

Мельник В. М.,

доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри фінансів і банківської справи Європейського університету,
радник податкової служби II рангу,

Яковлева А. М.,

аспірантка Національного університету Державної податкової служби України,
головний державний податковий ревізор-інспектор
Департаменту погашення прострочених податкових зобов'язань
Державної податкової адміністрації України,
радник податкової служби II рангу

ПОДАТКОВИЙ БОРГ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ Й АДМІНІСТРУВАННЯ

Проаналізовано дефініції, що характеризують заборгованість платників податків перед бюджетом. Розкрито підходи до аналізу податкової заборгованості, надано пропозиції з удосконалення її адміністрування в Україні.

Ключові слова: податки, податкова заборгованість, податковий борг, недоїмка.

Заборгованість зі сплати податків і зборів в Україні в окремі роки сягала двох третин доходів зведеного бюджету. За останнє десятиріччя вона в кілька разів скоротилася, однак досі являє собою загрозу національній безпеці, створюючи умови для наступного недофінансування важливих суспільних потреб.

Зазначені питання, на жаль, нечасто стають об'єктом наукових досліджень та висвітлюються в науковій літературі. Серед небагатьох ґрунтовних праць, де відображена відповідна тема, слід виокремити роботи О. М. Тимченко та В. А. Онищенко. У контексті дослідження загальної проблематики оподаткування питанням заборгованості з податків і зборів також неодноразово приділяли увагу В. М. Федосов, Ю. Б. Іванов, А. І. Крисоватий, І. О. Луніна, А. М. Соколовська та ін. Певний науковий доробок належить одному з авторів цієї публікації¹.

Продовжуючи започатковані дослідження, вважаємо за необхідне привернути увагу до дискусійності питання про 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 аспектах). Формування дефініцій та аналітичних підходів до аналізу податкової заборгованості є метою пропонованої статті.

В українському законодавстві та у вітчизняній практиці оподаткування широко використовується термін “податковий борг”. Згідно із Законом

¹ Мельник В. М. Податковий борг в Україні: причини виникнення та методи скорочення / В. М. Мельник // Науковий вісник НАДПСУ. — 2006. — № 3. — С. 74–81.

України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетом та державними цільовими фондами” від 21.12.2000 № 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.

Щодо недоїмки, то в цілому наведене визначення майже відповідає її сутності, за винятком спірного моменту врахування у її складі штрафних санкцій і пені. Варто пригадати, що відповідно до основних засад організації і техніки податкової роботи XIX – першої половини XX ст. під недоїмкою розумілися лише оклади податків, не сплачені у встановлені терміни. Облік штрафів вважався окремим етапом податкової роботи, а їхні суми зазначалися в облікових документах поряд з недоїмкою².

Що стосується поняття податкового боргу та його тотожності з недоїмкою, то існує значно глибша суперечність. Ключовим у словосполученні є слово “борг”. Отже, аналізоване поняття має якість корелюватися з дефініцією боргу. Проаналізуємо останню за кількома джерелами різних часів.

Відомий словник Ф. Брокгауза та І. Єфрона тлумачить російське слово “долг” у широкому та вузькому розумінні. Перше стосується будь-яких обов’язків, зобов’язань та відповідальності перед суспільством, організаціями, самим собою, тому не може бути однозначно перекладене українською мовою. Друге – “грошовий борг” – пояснюється як зобов’язання, що випливає з договору позики чи іншого договору, який накладає обов’язок сплатити точно визначену грошову суму³. Оскільки відносини оподаткування здійснюються саме у грошовій формі, то будь-яка недоплачена у встановлений термін сума повинна сприйматися як грошовий борг. Але податки справляються не на основі договору... Це дає підстави сумніватися у точності визначення такої недоплати поняттям “податковий борг”.

Аналогічну суперечність знаходимо при порівнянні з визначеннями, що містяться у сучасних російських і українських словниках та енциклопедіях. Наприклад, “Малий економічний словник” за редакцією А. М. Азріліяна наводить таку дефініцію: “Борг – грошова сума, взята у позику (на термін та на визначених умовах)”⁴. Схоже (з різницею лише в побудові речення) тлумачить це поняття “Економічна енциклопедія” за редакцією С. В. Мочерного: “Борг – грошова сума, взята в позичку на певний термін і на певних

² *Бекаревич А. С.* Организация и техника налоговой работы / А. С. Бекаревич. – М. : Госфиниздат, 1940. – 106 с.; *Озеров И. Х.* Основы финансовой науки / И. Х. Озеров. – Вып. 2. – М. : Типограф. т-ва И. Д. Сытина, 1920. – 354 с.; *Боголепов М. И.* Финансы, правительство и общественные интересы / М. И. Боголепов. – СПб., 1907. – 333 с.

³ *Энциклопедический словарь / изд. Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* – Т. 10А. – СПб. : Типограф. И. А. Ефрона, 1893.

⁴ *Малый экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна.* – М. : Ин-т нов. экон., 2000. – С. 199.

умовах”⁵. Щоправда, варто зауважити, що не сплачений вчасно податок – це грошова сума, автоматично позичена в держави, але ж при цьому платником терміни і умови ніяк не погоджувалися... Отже, і в такому разі термінологічна невідповідність є очевидною.

У випадку з податками йдеться про не сплачену вчасно платником грошову суму, що належала до сплати на користь держави відповідно до чинного законодавства, термін та умови користування якою жодним чином сторонами не погоджувалися. За змістом з таким явищем найбільше співвідноситься поняття “заборгованість”. У згаданих джерелах знаходимо: “заборгованість – грошові суми, що підлягають сплаті, але несплачені”⁶; “заборгованість – сума невиконаного зобов’язання, несплаченого боргу”⁷. Повертаючись до наведеного законодавчого визначення і підкреслюючи в ньому ключові слова (зобов’язання, не сплачене у встановлений строк), знаходимо тісну змістову кореляцію, адже заборгованість трактується безвідносно до підстав виникнення зобов’язання сплачувати і не передбачає необхідності встановлення терміну користування коштами.

Таким чином, 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”⁸. 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 кваліфікуватися як суми, недобрані державою.

З огляду на зазначене законодавцям можна було б запропонувати обмежитися застосуванням терміна “недоїмка” в енциклопедичному варіанті. Але нам зрозумілі прагнення сучасних фіскальних служб щодо розгляду недоплачених податків разом зі штрафами та пенею, адже це зумовлює певні зручності в адмініструванні податків (визначення об’єктів застави у співвідношенні до загальної суми, що підлягатиме сплаті; визначення безнадійного боргу тощо). У такому разі точнішим було б вживання терміна “податкова заборгованість” із визначенням, аналогічним законодавчо встановленому нині щодо податкового боргу.

⁵ Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний та ін. – Т. 1. – К. : Академія, 2000. – С. 115.

⁶ Малый экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т нов. экон., 2000. – С. 223.

⁷ Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний та ін. – Т. 1. – К. : Академія, 2000. – С. 528.

⁸ Там само. – Т. 2. – К. : Академія, 2001. – С. 551.

При цьому слід застерегти від можливої плутанини, пов'язаної з паралельним існуванням визначення “заборгованість з податку”. Остання являє собою “не виплачену в обумовлені законом терміни суму податку через суб'єктивні та об'єктивні причини”⁹ і фактично є тотожною недоїмці та може розглядатися як складова податкової заборгованості.

Наведені роздуми відображають формування фінансових дефініцій. Однак слід враховувати, що податкова заборгованість — поняття багатоаспектне. Її варто розглядати у моральній, правовій та соціально-економічній площинах. 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.

Таким чином, варто зауважити, що кожен платник податків має суто моральний обов'язок щодо участі у фінансуванні суспільних 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 на кожного окремого громадянина технологічно неможливо. Це означає, що недофінансування держави якимось членом суспільства зумовлюватиме недоотримання послуг із правового, фізичного та соціального захисту всіма громадянами. Звідси моральна відповідальність кожного за порушення інтересів громади та громадян.

Крім того, суспільство диктує правила поведінки окремих своїх членів, підкріплюючи їх законодавчими актами держави. Одним із лейтмотивів є недопущення порушення інтересів більшості суспільства. Тому сплата податків юридично закріплена як обов'язок, за невиконання якого передбачається сувора відповідальність. Складність перерозподільних відносин потребує правового врегулювання питань сутності податкової заборгованості, порядку її погашення, відповідальності за несвоєчасну сплату коштів до бюджету. Отже, податкова заборгованість є водночас правовою проблемою.

Нарешті, податкова заборгованість є проблемою соціально-економічною, адже брак бюджетних надходжень призводить до зменшення потенційних можливостей держави у здійсненні вкладень в економіку та нарощуванні людського капіталу. Останнє є одним із чинників деформацій ринку у масштабах країни та послаблення національних позицій у міжнародній конкуренції.

Який би з перелічених аспектів не аналізувався, висновок може бути лише один: наявність податкової заборгованості у будь-якому розмірі є суспільне зло, що порушує права громадян і позбавляє державу джерел фінансування їхніх потреб. Однак аналіз визначених показників податкової заборгованості у конкретних соціально-економічних умовах тієї чи іншої країни (зважаючи також на фактори її місця і часу) дає змогу встановити глибину проблеми.

⁹ *Малый экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. — М. : Ин-т нов. экон., 2000. — С. 224.*

Щодо аналізу заборгованості платників податків перед бюджетом, то можна виокремити два основних підходи. Перший ми умовно назвали б теоретичним, другий – фіскально-адміністративним.

Перший підхід обстоюється окремими науковцями і ґрунтується на доволі широкому трактуванні сутності заборгованості платників податків перед бюджетом. Так, О. М. Тимченко, послуговуючись терміном “податковий борг”, не погоджується з його законодавчим визначенням. Автор 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, закріплена чинними нормами закону (незалежно від факту узгодження)¹⁰. На підставі цього дослідниця вирізняє відкритий та прихований податковий борг. “Відкритий борг” – це не внесена в установлений термін узгоджена сума податкового зобов’язання, “прихований” – не сплачені податки внаслідок помилок при нарахуванні або навмисного заниження вартості об’єктів оподаткування¹¹. На нашу думку, слід звернути увагу на таку обставину: якщо помилка або факт умисного заниження вартості об’єктів оподаткування встановлені, то відповідно до існуючої практики адміністрування податків та чинного законодавства донараховані податкові зобов’язання підлягають процедурам несамотійного узгодження (вони або визнаються платником (узгодження за замовчуванням), або узгоджуються в апеляційному порядку (шляхом адміністративного чи судового оскарження платником рішень податкових органів)). Якщо рішення органу податкової служби за результатами цих дій не скасоване, то податкове зобов’язання набуває статусу узгодженого. Отже, очевидно, під прихованим податковим боргом О. М. Тимченко має на увазі іншу частину несплачених податків – ту, яка за законом мала б надійти до бюджету, однак платником не задекларована, а контролюючим органом не встановлена чи не доведена. Як правило, такий стан справ є наслідком функціонування тіньового сектора економіки. Утім, виникає питання: чи можна вважати це боргом? Навіть якщо не брати до уваги вже згадані проблеми з передбаченою законом дефініцією “податковий борг”, слід врахувати ще два моменти: по-перше, борг має бути визначений кредитором не лише у загальній сумі, а й персоналізований щодо осіб, які 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”¹². Положення безумовно дискусійні й однозначно засвідчити обґрунтованість будь-якого з наведених тверджень неможливо. Однак позиція О. М. Тимченко зрозуміла нам з огляду на аналітичний підхід: вона пропонує замислитися над методами більш повної оцінки сум,

¹⁰ Тимченко О. М. Податковий борг в Україні: мінімізація ризиків та ефективність менеджменту : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / О. М. Тимченко. – К., 2010. – С. 5.

¹¹ Там само. – С. 10.

¹² Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. – Т. 10А. – СПб. : Типогр. И. А. Ефрона, 1893.

не сплачених платниками податків до бюджету у встановлені терміни незалежно від причини. Ми ж назвали цей підхід теоретичним тому, що його реалізація у практиці адміністрування податків неможлива, але він слугує підґрунтям для розробки методів прогнозування імовірних наслідків прийняття тих чи інших рішень суб'єктами оподаткування, зміни податкової політики держави тощо.

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* означає, що фіскальні служби не застосовують жодних заходів стягнення, крім вручення платнику податкових вимог, реєстрації податкової застави, опису заставленого майна та, як виняток, арешту активів;
- *дієвий статус* передбачає, що внаслідок певних дій фіскальних служб відбувається зменшення податкового боргу. У дієвому статусі розрізняють активний, пасивний та безнадійний типи податкового боргу;
- *активний тип* означає збереження можливостей застосування до боржника всіх стягнень відповідно до законодавства;
- *пасивний тип* характеризує неможливість застосування до боржника заходів стягнення через об'єктивні причини, такі як: 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 разі, якщо: 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 (за 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).

Як правило, понад 95–97 % податкового боргу в Україні становить борг дієвого статусу. Це означає, що докладання певних зусиль до його адміністрування матиме своїм наслідком зменшення суми.

Щодо безнадійного податкового боргу, то його при адмініструванні слід розглядати як суто 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 при цьому 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, унеможлиблює встановлення юридичної відповідальності за його погашення (непогашення). Але, на нашу думку, виняток має складати борг банкрута, активів якого не вистачає для задоволення вимог. Якщо згідно з чинним законодавством підприємницька діяльність проводиться за певного ризику, має вестися за умови незаподіяння шкоди суспільному і природному середовищу, то завдання збитків суспільству непогашенням податкового боргу (внаслідок неналежної організації справи) повинно передбачати кримінальну відповідальність засновників суб'єкта. Така відповідальність не може бути меншою, ніж та, що несуть керівники юридичних осіб за навмисне ухиляння від оподаткування. Її запровадження стало б можливим завдяки морально-психологічному впливу на платників:

- психологічний вплив щодо теперішніх платників, який сприятиме зменшенню випадків фіктивного (чи імітованого) банкрутства;
- морально-психологічна дія прикладу на майбутніх платників, які плануватимуть свою діяльність, враховуючи насамперед фінансові зобов'язання перед державою та суспільством.

Зазначені дії сприяли б зменшенню потенційно можливих майбутніх боргів за податками.

У разі, коли сума боргу унеможлиблює притягнення 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 працевлаштованих – примус праці боржника на громадських роботах, аж до повного погашення податкового боргу. Усе це диктує необхідність внесення змін до Кримінального кодексу України та законодавства, що встановлює адміністративну відповідальність.

Пасивний податковий борг здебільшого не може передбачати особливих заходів з боку фіскальних служб щодо його погашення. Залишається лише чекати результатів оперативно-розшукової роботи податкової міліції та рішень судових органів. Однак у разі внесення до законодавства викладеної пропозиції (у частині можливої відповідальності банкрутів) податкова служба зможе активізувати проведення роз'яснювально-попереджувальних співбесід з тими боржниками, які не мають активів та потенційно можуть бути визнані банкрутами. Метою таких співбесід має бути інформування платника щодо заходів, які застосовуватимуться у випадку непогашення податкового боргу, отримання інформації від боржника про можливості погашення. Практика проведення співбесід співробітниками податкової служби щодо інших типів боргів доводить їх високу ефективність, що виявляється у самостійному (без застосування додаткових заходів впливу) внесенні платниками належних сум.

Що стосується складових як пасивного, так і активного боргу, то без внесення змін до чинного законодавства податковою службою може бути розроблене положення щодо інформування громадськості про податкову заборгованість платників. Так, щодо боржників, суми зобов'язань яких доведені й не оскаржуються у будь-якому порядку, можна практикувати публікації у місцевій пресі та оголошення по радіо і телебаченню з повідомленням імен посадових 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 її репутацію у відповідному середовищі часто дає змогу досягти вищих результатів, ніж судове переслідування, що, враховуючи менталітет українських громадян, нерідко сприймається неоднозначно.

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

- морально-психологічного впливу на платника (співбесіди з боржниками чи їхніми представниками);
- взаємного узгодження позицій та оцінок (податковий компроміс, податкова порука);
- примусу (податкова застава та призначення податкового керуючого, адміністративний арешт активів, продаж активів, що перебувають у податковій заставі, застосування процедури банкрутства).

Отже, незважаючи на вади дефініції та дискусії щодо неї, законодавчо визначена система дає змогу аналізувати наявну податкову заборгованість та забезпечити її адміністрування. Основні проблеми адміністрування податкової заборгованості перебувають у площині законодавчого врегулювання таких питань, як відповідальність боржників. Запропоновані заходи спрямовуються саме на розв'язання зазначеної проблеми. Їх реалізація завдяки поєднанню моральних, правових та економічних засобів впливу на платників уможливить зменшення податкової заборгованості.

Крім того, уточнення у визначенні сутності аналізованого поняття дадуть змогу систематизувати наукові дослідження, спрямовані на встановлення глибинних причин виникнення заборгованості платників податків перед бюджетом та напрацювання новітньої методики адміністрування податків. На нашу думку, беззаперечним є таке твердження: “Правильне трактування суті та змісту податкового боргу має не лише теоретичне, а й вагоме практичне значення з огляду на визначення мети, пріоритетів та стратегій управління боргом”¹³.

Подальші дослідження з цього питання потребують вивчення моральних, правових та соціально-економічних аспектів податкової заборгованості й розробки відповідних засобів впливу на боржників.

¹³ *Тимченко О. М.* Податковий борг в Україні: мінімізація ризиків та ефективність менеджменту : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / О. М. Тимченко. – К., 2010. – С. 10.