

УДК 336.221.4

**Десятнюк О. М.,***доктор економічних наук, професор кафедри податків та фіскальної політики Тернопільського національного економічного університету*

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМ БОРГОМ

*Сформовано теоретико-методологічні засади управління податковим боргом. Визначено соціально-економічний зміст податкового боргу та його основні ознаки, систематизовано обов'язкові елементи системи управління податковим боргом для реалізації ефективного податкового ризик-менеджменту в Україні.*

**Ключові слова:** *податковий борг, управління, системний підхід, податкова заборгованість, платники податків.*

*Сформированы теоретико-методологические основы управления налоговым долгом. Определены социально-экономическое содержание налогового долга и его основные признаки, систематизированы обязательные элементы системы управления налоговым долгом для реализации эффективного налогового риск-менеджмента в Украине.*

**Ключевые слова:** *налоговый долг, управление, системный подход, налоговая задолженность, налогоплательщики.*

*Theoretical and methodological principles of management of tax debt are formed. Socio-economic content of tax debt and its main features are identified, Mandatory elements of the tax debt management to implement effective tax risk management in Ukraine are systematized.*

**Keywords:** *tax debt, management, system approach, tax arrears, tax payers.*

**Постановка проблеми.** Податки є основним джерелом формування дохідної частини бюджету, невиконання якої завдає значної шкоди інтересам держави, гальмує процес її макрофінансової стабілізації й економічного зростання. Проблема своєчасного надходження коштів до бюджету актуалізує для податкових органів України завдання забезпечення належного виконання платниками податків грошових зобов'язань перед державою та, відповідно, скорочення їх податкового боргу. Негативний вплив податкової заборгованості на стабільність податкової системи підтверджує нагальність дослідження питань ефективного управління податковим боргом та зумовлює об'єктивну потребу в його мінімізації.

Значною мірою проблема ефективності управління податковим боргом зумовлена відсутністю відповідного теоретико-методологічного обґрунтування економічної природи податкового боргу та налагодженого моніторингового інструментарію його оцінки. У реаліях сьогодення знайти шляхи подолання будь-яких податкових дисбалансів можливо лише за допомогою методологічних підходів і наукового інструментарію економічної теорії та фінансової науки.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Значний внесок у створення наукового підґрунтя для трансформації оподаткування в контексті усунення дестабілізуючих його розвитку зробили такі відомі вчені-фінансисти, як В. Андрущенко, В. Вишневський, О. Данілов, О. Долгий, Ю. Іванов, А. Крисоватий, В. Мельник, П. Мельник, А. Соколовська, В. Суторміна, О. Тимченко, В. Федосов, С. Юрій та ін. Віддаючи належне доробку учених, варто зауважити, що переосмислення потребують теоретико-методологічні підходи до вивчення детермінант податкового боргу й податкового ризик-менеджменту, спрямованого на розробку заходів мінімізації податкової заборгованості.

**Мета і завдання дослідження.** Враховуючи зазначене, метою статті є виокремлення теоретико-методологічних засад управління податковим боргом для реалізації ефективного податкового ризик-менеджменту в Україні. Для досягнення зазначеної мети ставиться завдання визначити соціально-економічний зміст податкового боргу, його основні ознаки та обов'язкові елементи управління податковим боргом.

**Постановка проблеми.** В Україні згідно зі статистичними даними накопичено значний обсяг заборгованості платників зі сплати податкових платежів і фактично сплачується лише незначна частина реструктуризованої суми. До поточних податкових зобов'язань додаються реструктуризовані, і заборгованість з року в рік накопичується вже за цими загальними сумами. Зростання рівня податкового боргу значно звужує фінансову базу держави для здійснення необхідних економічних і соціальних програм, обмежує її можливості впливати на соціально-економічну ситуацію в країні, перешкоджає стабілізаційним процесам та економічному зростанню.

Серед основних причин такої негативної ситуації є неефективність адміністрування податкового боргу і неузгодженість діяльності державних контролюючих органів та органів стягнення у сфері оподаткування, до яких належать податкові і державні виконавчі органи, що уповноважені здійснювати заходи із забезпечення погашення податкового боргу в межах встановленої компетенції. Процес адміністрування податкового

боргу залишається доволі складним, оскільки регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, більшість з яких є підзаконними.

Окрім того, податкова база значно скорочується внаслідок списання і розстрочення та відстрочення податкового боргу. Очікування платниками податків, особливо великими, чергового списання або реструктуризації податкового боргу зумовлює несвоєчасне погашення ними податкової заборгованості. Це не лише негативно впливає на виконання бюджету, але й завдає суттєвої шкоди базовим принципам, які становлять запоруку дієвості оподаткування. Порушуються принципи рівномірності та справедливості, оскільки в результаті у програші залишаються законослухняні платники податків. Крім того, реструктуризація податкової заборгованості, по суті, є наданням безвідсоткової позики за рахунок бюджетних коштів. Природно, що існує безпосередня зацікавленість з боку її отримувачів у продовженні подібної практики. У сукупності це стимулює накопичення недоїмки [1].

Нерівне становище суб'єктів господарювання призводить до того, що окремі з них стають неспроможними виконувати високе податкове навантаження. Це спричиняє вигідність несплати податків, оскільки платник податків стає більше зацікавлений у свідомому порушенні норм законодавства, ніж у залученні кредитних ресурсів для погашення податкової заборгованості.

Як соціально-економічне явище, податкова заборгованість платників податків розглядається у тісному взаємозв'язку із економічною ситуацією в державі. Виникнення податкового боргу залежить від багатьох чинників як внутрішнього, так і зовнішнього походження, зокрема, заборгованість не може існувати окремо від процесів, пов'язаних з дотриманням законодавства, що регулює бюджетні відносини. В основі планових завдань щодо забезпечення своєчасного і в повному обсязі надходження податкових платежів до доходної частини бюджетів усіх рівнів закладено показники, передбачені відповідними законами про Державний бюджет України [2].

Відтак виникнення податкового боргу, з одного боку, пов'язане із проявом протиправних дій у сфері оподаткування та умисного ухилення від сплати податків. З іншого боку, він виникає як наслідок допущених прорахунків у державній соціально-економічній політиці і свідчить про неузгодженість взаємин контролюючих органів з платниками податків у частині формування податкової складової доходів бюджету держави, тобто незбалансованість інтересів суб'єктів оподаткування.

Зазначене свідчить, що управління податковим боргом є складним процесом, тому основним методологічним інструментом його дослідження має бути системний підхід, який фокусує увагу не тільки на певній діяльності, а й на середовищі, що на неї впливає. Вихідною домінантою цього підходу є термін “система”, який відображає сутність того, що різні елементи, об'єднуючись, набувають нової якості, яка відсутня у кожного з них окремо. Нова якість виникає завдяки наявності зв'язків у системі, які переносять властивості кожного її елементу всім іншим.

Враховуючи те, що система управління загалом – це “...складний механізм впливу управляючої системи на систему, якою управляють з метою отримання бажаного результату” [3], ефективність побудови системи управління податковим боргом залежатиме від продуктивної взаємодії між всіма її складовими елементами.

Обов'язковими елементами системи управління податковим боргом є об'єкт та суб'єкти управління. Оскільки об'єкт визначається залежно від мети і рівня дослідження, то у цьому випадку об'єктом є, по-перше, сам податковий борг, по-друге, соціально-економічні чинники, які впливають на стан заборгованості платників податків перед державою.

У цьому плані насамперед необхідно визначити соціально-економічну сутність податкового боргу. Суто прагматичне по формі питання податкового боргу, за змістом є глибокою суспільною проблемою з широким спектром соціально-економічних наслідків, без вирішення якої неможливе виконання конституційно закріплених функцій держави на високому якісному рівні [4].

Загалом поняття “борг” трактується як щось, що необхідно повернути, “заборгованість” – це сума фінансових зобов'язань, грошових боргів, що підлягає погашенню, поверненню в певний термін [5]. Тому зміст податкового боргу потрібно розуміти як суму грошових зобов'язань платників податків, яка заборгована ними державі. Якщо поглибити рівень наукової абстракції, то в основі визначення податкового боргу виділяються такі постулати:

- в основі змісту податкового боргу лежать фінансові відносини з приводу залучення до бюджету держави грошових коштів та виконання податкових зобов'язань платниками податків;
- формою податкового зобов'язання є сплата обов'язкових платежів, які встановлені державою;
- боржником щодо податкового боргу виступає суспільство в особі платників податків.

Отже, етимологічно поняття “податковий борг” пов'язано із фінансовими зобов'язаннями платників податків перед державою, які підлягають сплаті у встановлені законодавством строки. При цьому основними ознаками, які характеризують податковий борг, є такі:

- податковий борг – це сума фактичної заборгованості платника податків, яка виникла внаслідок невиконання податкових зобов'язань перед державними та місцевими органами влади за певний звітний період;
- податковий борг – це результат діяльності юридичних та фізичних осіб, внаслідок якої виникають спірні відносини з приводу добровільної сплати чи примусового стягнення суми податкової заборгованості органами державної виконавчої влади України;
- податковий борг – це систематичне чи одноразове не виконання зобов'язань платників податків перед державою зі сплати податків і зборів.

Виходячи з цього, онтологічний зміст податкового боргу пропонуємо розглядати як негативний фінансовий наслідок безпосереднього невиконання або неналежного виконання платниками податків своїх соціальних зобов'язань, які проявляються у вигляді обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів. Суб'єктами управління податковим боргом є представники контролюючих органів, які можуть за допомогою різних методів і способів адміністративної діяльності цілеспрямовано впливати на стан заборгованості платників податків.

Системний підхід передбачає реалізацію політики управління відповідно до кінцевої мети. З огляду на це, обов'язковим елементом системи управління податковим боргом є розробка стратегії – формування системи довгострокових цілей, спрямованих на нейтралізацію чинників, які знижують рівень добровільної сплати податків і вибір найбільш ефективних шляхів досягнення цих цілей. Якщо мета визначає те, чого необхідно досягти, то стратегія вказує, яким чином це зробити, тобто вона створює відповідний взаємозв'язок між цілями та діями. Стратегія сама собою залежить від певного середовища, а тому не діє окремо від визначеної мети.

Значення розробки стратегії управління податковим боргом значно зростає за нестійкої економічної ситуації й невизначеності політичного становища. Зміни політичних влад не повинні серйозно впливати на ефективність діяльності податкових органів, оскільки "...апріорі всі політичні сили, що змінювали одна одну при владі в будь-якій країні, не зацікавлені в нерегулярності надходження податків та спричинених цим перебоях у фінансуванні державних витрат. Адже це істотно впливає на їхній імідж і термін владування" [6]. Отже, насамперед розробка стратегії потребує формування незмінюваного управлінського апарату, який оперативним і компетентно реалізуватиме прийняті рішення.

Для успішної стратегії важливим є також вибір напрямів модернізації управлінських технологій відповідно до можливих змін ринкових умов, поведінки суб'єктів податкових правовідносин тощо, тобто необхідною є відповідна комбінація різних методів управління. Зокрема, найбільш вірогідним є те, що оптимізація дотримання податкової дисципліни в державі можлива при використанні ефективного поєднання стимулювання та санкцій. Так, у випадку, коли суб'єкти податкових правовідносин не бажають чи не можуть виконувати податкове законодавство, стимули будуть незначними. Вони заохочують до певної поведінки та підтримують її, але не мають змоги суттєво її змінити.

Разом з цим, якщо держава намагатиметься покращити виконання податкового зобов'язання винятково за допомогою змін в адміністративній або законодавчій інфраструктурах, не беручи до уваги інтереси інших суб'єктів оподаткування, рівень невиконання податкового законодавства зростатиме.

Отже, основою формування стратегії управління податковим боргом є оцінювання реального стану справ у економічній й політичній системах країни, ставлення до податкової системи як безпосередньо суб'єктів податкових правовідносин, так і суспільства загалом. Відтак гносеологія дослідження феномена податкового боргу ґрунтується на загальнометодологічних положеннях вивчення соціально-економічних процесів у державі.

Історично ситуація сформувалася таким чином, що держава розглядає податкову заборгованість лише на основі програм примусу до платників податків. Традиційні стратегії втручання в діяльність суб'єкта господарювання у відповідь на недотримання податкового законодавства, наприклад, комплексна перевірка, є чи не єдиними підходами до вирішення проблеми. Однак стратегія "єдиної дії" не може бути успішною, якщо вона ґрунтується лише на акціях примусу. Приділення більшої уваги розумінню чинників, що формують поведінку суб'єктів податкових правовідносин у напрямку невиконання податкових зобов'язань, дасть можливість розробити та впровадити більш ефективні заходи мінімізації податкового боргу.

З огляду на це предметом розширеного дослідження управління податковим боргом є причини, які зумовлюють невиконання законодавства у сфері оподаткування. Традиційний погляд на економічні моделі поведінки суб'єктів податкових правовідносин не відповідає емпіричним доказам. Окрім цього, ставлення платників до податкового законодавства формує сукупність інших чинників, як, наприклад, соціальні цінності, суспільна мораль, сприйняття господарюючими суб'єктами системи оподаткування тощо.

На стратегічному рівні управління податковим боргом має важливе значення для захисту економічної безпеки держави. Проте поряд із стратегічним наявний також операційний рівень, на якому ефективно управління забезпечує розробку головних проектів і програм, що дає змогу завчасно попереджати потенційні проблеми та визначати можливості для їхнього вирішення. Таким чином, відповідно до визначених цілей управління

формується його тактика, що є так званою “формою деталізації ...стратегії” [7] та обов’язковим елементом системи управління податковим боргом.

Системний підхід до тактики управління податковим боргом – це складне завдання, від вирішення якого залежить не лише продуктивність системи адміністрування податків і ефективність роботи із заборгованістю платників податків, але й досягнення основних цілей оподаткування в конкретних соціально-економічних умовах. Тактика управління, з одного боку, має мінімізувати податкову заборгованість, а з іншого – не призвести до погіршення умов діяльності суб’єктів господарювання. Реалізація механізму управління податковим боргом потребує розробки комплексу дієвих адміністративно-правових методів, які спрямовані на заохочення платників податків до своєчасної і повної сплати податкових платежів згідно зі встановленими законодавством нормами. Такими методами є:

- облік податкового боргу і моніторинг причин його виникнення;
- встановлення місця знаходження боржника та спрямування податкової вимоги;
- проведення співбесіди з платником податків – боржником;
- аналіз активів боржника;
- розстрочення (відстрочення) сплати податків і зборів;
- податкова застава;
- зупинення операцій на банківських рахунках боржника;
- застосування адміністративного арешту майна платника податків;
- реалізація майна, що перебуває в податковій заставі;
- погашення податкового боргу у випадку реорганізації чи ліквідації платника податків – боржника;
- застосування процедури банкрутства.

Отже, зміст управління податковим боргом визначимо як процес моніторингу й оцінки податкового боргу, а також реалізації методів його погашення та попередження можливості виникнення.

Кінцевим етапом управління податковим боргом виступає оцінка ефективності його організації. Ефективність як показник є результатом діяльності будь-якої системи і зазвичай відображає суспільну корисність, продуктивність чи інші позитивні якісні характеристики [8].

Питання ефективності системи управління податковим боргом має особливе значення, оскільки впливає на рівень економічної безпеки держави і відношення суспільства до податкової системи. Певною мірою відстежити ефективність цієї системи можна за результатами оцінювання якісних і кількісних зрушень у суспільстві, зумовлених її дією. Це потребує узагальненої характеристики ступеня досягнення цілей та основних змін, пов’язаних з її функціонуванням. З цієї метою доцільно здійснювати оцінку динаміки таких показників:

- рівень добровільності виконання платниками податків своїх податкових зобов’язань;
- рівень витрат контролюючих органів на забезпечення погашення податкового боргу платниками податків;
- ймовірність виявлення випадків невиконання чи неналежного виконання податкових зобов’язань платниками податків;
- якість адміністрування податкового боргу і роботи з боржниками.

Таким чином, обов’язковими елементами системи управління податковим боргом є об’єкт, суб’єкти, стратегія і тактика. Загалом цю систему характеризуємо як сукупність взаємопов’язаних і взаємозалежних елементів, результатом функціонування яких є мінімізація негативних для податкової системи економічних наслідків. Отже, система управління податковим боргом – це сукупність методів, прийомів і заходів, які дають змогу вживати заходи щодо погашення чи мінімізації податкового боргу, а також необхідним чином прогнозувати настання негативних економічних наслідків, викликаних ним.

Обґрунтована у ході дослідження система поглядів на елементи системи управління податковим боргом формує теоретико-методологічні основи формування дієвого механізму погашення податкової заборгованості. Розроблений понятійний апарат систематизовано у вигляді теоретичної моделі управління податковим боргом (табл. 1).

Систематизований прагматичний підхід до змісту управління податковим боргом і його функціонально-процесуальних характеристик має свої переваги:

- по-перше, дає змогу ефективно спрямувати управлінські дії (аналіз податкового боргу, робота з боржниками, розробка заходів погашення тощо);
- по-друге, сприяє визначенню логічної взаємопов’язаної послідовності дій щодо забезпечення погашення податкового боргу та якості організації управління загалом;
- розглянуті елементи управління податковим боргом акцентують увагу на комплексності цього процесу й охопленні ним усіх функціональних напрямів податкової діяльності.

Таблиця 1  
Теоретична модель управління податковим боргом

Елементи управління	Зміст
Етимологічне джерело податкового боргу	фінансові зобов'язання платників податків перед державою, які підлягають сплаті у встановлені законодавством терміни
Онтологічна сутність податкового боргу	негативний фінансовий наслідок безпосереднього невиконання або неналежного виконання платниками податків своїх соціальних зобов'язань, які проявляються у вигляді обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів
Гносеологія дослідження податкового боргу	загальнометодологічні положення вивчення соціально-економічних процесів у державі
Управління податковим боргом	процес моніторингу і оцінки податкового боргу, а також реалізації методів його погашення та попередження можливості виникнення
Об'єкт управління	податковий борг та соціально-економічні чинники, які впливають на стан заборгованості платників податків перед державою
Суб'єкти управління	представники контролюючих органів, які можуть за допомогою різних методів і способів адміністративної діяльності цілеспрямовано впливати на стан податкового боргу
Стратегія управління	формування системи довгострокових цілей, спрямованих на нейтралізацію чинників, які знижують рівень добровільної сплати податків і вибір найбільш ефективних шляхів їхнього досягнення
Тактика	комплекс адміністративно-правових методів, які спрямовані на заохочення платників податків до своєчасної і повної сплати податкових платежів згідно зі встановленими законодавством нормами
Оцінка ефективності	узагальнена характеристика ступеня досягнення цілей та основних змін, пов'язаних з функціонуванням системи управління податковим боргом

**Висновки.** Таким чином, побудова моделі управління податковим боргом на основі системного підходу відповідає сучасним досягненням економічної теорії та основним положенням міжнародних стандартів, що існують, а отже, сприятиме формуванню належних умов для реалізації партнерських взаємовідносин контролюючих органів з платниками податків. Застосування такого підходу в теорії та практиці оподаткування допоможе оцінювати і попереджати негативні наслідки податкових реформ, значно підвищить ефективність управління податковим боргом і слугуватиме основою для подальших досліджень проблем податкового механізму. Специфіка розвитку сучасної економічної науки робить можливим і необхідним подальше проведення системних досліджень сегментів системи управління податковим боргом і методів його мінімізації.

#### Література:

1. Мельник В. М. Податковий борг в Україні: причини виникнення та методи скорочення / В. М. Мельник // Науковий вісник Національної академії ДПС України (економіка, право): НАДПСУ. – 2006. – № 3 (34). – С. 74–81.
2. Долгий О. А. Мінімізація податкового боргу: економіко-правове забезпечення та організація / О. А. Долгий, А. М. Новицький, В. І. Антипов, О. О. Долгий, А. М. Леміш, В. С. Гаргуша, В. А. Форостовець / Навч. посібник за заг. ред. В. І. Антипова та О. А. Долгого. – К. : Вечірній Коростень, 2005. – 208 с.
3. Егорова Е. Е. Еще раз о сущности риска и системном подходе... / Е. Е. Егорова // Управление риском. – 2002. – № 2. – С. 9–12.
4. Тимченко О. М. Податковий борг в Україні: мінімізація ризиків та ефективність менеджменту : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра економ. наук : спец. 08.00.08 "Гроші, фінанси і кредит" / О. М. Тимченко. – К., 2010. – 37 с.
5. Матеріал з Вікіпедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.
6. Мельник В. М. До питання формування теоретичних засад адміністрування податків / В. М. Мельник // Фінанси України. – 2008. – № 9. – С. 3–9.
7. Фінанси : підруч. / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін.] ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – С. 424.
8. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи : монографія / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій [ та ін.] ; за ред. З. Варналія. – К. : Знання України, 2008. – С. 253.