



ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

Т. Л. Томнюк*

ОЦІНКА СТАНУ ІСНУВАННЯ ТА ПОГАШЕННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ В УКРАЇНІ

Підвищення рівня добровільної сплати податків є пріоритетним завданням податкової служби України, на виконання якого спрямовано заходи по вдосконаленню податкового законодавства, процедур адміністрування податків, налагодженню партнерських стосунків з платниками податків. Однак наявність великого обсягу податкової заборгованості залишається особливою проблемою в податковій діяльності держави. І хоча з 2000 року величина податкового боргу зменшилась майже втричі (з 35 928 млн. грн. до 12 060 млн. грн.), проте і далі втрати бюджету від неотримання узгоджених сум податкових зобов'язань вимірюються в мільярдах гривень.

Значні здобутки в питаннях ухилення від оподаткування підвищення рівня добровільної сплати податків належать таким видатним вітчизняним науковцям, як В. Андрущенко, В. Вишневський, Ю. Іванов, П. Мельник, О. Тищенко, А. Соколовська, А. Крисоватий та ін.¹ Водночас обмеженим залишається висвітлення проблемних аспектів діяльності податкових органів щодо здійснення заходів, спрямованих на забезпечення скорочення податкового боргу, існування якого є проблемою загальнодержавного масштабу.

Завданням статті є моніторинг стану податкової заборгованості та заходів податкових органів по забезпеченню її погашення з метою визначення ефективності їх здійснення та вироблення пропозицій по вдосконаленню даного напрямку діяльності органів державної податкової служби.

Залежність податкової заборгованості від податкової політики надзвичайно виражена, про що свідчить динаміка податкового боргу. Так, в 2001 році згідно із ст. 18 Закону України № 2181-III² відбулося списання 15,4 млрд. грн. (42,9 % суми податкового боргу на початок року). Незважаючи на проведене в 2001 році масштабне списання заборгованості перед державою, податковий борг платників податків за податковими зобов'язаннями у 2002 році зріс і станом на 01.01.2003 р. становив 14 172 млн. грн. Таким чином, вже за два роки сума податкового боргу за податковими зобов'язаннями збільшилась на 41,3% або на 4 143 млн. грн., ніж до списання (табл. 1).

© Томнюк Т. Л., 2008

* старший викладач кафедри фінансів Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету

¹ Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) — Львів: Каменяк, 2000. — 303 с.; Іванов Ю. Б., Тищенко А. Н. Современные проблемы налоговой политики: Учебное пособие. — Х: ИД «ИНЖЭК», 2006. — 328 с.; Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Монографія. — Тернопіль: Карт-бланш, 2005. — 371 с.; Мельник П. В. Развитие податковой системы в переходной экономике. — Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. — 362 с.; Налогообложение: теории, проблемы, решения / В. П. Вишневский, А. С. Веткин, Е. Н. Вишневская и др. / Под общ. ред. В. П. Вишневского. — Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. — 504 с.; Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. — К.: Знання-Прес, 2004. — 454 с.

² Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами. Закон України від 21.12.2000 р. // ВВР. — 2001. — № 10. — Ст. 44.



Таблиця 1.

Структура податкового боргу за податковими зобов'язаннями³ по видах податків⁴

Податковий борг за податковими зобов'язаннями	Податковий борг за податковими зобов'язаннями станом на 01.01.:							
	2001р.	2002р.	2003р.	2004р.	2005р.	2006р.	2007р.	2008р.
Всього до зведеного бюджету, млн. грн.	10029	6317	14172	14131	8889	9418	7806	6340
ПДВ, млн. грн.	4456	3759	6601	6539	4159	4348	3181	2642
Частка в структурі податкового боргу, %	44,4	59,5	46,6	46,3	46,8	46,2	40,8	41,7
Податок на прибуток, млн. грн.	2658	1339	4409	4082	2409	2328	2334	2123
Частка в структурі податкового боргу, %	26,5	21,2	31,1	28,9	27,1	24,7	29,9	33,5
Інші податки, збори, обов'язкові платежі, млн. грн.	2915	1219	3162	3510	2321	2742	2291	1574
Частка в структурі податкового боргу, %	29,1	19,3	22,3	24,8	26,1	29,1	29,3	24,8

Проведений аналіз аргументує висновок представників Всесвітнього банку у дослідженні системи адміністрування податків в Україні “Ніяке управління податковою системою не буде ефективним, якщо платники податків розраховуватимуть на майбутні амністії, а кожна амністія посилює сподівання на ще більші списання податків у майбутньому. Слід покласти край цій практиці прямо зараз — надалі жодних амністій”⁵.

У структурі податкового боргу понад 2/3 складає недоїмка по двох податках — ПДВ та податку на прибуток. Близько половини податкового боргу недоотримано бюджетом по податку на додану вартість. І якщо несплачені суми по податку на прибуток є частиною особистого прибутку підприємства, вилучення якої в певній мірі впливає на величину оборотного капіталу підприємства, то суми ПДВ, що підлягають сплаті в бюджет, суб'єктам господарювання не належать, а отримані ними від покупців товарів і послуг як посередниками у ланцюгу відносин “споживач — держава”. Враховуючи, що в 2001 році по ПДВ згідно із ст. 18 Закону України № 2181-III було списано 3,3 млрд. грн. або 43,4 % списаного податкового боргу за податковими зобов'язаннями, можна уявити колосальні обсяги втрат бюджету від невиконання покладених на платників податку обов'язків по перерахуванню ПДВ до бюджету.

³ Без урахування сум податкового боргу платників податків, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство або прийнято рішення суду про призупинення стягнення по податках і зборах (обов'язкових платежах) до бюджетів та державних цільових фондів.

⁴ Складено за даними: статистичні бюлетені “Про результати роботи підрозділів державної податкової служби України” за 2000–2007 роки.

⁵ Україна: Податкова політика та адміністрування податків: Звіт № 26221-UA / Департамент України, Білорусі та Молдови, Управління зменшення бідності й економічного менеджменту. — К.: Видавничий дім “Козаки”, 2003. — С. 9-10.



Для скорочення податкового боргу податковими органами вживаються такі заходи, як надсилання податкових вимог, реалізація майна боржників, вилучення грошових коштів, застосування адмінарештів і стягнення з арештованих рахунків, залучення до сплати підприємств, що перебувають у процедурі банкрутства, проведення профілактичної роботи. Динаміка надходжень від скорочення податкового боргу в 2000–2007 роках є строкатою: в 2000–2004 роках аналізується вираженою тенденцією до зменшення, при цьому щороку (за винятком 2001 р.) погашалось лише близько третини податкового боргу; в 2005–2006 роках спостерігається суттєве зростання надходжень від погашення податкового боргу з відповідним збільшенням частки погашених сум до величини податкового боргу на кінець періоду (52,6 % та 91,5 % відповідно в 2005 та 2006 роках); зменшення надходжень від скорочення податкового боргу в 2007 р. на 22,9 % відносно 2006 р. (табл. 2).

Таблиця 2.
Динаміка надходжень від скорочення податкового боргу в 2000–2007 роках⁶

Рік	Податковий борг з платежів до зведеного бюджету, млн. грн.	Темп росту, %	Надходження від скорочення податкового боргу, млн. грн.	Темп росту, %	Питома вага в сумі податкової заборгованості на кінець року, %
2000	35928	-	10999	-	30,6
2001	19403	54,0	9673	87,9	49,9
2002	24775	127,7	8926	92,3	36,0
2003	23566	95,1	7601	85,2	32,3
2004	23211	98,5	7017	92,3	30,2
2005	17413	75,0	9157	130,5	52,6
2006	12512	71,9	11454	125,1	91,5
2007	11910	95,2	8834	77,1	73,3

Оцінюючи рівень здобутків податкових органів в процесі стягнення податкового боргу, доцільно визначити співвідношення між темпами росту податкового боргу та темпами росту надходжень від його скорочення, при цьому враховуючи, що ефективними заходи податкових органів можна вважати при існуванні оберненої залежності між цими двома величинами, тобто при існуванні моделі “зменшення податкового боргу — збільшення обсягів надходжень від скорочення податкового боргу”. В результаті протягом досліджуваного періоду під зазначений критерій попадають лише результати діяльності податкових органів в 2005–2006 роках. Водночас, динаміка кількості боржників свідчить про зростання їх чисельності в 2006–2007 роках (83,7 тис. боржників на початок 2008 р. проти 62 тис. на початок 2006 р.), а дослідження результатів діяльності податкових органів показали, що зниження суми боргових зобов’язань перед бюджетом часто відбувалось за рахунок зменшення штрафних санкцій минулих років у зв’язку із закриттям кримінальних справ по окремих підприємствах та списанням боргу чи його сторнуванням як неправомірно нарахованим за рішенням суду⁷, що знову ж таки свідчить про проколи в діяльності податкових органів.

Станом на 01.01.2008 р. понад 50 % боржників (43 502 платники податків) винні в державну казну до 1 тис. грн. Безумовно, така величина заборгованості не може бути вагомим фінансовим ресурсом для забезпечення господарської діяльності підприємства. Такі факти слугують підтвердженням, по-перше, низького рівня податкової культури суб’єктів господарювання, а по-друге, недостатнього рівня використання податківцями заходів примусового стягнення податкового боргу. Певні перешкоди у стягненні податкової заборгованості встановлено Законом України № 2181-III: при відсутності законодавчо

⁶ Складено за даними: статистичні бюлетені “Про результати роботи підрозділів державної податкової служби України” за 2000–2007 роки.

⁷ Так, по ЗАТ “ПФК “ЄЕСУ” відповідно до Постанови Вищого господарського суду України від 02.02.2005р. списано податковий борг в сумі 3,7 млрд. грн. і сторновано 3,8 млрд. грн. як неправомірно нараховані.



регламентованих процедур співпраці з банківськими установами податкові органи змушені відстежувати наявність коштів у платника податків лише оперативним шляхом натомість існуючої раніше картотеки. При цьому боржник має можливість маніпулювати своїми коштами, перераховуючи їх на інші рахунки, кількість яких необмежена.

Про серйозні перекоси в адмініструванні податків свідчить висхідна динаміка щорічного перевищення податкових переplat над обсягами податкового боргу, що набрала обертів з 2004 року: якщо на кінець 2003 р. переплата складала 90,9 % величини податкового боргу за податковими зобов'язаннями, то на кінець 2007 року авансом сплачені податки, збори та обов'язкові платежі вже вчетверо перевищили розмір податкової заборгованості (рис. 2).

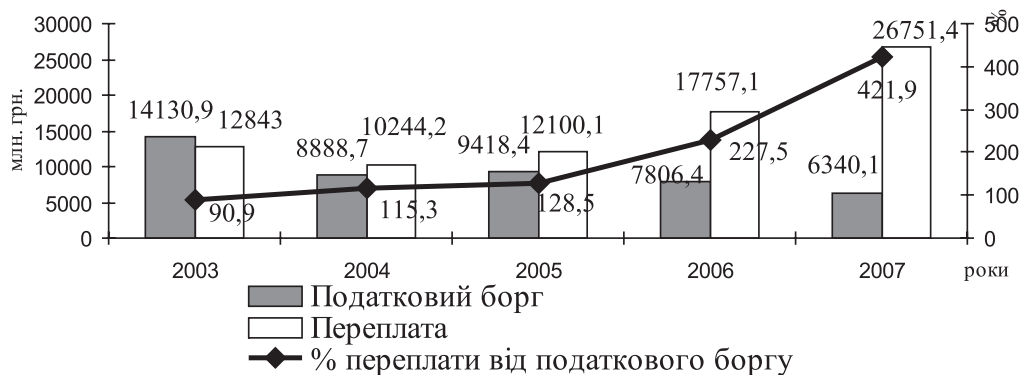


Рис. 2. Співвідношення податкового боргу та переплати по податкових надходженнях в 2003 — 2007 роках⁸

За підсумками діяльності податкових органів в 2003 р. лише у семи ДПА сума податкового боргу за податковими зобов'язаннями перевищила переплату; в 2004 р. — у п'яти ДПА; в 2005 р. — у трьох; в 2006 р. та 2007 р. таких ДПА не було.

На основі проведеного дослідження можна зробити висновок: неоліки в стягненні податкової заборгованості та адмініструванні податків податкові органи компенсують за рахунок передоплати. Не секрет, що останнім часом в умовах недостатності податкових надходжень для забезпечення виконання доведених планових показників податкові органи широко застосовують “прохання” до сумлінних платників податків про авансові платежі. Ці платники, в свою чергу, побоюючись репресій з боку податківців, перераховують “випрошувани” суми. Таким чином, боржники залишаються осторонь, натомість податковий тягар знову ж збільшується на законслухняних платників. Так, у 2007 р. податковими органами України 22 % мобілізованих до зведеного бюджету ресурсів отримано за рахунок переплати по податках, зборах та обов'язкових платежах, що аргументує фіскальну спрямованість діяльності податкових органів та низький рівень реалізації заходів підвищення ефективності адміністрування податків.

Високий рівень податкової недоїмки в Україні (частки податкового боргу в податкових надходженнях держави) — 7,5 % в 2007 р. — свідчить про значні прогалини в даній ділянці роботи податківців. Вивчення досвіду адміністрування податків в зарубіжних країнах дає підстави стверджувати: повноваження українських податківців щодо забезпечення погашення податкових зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами залишаються досить обмеженими. Так, несумлінний податкоплатник має щонайменше 41 календарний день з дня виникнення податкових зобов'язань (10 днів на сплату + 1 день до надсилання першої податкової вимоги + 30 днів до надсилання другої податкової вимоги) аби провести незаконні операції з відчуження майна чи інших активів. У випадку оскарження рішень податкових органів цей термін ще подовжується щонайменше на 20 календарних днів. Кардинально обмежено права податківців по стягненню коштів з рахунків боржників (такий вид стягнення допускається лише у випадку накладення адміністративного арешту).

Отже, в напрямку забезпечення повноти погашення податкового боргу в Україні, з врахуванням позитивного зарубіжного досвіду, доцільно розширити повноваження

⁸ Побудовано за даними: статистичні бюлетені “Про результати роботи підрозділів державної податкової служби України” за 2000–2007 роки.



податкових органів, а саме:

— як засіб перешкоди відчуження майна податковим боржником впровадити поняття заставного права на користь держави стосовно будь-якого майна чи майнових прав платника податків, що виникатиме з моменту виникнення податкового боргу (як, наприклад, у США⁹). Такий захід унеможливить продаж майна такого суб'єкта господарювання, оскільки воно більше йому не належить, та дозволить його стягнути у випадку знаходження вже у володінні третьої особи;

— з метою недопущення використання податкоплатником процесу оскарження рішень податкових органів як засобу відстрочення чи ухилення від сплати податкового боргу (як, наприклад, задля відчуження майна чи передачі активів) передбачити прийняття скарг до впровадження відділами апеляції та судами лише після повної чи часткової (за умови прийняття компромісного рішення керівником податкового органу) сплати встановлених податкових платежів та фінансових санкцій. Наприклад, у США ні окружний апеляційний суд, ні звичайні суди не приймають до розгляду податкові апеляції до повної сплати всіх встановлених податкових платежів та штрафів; у Канаді попередньо з платника, який подав податкову апеляцію, стягується до половини оскаржуваної суми боргу; у Великобританії, з метою захисту інтересів держави, до платника податків ставиться вимога надати деяке забезпечення в рахунок податкової заборгованості або гаранта¹⁰. Для збалансування прав платників податків та податкових органів передбачити виплату відсотків на користь платника податків, якщо рішення податкових органів буде оскаржено;

— повернутися до практики виставлення податковим органом вимог банку про перерахування коштів з рахунку боржника на погашення боргу до бюджетів та державних цільових фондів;

— з метою недопущення уникнення відповідальності посадових осіб підприємств, установ, організацій та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності впровадити процедуру винесення судом рішення про обмеження пересування зазначених осіб з обов'язковим доведенням рішення до відома прикордонної служби;

— встановити відповідальність спадкоємців по податковій заборгованості, що сприятиме вихованню громадянського обов'язку та податкової культури в Україні, як це, наприклад, передбачено законодавством Японії, Швейцарії¹¹.

З метою захисту прав платників податків практику “випрошування” авансових платежів визначити як незаконну та передбачити адміністративну і кримінальну відповідальність за вчинення таких дій посадовими особами податкових органів.

Податковий борг — це в певній мірі результативний показник якості адміністрування податків, і проведений аналіз свідчить про наявність значних прогалин в діяльності податкових органів в напрямку забезпечення повноти мобілізації обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів. Запропоноване розширення повноважень органів державної податкової служби у стягненні податкової заборгованості забезпечить зниження рівня податкового боргу, сприятиме усуненню диспропорцій, викликаних існуванням невідомки, вихованню законослухняності платника податків та вдосконаленню системи податкового адміністрування в цілому. Однак недоліки в акумулюванні податків до бюджету не можна віднести виключно до прорахунків в діяльності податкових органів. Загострення проблеми виконання податкових зобов'язань зумовлено як внутрішніми (пов'язаними з конкретними умовами діяльності окремих суб'єктів господарювання), так і зовнішніми чинниками (в яких відображені закономірності об'єктивної реальності). І те, що заходи, які здійснюються податковими органами для посилення мобілізації податкових ресурсів до бюджету кардинально не змінюють стан збирання податків, переконує: виконання податкових зобов'язань ґрунтується на сукупності взаємопов'язаних та взаємозалежних чинників економічного, фінансового та правового механізму. Доки не буде урегульовано та гармонізовано ці сторони господарського життя країни, проблема заборгованості не зникне.

Стаття рекомендована до друку кафедрою фінансів Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету (протокол № 14 від 26 березня 2008 року)

⁹ 9. Берсенева Л. П. Проблема уклонения от уплаты налогов актуальна не только в нашей стране // Налоговый вестник. — 2001. — № 5. — С. 37.

¹⁰ Там само. — С. 37.

¹¹ Там само. — С. 38-39.