УДК 336.02(477)

**Михальчук Надія Михайлівна,**

викладач кафедри фінансово-економічної безпеки

та інтелектуальної власності, кандидат економічних наук,

Тернопільський національний економічний університет

**ПРОГРАМА НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВО-БОРГОВИХ РИЗИКІВ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

***Анотація.*** *У статті застосовано безпекознавчий підхід до визначення сутності податкового боргу. Здійснено аналіз динаміки показників, що характеризують розвиток явища: темпів зміни номінального та реального податкового боргу, динаміку податкового боргу тимчасово окупованих територій, частки боргу до ВВП. Доведено важливість стратегічного підходу до організації податково-боргової роботи з метою посилення фінансової безпеки держави. Визначено інтереси у сфері акумулювання податкових надходжень, які є необхідними для формування належного фінансового потенціалу держави. Запропоновано Програму нейтралізації податково-боргових ризиків із врахуванням їх життєвого циклу.*

***Ключові слова:*** *податково-боргові ризики, динаміка податкового боргу, Програма нейтралізації податково-боргових ризиків.*

***Abstract.*** *In the article was offered the approach for determining the essence of the tax debt that's based on concepts of financial security. Was performed analysis of dynamics of the indicators that characterize the following processes: the pace of changes nominal and real tax debt, the dynamics of the tax debt of temporarily occupied territories, the proportion of the debt to GDP. Was proved importance of the strategic approach for organization the tax-debt works in order to strengthen financial security of the country. Was determined interests in the revenue accumulation area that are required to model proper financial potential of the state. Was offered a Program to liquidate tax-debt risks taking into account their life cycle.*

***Keywords:*** *Tax-debt risk, tax debt dynamics, Program to counteract the tax-debt risks.*

**Постановка проблеми:** Зростаючі статті видатків України вимагають постійного нарощення ресурсного потенціалу, залученого за допомогою податкових інструментів. Слабкими місцями податкової складової фінансової безпеки ми вважаємо податковий борг, який щороку зберігається та наростає, продукування кризових явищ на підприємствах-податкових боржниках, їх банкрутство. Така тенденція є сигналом, що свідчить про існування в податковій роботі низки концептуальних та методологічних проблем, а в управлінні податковим боргом – стратегічних прорахунків, без усунення яких не можливе фінансове оздоровлення держави, особливо, на етапі сучасних соціально-економічних та геополітичних потрясінь.

**Стан дослідження:** З-поміж українських вчених економічна природа, причини та механізм управління боргом розгядалися О. Годованецем, О. Десятнюк, В. Кириченко, А. Крисоватим, Ю. Сибірянською, О. Тимченко, А. Яковлевою та ін. Значний внесок у теоретизацію правових засад регулювання заборгованості зроблено О. Бандуркою, В. Бортняком, О. Онишком, Ю. Туником. У працях згаданих науковців пропонуються рекомендації щодо попередження та мінімізації обсягів заборгованості, однак не представлено стратегічного бачення заходів для розв’язання проблеми. Поряд із цим, податкова складова фінансової безпеки держави репрезентована науковими працями надзвичайно фрагментарно, за винятком окремих досліджень Ю. Бережної, В. Грушко, Ю. Іванової, В. Іщенко, які вивчали сутність та умови забезпечення податкової безпеки в цілому. На даний час проблеми податкового боргу як загрози фінансової безпеки держави залишаються поза увагою, відтак, не розроблено методичних основ для подолання проблеми задля зміцнення ключових параметрів фінансової безпеки.

**Мета** дослідження полягає у побудові комплексної Програми нейтралізації податково-боргових ризиків з метою збалансування фінансової безпеки держави.

**Виклад основних положень:** Зміст завдань, поставлених перед фіскальними органами, без узгодження їх із інтересами фінансової безпеки, призведе до втрати ними ефективності в контексті фіскальної достатності, економічності та соціальної справедливості оподаткування. Обсяг фінансових ресурсів держави, що майже на 70% формують податкові надходження, є передумовою до здатності державою виконувати покладені на неї функції. З цього випливає, що податки одночасно є інструментом забезпечення фінансової безпеки держави та чинником ризику та залежності, при цьому неповнота їх мобілізації є прямою загрозою.

У людській природі закладене прагнення до мінімізації втрат, однією із яких є податки. Держава, натомість, планує стабільні надходження протягом року, що закріплює у бюджеті, та прагне отримати доходи не в менших ніж заплановано обсягах. Роль податкових платежів як ресурсу чи ризику визначається конкретним етапом економічного розвитку, особливостями економічної політики держави тощо. Виходячи з цього, ми погоджуємося з позицією, що національну податкову безпеку у контексті фінансової безпеки можна визначити як такий стан податкової системи, який характеризується стійкістю і стабільністю всіх її елементів, що передбачає спроможність захищати національні економічні інтереси і протистояти зовнішнім та внутрішнім загрозам, можливість реалізації і розвитку податкового потенціалу країни, ефективне використання конкурентних переваг податкової системи в умовах глобалізації [2, с. 38].

У забезпеченні фінансової безпеки виникає проблема попередження виникнення та наростання податкового боргу, а також підвищення ефективності заходів мобілізації створеного боргу до бюджетів. У результаті застосування безпекознавчого підходу [3, с. 95] ми прийшли до висновку, що податковий борг – це фінансові відносини з приводу несанкціонованого використання платником податків грошових коштів з бюджетів різних рівнів в обсягу належних до сплати податкових зобов’язань, що зумовлюють негативні наслідки для фінансової безпеки держави. Наведена аргументація доводить, що у рамках податкової безпеки доцільно розглядати також податково-боргову компоненту, яку пропонуємо трактувати як елемент податкової складової фінансової безпеки держави, який відображає залежність її рівня від повноти, регулярності та своєчасності мобілізації запланованих податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, а також від ефективності управління податковим боргом.

Оскільки явище податкового боргу ми виносимо на одну із пріоритетних позицій серед загроз податкової, а, отже, і фінансової безпеки держави, то пропонуємо дослідити окремі показники, що характеризують розвиток явища.

Аналіз динаміки податкового боргу, показаний на рис. 1, дає можливість охарактеризувати масштаби його деструктивного впливу та дає підстави для оцінки ефективності реальних заходів з його мінімізації.

Рис. 1. Динаміка податкового боргу в Україні, 2004-2015 рр.

Джерело: складено автором за: [1; 4]

Рис. 1 демонструє, що в Україні протягом досліджуваного періоду утримувався значний рівень податкового боргу за податковими зобовʼязаннями. Незважаючи на суттєве зниження впродовж 2005 – 2007 рр. його обсяги в 2008 – 2013 рр. не лише відновилися, а в 2015 році багатократно перевищили максимальні показники минулих періодів. Це відбувалося в значній мірі через великі суми новоствореного податкового боргу: за оцінкою Рахункової палати України, на кожну гривню сплаченого до бюджету грошовими коштами податкового боргу в 2012 році відбувся приріст новоутвореного податкового боргу в розмірі 1,21 грн., а в 2014 році – 3,12 гривні [1]. Це зумовлено як несплатою підприємствами поточних платежів, так і через виявлені порушення податкового законодавства, передусім, в результаті боротьби з «податковими ямами» та фіктивними фірмами.

На динаміку зростання податкового боргу в Україні у 2014-2015 рр. суттєвий вплив здійснила окупація частин Донецької та Луганської областей внаслідок військової агресії з боку Російської Федерації. У зв’язку із негативними подіями на території Донецької області податковий борг платників податків збільшився протягом 2014 р. – на 2,0 млрд. грн. та станом на 01.01.2015 р. склав 2,9 млрд. грн.; протягом І півріччя 2015 р. – на 0,8 млрд. грн. та станом на 01.07.2015 р. склав 3,7 млрд. грн. По інспекціях районів та міст, платники яких знаходяться на тимчасово неконтрольованій території області, борг склав 2471,7 млн. грн. або 66,1% загальної суми. Зростання обумовлено, перш за все, несплатою підприємствами своїх зобов’язань у зв’язку з призупиненням діяльності внаслідок захвату озброєними формуваннями території підприємств та неможливістю здійснювати свою діяльність в даному регіоні. Так, по інспекціях на підконтрольній Україні території станом на 01.07.2015 р. борг складає 1266,7 млн. грн. Зростання обумовлено відсутністю грошових коштів у підприємств у зв’язку з тяжким фінансовим станом дебіторів та зупиненням розрахунків за продукцію. Збільшення боргу також відбулось внаслідок несплати поточних нарахувань, а також непогашення розстрочених податкових зобов’язань згідно рішень суду підприємствами вугільної галузі. Зобразимо динаміку графічно (рис. 2):

Рис. 2. Динаміка податкового боргу в Донецькій області, 2014-2015 рр.

Джерело: складено за: [1; 4]

У загальному обсязі податкового боргу частка реального до стягнення боргу станом на 01.01.15 р. склала майже 55% (452,2 млн. грн.) та на 01.07.2015 р. – майже 53% (671,4 млн. грн.). Погашення ускладнилось низкою причин, однією з яких є відсутність активів для його забезпечення.

Питома вага податкового боргу у ВВП України є чи не єдиним показником, що розглядається вченими у контексті впливу явища на фінансову безпеку. Динаміка показника представлена на рис. 3:

 Рис. 3. Динаміка частки податкового боргу у ВВП в Україні, 2004 - 2015 рр.

Джерело: складено автором за: [1; 5]

Як видно із рис. 3, станом на 01.01.2015 показник співвідношення податкового боргу до ВВП становить 2,34%, тобто майже втричі перевищує пороговий 1%-й рівень [6]. Поряд із цим, за граничними значеннями, встановленими Світовим банком, показник знаходиться в межах порогового (безпечного) рівня у 3%, хоч і стрімко до нього наближається. Надзвичайно ризикованою вважаємо тенденцію зростання показника – протягом останнього року більше ніж на 1%. Крім того, за 1 квартал 2015 р. показник зріс майже пʼятикратно. Квартальний показник, звичайно, не може у повній мірі розцінюватися як індикатор розвитку явища, однак він демонструє тенденції, які, як бачимо, надзвичайно критичні.

Побудова Програми забезпечення фінансової безпеки неможлива без врахування закономірностей розвитку всіх її елементів, без ідентифікації, відстеження тенденцій та подолання ризиків у всіх сферах фінансових відносин. Оскільки явище податкового боргу ми виносимо на високий щабель серед чинників податкової, а отже і фінансової безпеки держави, то розробка методичного інструментарію для його оцінки набуває неабиякого практичного значення.

На даний час фіскальними органами обсяг податкового боргу оцінюється в абсолютному вимірі без врахування будь-яких інших корелюючих показників. Так, абсолютна динаміка номінального податкового боргу, $Д\_{АБС ном}$, ілюструє напрямок зміни загальної тенденції податкового боргу у сторону збільшення або зменшення, при цьому значення певного періоду повинно зменшуватися на обсяг попереднього проміжку часу:

 $Д\_{АБС ном}$ = *ПБ* $ном\_{n}$ - *ПБ* $ном\_{n-1}$ (1)

Як видно із табл. 1 (рядок 1), номінальні обсяги податкового боргу характеризувалися зростаючою тенденцією з 2008 до 2011 року, і, хоча за період 2012 р. динаміка набула від’ємного значення, у 2013 р. явище знову набуває масштабності. На даний час тенденцію зростання вважаємо критичною.

Темп зміни (*ТЗ* $ПБ\_{номін}$) більш наочно відображає тенденції розвитку явища. Показник демонструє відхилення певної величини відносно попереднього її значення.

 *ТЗ* $ПБ\_{номін}$ = $\frac{ПБ ном\_{n}}{ ПБ ном\_{n-1}}$ \* 100%. (2)

Темпи зміни номінального податкового боргу за період 2005 – 2014 рр., представлені у табл. 1 (рядок 2).

Таблиця 1

Абсолютна динаміка номінального податкового боргу

в Україні, 2005-2014 рр.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  № з/п | Індекс | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 1. | $$Д\_{АБС ном}$$ | +598 | -1618,5 | -1466,3 | +2805,2 | +2623,1 | +4473,6 | +1240,1 | -2761,6 | +3309 | +18290 |
| 2. | *ТЗ* $ПБ\_{номін}$ |  +6,8 | -17,2 | -18,4 | +44,4 | +28,7 | +42,3 | +7,4 | -15,4 | +21,7 | +98,8 |

Джерело: розраховано автором за даними: [1; 4]

За результатами розрахунків (табл. 1) спостерігаємо повторення тенденцій абсолютної динаміки за досліджувані періоди.

З метою адекватної оцінки податково-боргових тенденцій в України пропонуємо здійснити розрахунок реального податкового боргу ($ПБ\_{реал}$), шляхом перерахунку номінального обсягу податкового боргу з врахуванням індексу інфляції. Такий підхід, на нашу думку, показує реальну динаміку податкового боргу, адже інфляція, зростаючи, призводить до змін в обсягах платежів, несплат, донарахувань, а відтак абсолютна величина податкового боргу може збільшуватися при, наприклад, посиленні платіжної дисципліни платників податків або при зростанні ефективності заходів з управління податковим боргом, і навпаки. Розрахунки реального податкового боргу із врахуванням темпу інфляції представлені у табл. 2:

Таблиця 2

Абсолютна динаміка реального податкового боргу

в Україні, 2005-2014 рр.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   № з/п | Індекс | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 1. | $$Д\_{АБС реал}$$ | 774,7 | -1734,3 | -1901,6 | 2306,6 | 3503,5 | 5247,4 | 1637,5 | -2341,8 | 3257,4 | 16137 |
| 2. | *ТЗ* $ПБ\_{реал}$ | 8,8 | -18 | -22,4 | 38,8 | 42,5 | 44,6 | 9,6 | -12,6 | 19,9 | 82,5 |

Джерело: розраховано автором за даними: [1; 4]

За результатами розрахунків бачимо, що негативні зміни відбувалися у всіх періодах за винятком 2006 та 2012 років. Більш наглядним з позицій оцінки даного індикатора є порівняння темпів зміни обох показників. Розвиток даних індикаторів графічно зображений на рис. 4:

Рис. 4. Динаміка темпів зміни номінального та реального податкового боргу в Україні, 2005-2014 рр.

Джерело: побудовано автором за: [1; 5; 4]

Як можемо бачити із рис. 4, реальні темпи зростання податкового боргу, крім 2013-2014 років, є вищими ніж це відображає номінальний показник, більше того, темпи спаду у 2006-2007 роках теж в дійсності є менш значними. Це свідчить про складну ситуацію, що складається щодо боргу платників податків.

З метою подолання проблеми податкової заборгованості вперше (у 2001 р.) було створено Стратегічний план розвитку Державної податкової служби України на період до 2013 року. Однією із найпрогресивніших сторін стратегії за значенням для фінансової безпеки було формування кількох відносних показників оцінки, а саме: показник добровільності виконання платниками своїх податкових зобов’язань, показник витрат по виконанню вимог податкового законодавства платниками податків, ймовірність виявлення випадків ухилення від сплати податків та неплатежів, індикатор якості функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам. Дана ініціатива була продовжена створенням Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013-2018 роки. Удосконалення системи стягнення податкового боргу задекларовано шляхом розроблення законодавчих ініціатив з питань прискорення стягнення податкового боргу з урахуванням можливості подальшого ведення бізнесу боржником . Попри актуальність окреслених цілей, не було окреслено ні методів досягнення, ні відповідальних виконавців, ні критеріїв оцінки ефективності заходів що, при відсутності на той час відповідного Департаменту у структурі Міндоходів, повністю дезорієнтувало дану роботу та надало їй декларативного характеру. У структурі Державної фіскальної служби 11 департаментів забезпечують виконання індикативних показників доходної частини бюджету, виконують контролюючі функції та функції боротьби з правопорушеннями у сфері оподаткування [4].

Усе вище викладене дає підстави вважати обґрунтованою потребу створення Програми нейтралізації податково-боргових ризиків фінансової безпеки держави (далі – Програма), яка включатиме такі структурно-логічні комплекси: загальна частина (аналіз податково-боргових загроз фінансовій безпеці держави [3, с. 94]); цілі, завдання та принципи Програми; нормативно-правова база та методологічне забезпечення; організаційно-функціональна структура та кадрове; фінансування Програми; заходи нейтралізації податково-боргових ризиків фінансової безпеки; аудит ефективності заходів (система оціночних показників за кожним із заходів). Блок заходів щодо нейтралізації ризиків є ключовим у Програмі, оскільки включає конкретний інструментарій, що може бути використаний у роботі із боржниками. Пропонуємо групувати такі заходи за етапом життєвого циклу податково-боргових загроз (рис. 5):

**IV. Спад активності**

* відстеження регулярності платежів за графіком розстрочення;
* самостійна реалізація

заставлених активів

або компенсація

витрат на

реалізацію.

**ІІІ. Розгортання загрози**

* позапланова перевірка перед наданням розстрочення;
* застосування примусових заходів без санкції суду;
* заборона окремих господарських операцій;
* використання кредитних та дебітних карток;
* залік дебіторської заборгованості;
* залучення ліцензованих колекторів;
* непрямі методи контролю;
* поширення застави на всі активи боржника;
* відповідальність за посібництво в ухиленні, готування до ухилення;
* податкова амністія.

**ІІ. Зародження ризику**

- усунення колізії щодо розстрочення та відстрочення;

 - законодавче визначення

* «достатні докази
* фінансової неспроможності»;
* - обов’язковість податкової поруки банку для

 юридичних осіб

* збереження застави під час оскарження донарахувань

**І. Передумови виникнення ризику**

- вдосконалення щодо реєстрації підприємств, зокрема до статутного капіталу;

- зниження податкового навантаження;

- ризикоорієнтований податковий аудит;

- он-лайн доступ до банківських рахунків;

-он-лайн доступ до баз даних інших державних органів;

- % штраф за неподання декларації.

**V. Згасання**

- постборговий супровід боржника

Рис. 5. Агрегована схема інструментів Програми за етапами життєвого циклу податково-боргових ризиків

Джерело: розроблено автором

**Висновки:** Одним із напрямів зміцнення фінансової безпеки держави є система заходів із підвищення ефективності управління податковим боргом, що втілені у Програмі нейтралізації податково-боргових ризиків. Завдання Програми полягають у забезпеченні стану платіжної дисципліни платників податків; досягненні зменшення кількості та обсягів податкових правопорушень; розробці пропозицій щодо забезпечення відшкодування державних втрат та удосконаленні механізму застосування різних видів відповідальності. Розроблена система заходів ґрунтується на прийнятті управлінських рішень із урахуванням етапу життєвого циклу податково-боргових ризиків, що дозволить підвищити ефективність таких заходів як для держави, так і для платника податків.

**Література:**

1. Висновки щодо Виконання державного бюджету України за 2005-2015 рр. // Офіційний сайт Рахункової палати України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/ 16739020.
2. Іщенко В.В. Податкова складова фінансової безпеки держави // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2012. - № 37. – С. 35-40
3. Михальчук Н.М. Поняття податкового боргу в системі забезпечення фінансової безпеки держави / Михальчук Н.М. - Наука молода. Збірник наукових праць молодих вчених Тернопільського національного економічного університету. – Тернопіль: Видавництво Тернопільського національного економічного університету, 2012. – Випуск 18. – 199 с. – С.93.
4. Офіційний сайт Державної фіскальної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: sfs.gov.ua
5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\_id=368091&cat\_id=368090
6. **Шемаєва Л. Г.** Оцінка рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///F:/downloads/Fu\_2012\_1\_10.pdf

***Михальчук Н. М. Программа нейтрализации налогово-долговых рисков финансовой безопасности государства.***

***Аннотация.*** *В статье применен подход к определению сущности налогового долга, который базируется на теории безопасности. Проведен анализ динамики показателей, характеризующих развитие явления: темпов изменения номинального и реального налогового долга, динамику налогового долга временно оккупированных территорий, доли долга в отношенни ВВП. Доказана важность стратегического подхода к организации налогово-долгового работы с целью усиления финансовой безопасности государства. Определены интересы в сфере аккумулирования налоговых поступлений, необходимых для формирования надлежащего финансового потенциала государства. Предложено Программу нейтрализации налогово-долговых рисков с учетом их жизненного цикла.*

***Ключевые слова:*** *налогово-долговые риски, динамика налогового долга Программа нейтрализации налогово-долговых рисков.*

**N. Myhalchuk. The Program of neutralization of tax-debt risks of the state financial security.**

Scientific security approach to determination of the tax debt nature was used in the article. It was substantiated that tax debt, as a threat to state financial security, – is the form of unauthorized funds use from the budgets of different levels in the amount of obligatory tax liabilities by taxpayer, which causes the use of financial responsibility towards him, which leads to the negative deviation of some financial security parameters.

Analysis of the parameters dynamics, describing the development of the phenomenon: the rates of the nominal and actual tax debt change, tax debt dynamics of temporarily occupied territories, debt part of gross national product was made. The need to calculate dynamics of the real tax debt as a parameter, corrected with taking into account the inflation level, was proved. It was established that growing inflation leads to the changes in the amount of payments, non-payments, additional charges, and then – to the increase of absolute value of tax debt, even with the strengthening the payment discipline of taxpayers or at measures efficiency increase concerning tax debt management, and vice versa. The trends of debt part of gross national product of Ukraine for the years 2004-2014 were studied, and it was revealed that value of this parameter exceeds the limits during almost all studied period.

The importance of strategic approach to the tax-debt work organization in order to strengthen the financial security of the state was proved. The strategy of national tax authorities development from 2001 till present was analyzed. The interests in the field of tax earnings accumulation, which are necessary to form a proper state financial potential, namely: achievement of tax earnings level, corresponding with the planned one; tax earnings due to the stability principle; uniformity of tax environment; compensation of sanctions nature for violation of payment discipline; efficiency of tax work; minimum level of incorrigible debts; saving of operating economic entities were defined.

The program of neutralization of tax-debt risks with taking into account their life cycle, in particular, on the stages of the risk appearance preconditions, risk birth, threat appearance and its disappearance was proposed. Expected results from these measures implementation were outlined.

***Keywords:*** *Tax-debt risk, tax debt dynamics, Program of neutralization the tax-debt risks.*