалося на будь-які активи платника, включаючи ті, право власності на котрі він набував у майбутньому, до моменту погашення податкового боргу (сума податкового боргу не враховувалась). Отже, навіть за незначної заборгованості все майно боржника потрапляло до податкової застави. І хоча такий підхід суперечить самій сутності заставних відносин та порушує права платника як власника майна, він є дієвішим, оскільки унеможливило втручання платника у процес визначення активів, що потрапляють у податкову заставу (платник-боржник, звісно ж, намагається заставити ті активи, з якими не збирається проводити якихось операцій).

Згідно з Податковим кодексом право податкової застави поширюється на майно, балансова вартість якого відповідає сумі податкового боргу². На нашу думку, це значно звужує потенціал даного методу управління податковим боргом. По-перше, якщо це майно доведеться продати, виручених коштів може бути недостатньо для погашення боргу. По-друге, опис майна в податкову заставу здійснюється податковим керуючим, отже, від правильності його дій фактично залежатиме, чи буде податкова заставка мотивувати платника погасити борг. У заставу має потрапити ліквідне майно (п. 89.3 ПК України) й обов'язково те, з яким платник планує проводити операції.

Оцінити дієвість податкової застави досить складно. Серед визначених законодавством методів управління податковим боргом цей застосовується найдовше, оскільки право податкової застави виникає в перший день, що йде за граничним строком сплати зобов'язання, та триває до закінчення терміну дії податкової вимоги (60 днів), коли виникає право податкових органів стягувати кошти з рахунків платника або продавати активи. Протягом цього періоду платник податків володіє й користується майном і майновими правами на власний розсуд, забезпечуючи при цьому їх збереження. Вище ми наводили дані про погашення податкового боргу у зв'язку з направленням податкових вимог. Враховуючи те, що право податкової застави й направлення податкових вимог збігаються в часі, їх вплив слід оцінювати в комплексі.

Існування податкового боргу на момент закінчення терміну дії податкової вимоги свідчить про недостатню дієвість податкової застави як методу впливу на фіскальну поведінку платників. Частково це можна пояснити тим, що 90 % підприємств, у яких виникає податковий борг, не мають ані активів, ані грошових коштів, ані землі, ані транспортних засобів, тобто ці підприємства є потенційними банкрутами, оскільки в даному випадку банкрутство — єдиний можливий спосіб погасити заборгованість. Цей факт передусім указує на недосконалість законодавства, коли суб'єкти господарської діяльності можуть створюватися з незначним капіталом або ж працювати взагалі без нього.

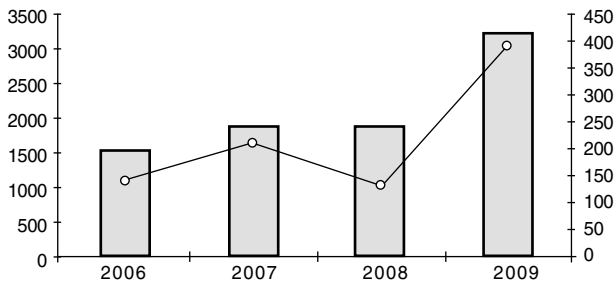
За словами податківців, податкова заставка сьогодні менш дієва, ніж банківська. І взагалі, взяття активів платника в заставу ще не означає, що заборгованість буде погашена платником самостійно найближчим часом та що податківці не будуть змушені вживати інших заходів стягнення.

Винятковим методом забезпечення можливості погашення податкового боргу є адміністративний арешт активів платника. Це заборона платникові здійснювати будь-які дії з активами, які підлягають арешту, крім дій із їх охорони, зберігання й підтримки в належному функціональному та якісному стані. Арешт активів може бути повним і умовним. Повний арешт передбачає беззаперечну заборону платнику здійснювати операції з активами. При цьому можливе їх тимчасове

² Податковий кодекс України. — К.: ДП "ІВЦ ДПА України", 2010. — С. 20.

вилучення, в разі якого ризик, пов'язаний із їх зберіганням або втратою їхніх функціональних чи споживчих якостей, покладається на орган, що прийняв рішення про вилучення. Умовний арешт передбачає обмеження прав платника щодо здійснення операцій із активами, котре полягає в обов'язковому попередньому отриманні дозволу керівника податкового органу на будь-яку операцію. На нашу думку, з огляду на вплив умовного адміністративного арешту активів на податкову поведінку платника він дублює податкову заставу, оскільки платник працює в аналогічних умовах.

Результати заходів податкових органів із арешту активів за чотири останніх роки (статистичні дані за період з 2000-го по 2005-ий не були надані для дослідження) наведені на рисунку.



- Кількість прийнятних рішень про застосування адміністративного арешту активів, од. (ліва шкала)
- Надходження коштів унаслідок застосування адміністративного арешту активів, млн грн (права шкала)

Джерело: побудовано автором за даними ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

Рис. Динаміка кількості арештів активів і надходжень унаслідок їх застосування у 2006—2009 рр.

За наведеними даними зробити висновки щодо ефективності цього методу управління податковим боргом неможливо. Адже нам не відомо, на яку суму активів прийнято рішень про адміністративний арешт, як ця сума співвідноситься з обсягом податкового боргу та яку частку становлять надходження від арешту в загальній вартості арештованих активів. Результати розрахунків свідчать, що надходження внаслідок застосування арешту активів становлять лише близько 1% загальної суми надходжень за рахунок вжитих заходів. Отже, адміністративний арешт активів, справді, є винятковим (у тому сенсі, що забезпечує погашення незначної суми) методом забезпечення погашення податкового боргу. Неefективність впливу даного методу на фіскальну поведінку платника зумовлена непродуманістю механізму арешту активів у частині терміну застосування. За інформацією податківців, боржники часто чекали на закінчення терміну арешту (96 годин) і потім продовжували свою діяльність, так і не розрахувавшись із боргами.

Податковий кодекс усунув цей недолік, установивши 96 годин для перевірки судом обґрунтованості рішення податкового органу щодо правомірності арешту,

а підставою для припинення арешту — усунення його причини. До речі, ця пропозиція висувалася автором у попередніх працях³.

Якщо розглянуті заходи не привели до погашення податкового боргу, податкові органи мають право стягувати кошти, які є власністю платника, або продавати його активи. До 1 січня 2011 р. стягнення коштів здійснювалося на підставі платіжної вимоги, що направлялася до банку платника не раніше 30-го календарного дня після направлення платнику другої податкової вимоги. Дані щодо стягнення коштів із рахунків боржників наведено в табл. 4.

Таблиця 4. Надходження до бюджету внаслідок стягнення коштів з рахунків боржників у 2002—2009 рр.

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість виставлених платіжних вимог	1 575 222	597 221	195 435	13 442	3 542	2 233	1 110	942
Сума надходжень, тис. грн	350 337,5	71 234,0	31 488,0	7 571,0	7 013,2	1 802,9	573,5	577,7
Частка в загальній сумі надходжень від ужитих заходів, %	3,90	0,90	0,40	0,30	0,10	0,01	0,01	0,01

Джерело: побудовано автором за даними ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

Динаміка виставлених податкових вимог і суми надходжень свідчить, що цей захід погашення податкового боргу фактично не має перспектив: знаючи про право податкових органів стягувати кошти з рахунків із метою погашення податкового боргу, боржники не будуть їх там тримати. Дещо результативнішим є вилучення готівки (табл. 5). Утім, хоча вилучення готівки забезпечує більші надходження до бюджету, ніж стягнення коштів із рахунків боржників, цей метод у системі менеджменту не вирішальний.

Таблиця 5. Надходження до бюджету внаслідок вилучення готівки у 2002—2009 рр.

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість випадків	151 009	121 133	119 453	88 181	71 611	58 861	43 032	33 619
Вилучено готівки, тис. грн	195 711,9	165 761,0	164 651,0	125 118,0	96 594,2	86 148,9	70 934,9	62 620,4
Частка в загальній сумі надходжень від ужитих заходів, %	2,2	2,2	2,3	1,5	0,8	1,0	0,6	1,5

Джерело: побудовано автором за даними ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

Перейдемо до аналізу продажу активів як методу погашення податкової заборгованості. Продаж майна забезпечує погашення дещо більшої суми податкового боргу порівняно з арештом активів і вилученням коштів (табл. 6).

На основі наведених даних повною мірою оцінити результативність продажу активів як методу погашення податкового боргу неможливо, оскільки нам не відомо, яку частину боргу платників, активи яких продано, вдалося погасити. Так, у

³ *Тимченко О.М.* Податковий борг в Україні: причини, наслідки, менеджмент: Моногр. — К.: КНЕУ, 2009. — С. 208.

Таблиця 6. Надходження до бюджету від продажу активів у 2002—2009 рр.

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Реалізація заставного майна в позасудовому порядку:								
кількість боржників	16 756	17 894	8 550	5 455	7 429	4 760	2 549	2 942
сума надходжень, тис. грн	737 938,0	650 668,0	599 319,0	448 204,0	343 573,0	399 162,0	269 662,0	332 562,1
Частка в загальній сумі від ужитих заходів, %	8,3	8,6	8,5	5,1	3,0	4,5	2,2	6,4
Реалізація майна в судовому порядку:								
кількість боржників	563	585	666	866	3 142	3 263	4 660	6 838
сума надходжень, тис. грн	13 839,0	6 273,0	12 773,0	24 372,0	85 334,4	80 942,7	178 711,0	354 579,9
Частка в загальній сумі від ужитих заходів, %	0,2	0,1	0,2	0,4	0,7	0,9	1,5	6,8
Реалізація заставного майна підприємств, що перебувають у процедурі банкрутства:								
кількість боржників	783	932	1 193	1 244	4 362	1 930	2 380	2 162
сума надходжень, тис. грн	24 712,0	40 194,0	125 115,0	126 772,0	1 702 238,0	856 530,2	844 225,0	714 575,9
Частка в загальній сумі від ужитих заходів, %	0,3	0,5	1,8	2,4	14,9	9,7	7,0	13,7

Джерело: побудовано автором за даними ДПА України (<http://www.sta.gov.ua>).

2009 р. вартість реалізованих активів становила лише 2,7 % вартості активів, оцінених для продажу. Отже, потенціал цього методу погашення податкового боргу не реалізований. Новації Податкового кодексу стосовно продажу майна для погашення податкового боргу спрямовані на захист інтересів платників. Адже тепер стягнення коштів із рахунків платника та прийняття рішення про продаж майна, що перебуває в податковій заставі, можуть здійснюватися тільки за рішенням суду⁴. Але на прийняття судового рішення потрібен час, отже, навряд чи можна розраховувати на підвищення дієвості продажу майна як методу погашення податкового боргу.

Для мінімізації не внесеної в установлений термін узгодженої суми податкового зобов'язання, на нашу думку, необхідно застосовувати такі методи впливу на фіскальну поведінку боржника, як:

— диференціація платників-боржників залежно від величини податкового боргу, частоти його виникнення в боржника і тривалості періоду, протягом якого цей борг залишається непогашеним;

— письмові пояснення причин виникнення податкової заборгованості та обґрунтування плану заходів, спрямованих на її погашення;

— моніторинг виконання запропонованих боржником заходів для погашення боргу в разі незначних сум заборгованості з несистематичним характером виникнення;

⁴ Податковий кодекс України. — К.: ДП “ІВЦ ДПА України”, 2010. — С. 83, 84.

— податкова застава, адміністративний арешт активів — до боржників, котрі систематично порушують терміни сплати податків або мають значні суми заборгованості;

— продаж активів боржників, стягнення коштів із їхніх рахунків та вилучення готівки в разі невиконання ними розробленого графіка погашення податкового боргу;

— списання податкового боргу, що виник унаслідок форс-мажорних обставин (чітко визначених законодавством), та в разі недостатності коштів померлої фізичної особи, що перейшли у спадок.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що з метою запобігання деструктивним наслідкам технологій управління податковим боргом та підвищення дієвості податкової застави, адміністративного арешту і продажу майна потрібно:

— до податкової застави включати або всі активи платника, або ті з них (із урахуванням суми податкового боргу), у операціях з якими зацікавлений боржник;

— застосовувати продаж активів одразу ж після закінчення терміну дії податкової вимоги або в разі недотримання графіка погашення податкового боргу, розробленого боржником;

— закріпити законодавчо відповідальність засновників за погашення податкового боргу підприємств-банкрутів у разі недостатності коштів останніх, отриманих від продажу активів при процедурі банкрутства;

— не дозволяти засновникам збанкрутілих підприємств, податковий борг яких не було погашено при процедурі банкрутства, протягом п'яти років засновувати нові підприємства або зобов'язати їх у разі здійснення нової діяльності в першу чергу розрахуватися з попередніми боргами.