

УДК 336.225.64

Макимова Л. П.

ОПТИМІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ ЯК РЕЗЕРВУ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

У статті розкрито сутність податкового боргу як суттєвого резерву бюджетних коштів. На підставі даних ДПА у Херсонській області розглянуто проблематику існування податкових боргів, визначено шляхи вдосконалення роботи податкових органів стосовно їх погашення, розроблено відповідні пропозиції щодо оптимізації податкового законодавства із зазначеного питання.

Вступ

Аналізуючи процес формування бюджету в Україні та більшості економічно розвинених країн, не можна не відзначити той факт, що на сьогодні на частку податків припадає від 70 до 90 відсотків усіх бюджетних надходжень. Таким чином, світова і вітчизняна практика свідчить, що головним джерелом мобілізації коштів та формування фінансових ресурсів держави є саме податки. Держава, звичайно, використовує для фінансування витрат і інші джерела, але вони мають обмежений характер. Тому вирішення проблеми існування податкових боргів та пошук шляхів їх скорочення - актуальне та одне з першочергових завдань, які стоять насамперед перед Державною податковою адміністрацією України.

З метою вдосконалення діяльності органів ДПС щодо зазначеного питання з 1997 року в їх складі було створено підрозділи, які відповідали за погашення податкового боргу. На той час ця робота перебувала в юрисдикції постанов Кабінету Міністрів України та Указів Президента України, однак згодом було прийнято Закон України від 21.12.2000 № 2181 «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетом та державними цільовими фондами» (далі - Закон №2181), який став важливим кроком на шляху проведення реформи у сфері адміністрування податків. Закон спрямовано на посилення відповідальності платників податків і впровадження заходів щодо вдосконалення механізму контролю за правильністю сплати

податків. Це спеціальний закон з питань оподаткування, який установлює порядок визначення податкових зобов'язань і термінів їх погашення, процедуру оскарження дій контролюючих органів, заходи з примусового стягнення податкової заборгованості, нарахування і сплати пені та штрафних санкцій. Саме він затвердив основні засади здійснення роботи щодо погашення податкового боргу. Проте окремі законодавчі та нормативні документи, наприклад, деякі постанови Національного банку України, ускладнювали цю роботу.

Постановка проблеми

На сучасному етапі економічного розвитку країни значні суми податкового боргу не сприяють покращенню наповнення бюджетів усіх рівнів. Так, наприклад, у Херсонській області податковий борг до державного бюджету дорівнює квартальному розпису Міністерства фінансів України з надходжень коштів до цього рівня бюджету (станом на 01.01.07 р. податковий борг до держбюджету України становить по Херсонській області 67,2 млн грн).

Відповідно до Закону № 2181 єдиними уповноваженими органами, на які покладено обов'язки здійснювати заходи з погашення податкового боргу, є податкові органи, а також державні виконавці, що діють у межах своєї компетенції [1]. Відволікання значних ресурсів на погашення боргів призводить і до відволікання найкращих фахівців податкових органів від вирішення інших проблем. Так, з моменту виникнення податкового боргу для оптимізації процедури його погашення призначається податковий керуючий, який вникає в усі проблеми боржника і супроводжує його або до повного погашення податкового боргу, або до списання податкового боргу як безнадійного після завершення процедури ліквідації боржника (кількість податкових керуючих по Херсонській області - 87).

Крім цього, в разі порушення справи про банкрутство проблемою боржника займаються суддя Господарського суду України та арбітражний керуючий, який призначається судом. Для порушення справи про банкрутство залучаються фахівці юридичної служби податкових органів, БТІ, МРЕО, банківські та інші установи, за допомогою яких податкові органи готують докази безперспективності застосування до боржника всіх інших заходів погашення податкового боргу.

Після ліквідації боржника виникає проблема працевлаштування фахівців ліквідованого підприємства. На цей час у процедурі банкрутства перебувають такі раніше потужні підприємства

області, як ВАТ «ХБК», ВАТ «Херсонські комбайни», де працює не одна тисяча фахівців.

Тобто проблема існування податкових боргів та вдосконалення методик його погашення пов'язана не лише безпосередньо з питанням недонадходження коштів до бюджету, а й з вирішенням соціальних проблем кожного регіону за місцезнаходженням боржника.

Враховуючи вищезазначене, метою цієї статті є розроблення заходів щодо зменшення податкових боргів, і, як наслідок, зниження соціальної напруги в суспільстві.

Стан вивчення проблеми

Найбільше проблемою існування та погашення податкових боргів займається ДПА України, яка останнім часом внесла конструктивні пропозиції Кабінету Міністрів України і Верховній Раді України з питань удосконалення шляхів та методів застосування заходів зі стягнення податкового боргу. Для цього в складі ДПА України із серпня 2005 року в кожному Департаменті введено управління (відділи) методології.

Проте в останні роки питаннями підвищення ефективності розбудови податкової системи, у тому числі й шляхом оптимізації податкового законодавства стосовно стягнення податкових боргів, займалися такі видатні вітчизняні вчені, як А. Соколовська, А. Крисоватий, С. Каламбет та ін. [2-4]. Однак, у їхніх дослідженнях недостатньо уваги приділено розробленню зазначеного питання у регіональному розрізі.

Завдання та методика досліджень

На підставі даних ДПА у Херсонській області розглянуто проблематику існування податкових боргів та визначено шляхи вдосконалення роботи податкових органів у цьому напрямі, розроблено відповідні пропозиції щодо оптимізації податкового законодавства із зазначеного питання.

Результати досліджень

По-перше, зупинимось докладніше на ефективності застосування заходів погашення податкового боргу, передбачених Законом № 2181.

Наприклад, такі заходи, як вилучення грошових активів з кас боржників та стягнення коштів з рахунків боржників у контексті вимог Закону № 2181 доповнювали одне одного в разі, коли керівники підприємства - боржника не давали згоди на спрямування коштів, вилучених з каси, в рахунок погашення податкового боргу.

Проте нині, згідно з постановою правління Національного банку України від 21.01.04 р. № 22 «Про затвердження Інструкції про безготів-

кові розрахунки в Україні в національній валюті» [5], податкові органи не мають повноважень самостійно стягувати кошти з рахунків платника, крім випадків у процедурі застосування адміністративного арешту активів боржника. Однак, для застосування адміністративного арешту активів слід отримати рішення суду.

Отже, постанова правління Нацбанку України діє всупереч Закону України, однак податківці повинні користуватися саме цим документом, а не базовим нормативним актом з питань стягнення податкового боргу - Законом №2181. Розроблені ДПА України пропозиції не спричинили змін нормативних документів Національного

банку. Слід зазначити, що дія постанови Нацбанку України суперечить інтересам держави, адже, якщо у 2000-2001 роках надходження від вилучення грошових активів становили в середньому 200 тис. грн у місяць, від безспірного стягнення коштів - 600 тис. грн, то у 2005 році надходження від цих заходів різко скоротилися і становили 146 тис. і 30 тис. грн відповідно. Втрати бюджету за рік лише від цих заходів становлять 7 млн грн. Таким чином, на нашу думку, щороку зайво обліковується не менше ніж 7 млн грн податкового боргу.

Наведені в табл. 1 дані свідчать про зменшення абсолютної суми надходження коштів до зведе-

Таблиця 1. Порівняльна таблиця надходження до зведеного бюджету коштів за основними заходами стягнення по Херсонській області, млн грн

Січень — грудень 2005	Вилучення грошових активів		Реалізація заставного майна (без реалізації у судовому порядку та майна банкрутів)				За рахунок реалізації майна боржника в судовому порядку та майна банкрутів				
	Січень — грудень 2006	Відхи- лення млн грн	Січень — грудень 2005	Січень — грудень 2006	Відхи- лення млн грн	Січень — грудень 2005	Січень — грудень 2006	Відхи- лення млн грн	Січень — грудень 2005	Січень — грудень 2006	Відхи- лення млн грн
2,1	1,8	-0,2	-12,0	5,4	3,7	-1,7	-31,6	1,6	1,8	+0,2	+12,2

ного бюджету від основних заходів стягнення, таких як вилучення грошових активів (-12 %) та реалізація майна в позасудовому порядку (-21,6 %) при одночасному зростанні надходжень від реалізації майна банкрутів (+12,2 %).

Останні п'ять років ДПА України вдосконалювала роботу щодо нормативів скорочення податкового боргу. Здійснювалося розподілення податкового боргу на новостворений та борг минулих років, які погашалися за різними нормативами: борг минулих років за нормативом 3 %, новостворений за нормативом 8 %.

Однак, це не сприяло суттєвому прискоренню погашення податкових боргів. Прийняття декількох постанов Кабінету Міністрів України з цього питання також не поліпшало ситуації. Тому в 2004 році обов'язок щодо погашення податкового боргу на 10% став однією із статей Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік». Саме у цьому році податкові органи Херсонської області мали один з найкращих результатів щодо погашення податкового боргу, коли скорочення абсолютної суми податкового боргу становило 12,5 % і він знизився до 101,7 млн грн.

У 2005 році заходи щодо погашення податкового боргу в Херсонській області не призвели до його скорочення, незважаючи на те, що:

списано безнадійного податкового боргу за рішенням суду 33,4 млн грн;

мобілізовано в рахунок погашення податкового боргу до зведеного бюджету 56,3 млн грн.

Проте за рахунок новоствореного податкового боргу за 2005 рік податковий борг до зведеного бюджету зріс на 21,5 млн грн, або на (21,2 %), і становив 123,2 млн грн.

На початку 2006 року ДПА України зобов'язала податкові органи шокквартиально скорочувати абсолютну суму податкового боргу на 2,5 %, проте це завдання було змінено з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.06 р. № 1376, якою встановлювалося погашення податкового боргу до зведеного бюджету протягом вересня - грудня 2006 року не менше ніж на 30%.

Таким чином, у 2006 році ДПА України від поняття «скорочення податкового боргу» перейшла до поняття «погашення податкового боргу». Ці поняття відрізняються тим, що при погашенні податкового боргу враховуються безпосередні заходи з його скорочення, але скориговані на такий негативний чинник, як новостворений податковий борг. Загалом за 2006 рік по Херсонській області скорочено абсолютну суму податкового боргу на 22,8 млн грн, або на 18,5 %, та він становив 100,4 млн грн.

За період дії постанови Кабінету Міністрів України, а саме - за вересень - грудень 2006 року, в області погашено податковий борг на 31 % (34,9 млн грн) за рахунок:

абсолютного скорочення суми податкового боргу на 12,4 млн грн;

новоствореного податкового боргу в сумі 22,5 млн грн.

Таким чином, протягом 2006 року виконано як вимоги ДПА України щодо скорочення абсолютної суми податкового боргу не менше ніж на

10% протягом року (скорочення - 18,5 %), так і вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.06 р. № 1376 щодо погашення протягом вересня - грудня 2006 року податкового боргу не менше ніж на 30 % (погашення - 31%) (див. табл. 2).

Здавалося, що виведення, починаючи з 2004 ро-

Таблиця 2. Динаміка податкового боргу в Херсонській області у 2006 році, млн грн

Податковий борг станом на					Зростання / зменшення (на 01.01.2007р. порівняно з 01.01.2006 р.)	
01.01.2006 р.	01.04.2006 р.	01.07.2006 р.	01.10.2006 р.	01.01.2007 р.	тис. грн	%
123,2	117,5	112,7	104,6	100,4	-22,8	-18,5

ку, сум податкового боргу по підприємствах - банкрутах поза баланс повинно зменшити суму податкового боргу. Адже згідно з абзацом третім преамбули Закону № 2181 дія Закону не поширюється на підприємства, які перебувають на різних стадіях банкрутства. Проте виведення податкового боргу підприємств - банкрутів не означало, що їх податковий борг не враховувався в підсумках роботи щодо скорочення податкового боргу. Тобто таке виведення боргу поза баланс лише сприяло вдосконаленню обліку цього податкового боргу. Адже станом на

01.01.07 р. понад третини загальної суми боргу по області, а саме 35,7 млн грн, або 35,6 % - податковий борг платників податків, щодо яких порушено провадження справи про банкрутство і податковий борг яких виведено поза баланс.

У статутній структурі податкового боргу найбільшу питому вагу займає пасивний податковий борг (84 %), у тому числі податковий борг банкрутів - 57,2 %.

Понад 45 % загальної суми податкового боргу становить податковий борг підприємств без активів, у тому числі підприємств - банкрутів. Цей

Таблиця 3. Структура податкового боргу до зведеного бюджету по Херсонській області станом на 01.01.07 р., млн грн

Загальна сума податкового боргу платників податків, усього	100,4
Податковий борг інертного статусу	11,9
Пасивний податковий борг, у тому числі:	84,3
податкова заборгованість платників податків, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство	57,4
податкова заборгованість платників податків, які перебувають у розшуку	0,5
податкова заборгованість платників податків, у яких відсутні активи	16,3
Донараховано в поточному році по контрольно-перевірочній роботі суми, по підприємствами, які не забезпечені активами та несплачені	17,2
Безнадійний податковий борг	0,8
Активний податковий борг	3,3

податковий борг за своєю суттю безнадійний, оскільки підприємства, що його мають, не володіють жодним активом для його погашення. Єдиний шлях боротьби з таким податковим боргом - визнання підприємств, що його мають, банкрутами, з подальшим його списанням після завершення процедури ліквідації. Для того щоб можливо було списати такий податковий борг, потрібно працювати з ним не менше ніж півроку за

умови порушення справи про банкрутство за спрощеною процедурою (за відсутності боржника, незвітування понад 1 рік, відсутність активу тощо).

Тому вважаємо за доцільне вивести зазначений податковий борг поза баланс та не обліковувати його в загальній сумі податкового боргу.

Крім того, починаючи з 2005 бюджетного року, законами про Державний бюджет на по-

точний рік заборонено списання безнадійного податкового боргу, який виник внаслідок дії форс-мажорних обставин, та податкового боргу, в якого закінчився термін його дії. За рахунок цієї заборони лише в Херсонській області безпідставно обліковується податковий борг у сумі понад 30 млн грн. На 2007 рік також заборонено списання перелічених видів безнадійного податкового боргу.

Невирішеною проблемою залишається податковий борг підприємств державної або комунальної форм власності, погашення якого обмежено законодавством. Так, реалізація активів цих боржників можлива лише за умови дозволу власника такого майна (Фонду державного майна України або відповідної місцевої ради). Крім того, у разі порушення справи про банкрутство такого підприємства, сесія відповідної ради може накласти мораторій на банкрутство. Запровадження розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.06р. № 565 щодо роботи з комунальними підприємствами з погашення їх податкового боргу не покращило ситуації. Податковий борг комунальних підприємств на початок поточного року перевищує 26 млн грн, а це понад 25 % загальної суми податкового боргу по області [6].

Висновки та пропозиції

Що краще - мати податковий борг чи ні? На державному рівні, на нашу думку, податковий борг має позитивний аспект, оскільки свідчить про наявні ресурси бюджету. Це може бути також позитивним, наприклад, у разі звернення до Світового банку за кредитами. Проте із загальної суми податкового боргу потрібно виділити той, який дійсно є резервом, тобто активний податковий борг (податковий борг, до якого мож-

на застосовувати всі заходи стягнення, передбачені чинним законодавством). На жаль, станом на 01.01.07 р. активний податковий борг по Херсонській області становить лише 3,3 млн грн, або 3,3 % загальної суми податкового боргу до зведеного бюджету.

Підсумовуючи вищевикладене, доцільно запропонувати таке:

1. Поновити списання безнадійного податкового боргу, який виник внаслідок дії форс-мажорних обставин. Це скоротить лише по Херсонській області податковий борг на 30 млн грн.

2. Вивести поза баланс та не обліковувати в складі податкового боргу податковий борг підприємств без активів. Це скоротить податковий борг ще на 45 млн грн.

3. Лібералізувати чинне законодавство про банкрутство в частині банкрутства підприємств без активів та підприємств державної (комунальної) форм власності.

Сума податкового боргу, що залишиться після застосування запропонованих заходів, дійсно буде бюджетним резервом.

Перспектива подальших досліджень

Досліджуючи зазначене питання, в подальшому на регіональному рівні доцільно оцінити вплив оптимізації податкового боргу на формування місцевих бюджетів, розрахувати бюджетні резерви області в розрізі її адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки державна регіональна політика спрямована на підвищення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, пошук шляхів скорочення податкового боргу та підвищення резервів бюджетних коштів потребує всебічного аналізу із застосуванням новітніх методів економічного аналізу та фінансових технологій.

1. Закон України від 21.12.2000р. № 2181-III «Про Порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» // Відомості Верховної Ради України.- 2001.- № 10.- С. 44.
2. Соколовська А. М. Податкова система України: теорія та практика становлення.- К.: ПДФІ, 2001.- 372 с.
3. Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Монографія.- Тернопіль: Карт-бланш, 2005.- 371 с.
4. Каламбет С. В. Податковий потенціал: теорія, практи-

- ка, управління: Наукова монографія.- Дніпропетровськ: Паука і освіта, 2001.- 304 с.
5. Постанова правління Національного банку України від 21.01.04 р. № 22. «Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті».
6. Максимова Л. П. Оптимізація податкової політики регіону як чинник підвищення доходів бюджету // Таврійський науковий вісник: 36. наук, пр.- Херсон, ХДАУ-2007.- Вип. 49.- С. 305-311.

L. Maksymova

OPTIMIZATION OF THE TAX DEBT AS RESERVE OF BUDGETARY FUNDS

The essence of the tax debt as significant reserve of budgetary funds is described in article. On the basis of the data of the State tax administration in the Kherson region the problematics of existence of tax debts is considered, also ways of perfection of work of tax administration on their repayment are determined, respective offers on optimization of the tax laws in this question are developed.