

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 4, 2010

[Назад](#)[Головна](#)

УДК: 323, 330, 338, 354.

*М.О. Данильченко,*  
*аспірант, Академія муніципального управління*

## АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ВИМОГ ЄС

***Анотація.** В даній роботі розглядаються питання, які пов'язані з діяльністю органів державного управління у сфері оподаткування, стосовно існуючих вимог з боку Європейського Союзу.*

***Ключові слова:** Світова Організація Торгівлі (СОТ), Європейський Союз (ЄС), державна податкова політика, податкова система, адаптація податкової системи до вимог ЄС.*

***Аннотация.** В данной работе рассматриваются вопросы, которые связаны с деятельностью органов государственного управления в сфере налогообложения, которые касаются существующих требований со стороны Европейского Союза.*

***Ключевые слова:** Мировая Организация Торговли (МОТ), Европейский Союз, государственная налоговая политика, налоговая система, адаптация налоговой политики до требований ЕС.*

***Annotation.** In following article discovering issues about work of locale government branches in taxes system which concern existing requirements from EU.*

***Key words:** World Trade Organization (WTO), European Union (EU), the government tax polic, the Tax system, adaptation of a tax policy to EU requirements.*

*Постановка проблеми.* На відміну від країн ЄС податкова система України не є інструментом підвищення конкурентоспроможності держави, не сприяє зростанню економічної активності суб'єктів господарювання. Існуюча система формування державних доходів відображає недосконалість перехідної економіки та має переважно фіскальний характер. Ринкове реформування економіки супроводжувалося неодноразовими спробами удосконалити податкову систему шляхом прийняття окремих законодавчих актів, що були недостатньо адекватними стану економіки, характерними рисами якої є структурні диспропорції, наявність значних обсягів тіньових оборотів, платіжна криза.

Глобалізаційні процеси, які відбуваються у світовій політиці та економіці, призводять до встановлення тісного політичного діалогу між окремими країнами та регіонами світу, а також до поглиблення міжнародних господарських зв'язків. Сьогодні країни інтегруються заради збереження миру та забезпечення економічного процвітання. Найбільшими та найпотужнішими інтеграційними об'єднаннями у світі є Світова Організація Торгівлі (СОТ) та Європейський Союз (ЄС), метою створення якого якраз і є сприяння економічному добробуту, підвищенню життєвого рівня народів Європи, зміцненню миру і свободи та створення стійкого союзу народів Європи. В сучасних умовах розвитку економіки України, коли зростає роль держави, особливе значення приділяється нормативно-правовому забезпеченню реалізації державної політики по модернізації ДПС України. Згідно з Указом Президента від 5 березня 2004 р. № 278/2004, в Україні ухвалена Концепція адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, яка набуває великого значення з огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення перетворень, які закладають передумови для вступу в члени ЄС.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Необхідність інтеграції держави до ЄС, та процеси зміни державної податкової політики під час цієї інтеграції неодноразово підкреслювалася в працях багатьох вітчизняних дослідників, зокрема В.Т.Білоуса, І.В.Бураковського, В.Будкіна, І.А.Грицяка, Л.В.Губерського, Г.В.Дмитренко, А.І.Кредисова, Д.Г.Лук'яненка, Г.М.Немірі, С.В.Осики, А.В.Осики, Я.В. Подчінюк, А.Поручника, В.Т.Пятницького, А.І.Румянцова, В.Р.Сіденка, А.С.Філіпенка, В.О.Шамрая та ін. [1 - 7].

*Постановка завдання.*

- обґрунтування заходів щодо процесу адаптації податкової системи й її основних складових до вимог ЄС;
- аналіз існуючих вимог ЄС з приводу реформування податкової системи України.

*Виклад основного матеріалу.*

Питання інтеграції України до Європейських структур є основною стратегічною метою нашої держави. Підтвердженням даного положення є Послання

Президента України до Верховної Ради України „Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки”.

Однією із важливих умов вступу України до ЄС є необхідність модернізації власної податкової системи і ця необхідність постала перед Україною з прийняттям 27 серпня 1991 року Акта проголошення незалежності. Новостворена на той час податкова система України виявилась неефективною і невідповідною одному з основних завдань України – переходу до ринкової економіки [5].

Чинна податкова система виявилась неадекватною умовою перехідної економіки, неспроможною повноцінно та якісно поновлювати дохідну частину бюджету, тому останні роки в Україні вже досить гостро стоїть проблема її модернізації. Саме тому стратегічна мета чітко визначена Указом Президента – це інтеграція України до ЄС, яка передбачає модернізацію податкової системи України в контексті наближення до ЄС.

Податкову модернізацію почали в Україні з удосконалення нормативно-правової бази та її адаптації до норм і стандартів ЄС, тому що податкові відносини в суспільстві можуть існувати і розвиватись тільки за наявності нормативної бази, яка не суперечить чинному законодавству України [2].

Проблема побудови ефективної податкової системи - одна із найбільш актуальних в процесі становлення в Україні ринкових відносин та інтегрування української економіки в світовий ринок. Її вирішення повинно здійснюватись шляхом вивчення, аналізу і творчого осмислення як існуючої в Україні законодавчої бази, так і накопиченого у світі досвіду в сфері оподаткування. Про це неодноразово зазначалося в багатьох урядових документах, державних програмах та міжнародних угодах. Так зокрема, як Кабінету Міністрів України № 56- р від 19 лютого 2007 про схвалення «концепції реформування податкової системи України»; розпорядження КМУ від 15 квітня 2009 р. № 408-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2009 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Указ Президента України від 18 червня 2007 року «Про Цільовий план Україна - НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО», в якому також розглядаються концепції реформування податкової політики України ті інші документи.

Існуюча податкова система України характеризується наступними негативними рисами:

1. Велика чисельність нормативних документів та невідповідність законів та підзаконних актів, які регулюють податкові відносини - станом на початок 2000 року налічується близько 500 нормативних документів, пов'язаних з оподаткуванням.
2. Нестабільність податкового законодавства, а саме численні зміни та поправки до існуючих законів. Тільки відносно податку на додану вартість за роки його існування було прийнято 70 законів про внесення змін та видано більше 200 роз'яснень та уточнень.
3. Відсутність регулюючої функції та зосередження на фіскальній ролі податків.
4. Наявність законів, які належать до інших галузей права, але зачіпають питання регулювання податкових відносин.
5. Відсутність достатніх правових гарантій для учасників податкових відносин. Так, відповідно до Закону України "Про систему оподаткування", платники податків та зборів мають право подавати документи, що підтверджують право на пільги щодо оподаткування, одержувати та ознайомлюватися з актами податкових перевірок та оскаржувати рішення податкових органів. Права ж податкових органів налічують 16 пунктів на шести сторінках у Законі "Про державну податкову службу".

Поширеними вадами вітчизняної податкової системи вважаються нестабільність, запутаність та складність. Але найголовнішим недоліком є те, що існуюча система пригнічує підприємництво. На сьогоднішній день в Україні відповідно до закону України "Про систему оподаткування" налічується 39 податків та зборів. У разі добросовісної сплати усіх цих податків та зборів підприємство зобов'язано перераховувати до бюджету 40-46% створюваної на ньому доданої вартості. Навіть розвиненим країнам із стабільним соціально-економічним становищем такий рівень не властивий і, як правило, призводить до низьких темпів економічного зростання. Українським підприємствам, на відміну від західних, доводиться пристосовуватися до змін у відносинах власності, опановувати принципи корпоративного управління, адаптуватися до конкуренції. За умов існування несприятливого податкового режиму це маловірогідно, що і підтверджується вітчизняною практикою [4].

Крім того, велика кількість податків та численних бюджетних і позабюджетних фондів цільового призначення істотно ускладнює сплату податків і зборів, контроль за їх сплатою та форми звітності. Така громіздка система створює значні перешкоди безпосередньо для платників податків. Численні зміни та поправки до податкових законів не дають можливості підприємствам нормально функціонувати, впроваджувати нові технології та випускати конкурентоспроможну продукцію.

Той факт, що податкова система України недостатньо орієнтована на реалізацію основних принципів оподаткування, свідчить про те, що вона ще не сформувалася як органічна цілісність, її підпорядкування основним принципам оподаткування перешкоджає складності однозначного визначення моделі суспільства, що будеться в Україні, суперечність між офіційно проголошеним курсом на побудову соціально орієнтованої ринкової економіки і фактичною спрямованістю соціально-економічних перетворень в державі.

Розвиток інтеграційних процесів у Європі із подальшим вступом до Європейського Союзу вимагає проведення спільної податкової політики і поступового переходу до створення території з єдиним податковим режимом, що базуватиметься на таких принципах:

- національна податкова політика не повинна перешкоджати вільному руху товарів;
- податкова політика кожної держави не повинна перешкоджати вільному руху робочої сили;
- податкова політика кожної країни не повинна суперечити політиці ЄС.

Інші Нормативно-правовою основою взаємодії по адаптації податкової служби України з податковими та іншими компетентними органами іноземних держав є:

- міжнародні правові акти щодо уникнення подвійного оподаткування;
- європейські конвенції щодо видачі правопорушників та надання правової допомоги, учасником яких є Україна;
- угоди між урядом Республіки Білорусь, Російської Федерації та Кабінетом Міністрів України „Про співробітництво і обмін інформацією в області боротьби із порушеннями податкового законодавства ” від 19 жовтня 1999 року, інші міждержавні угоди;
- порядок обміну інформацією за спеціальними запитами, затверджений наказом ДПА України від 18 червня 1997 року № 185 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом ДПА України від 25 січня 1999 року № 42);
- інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів, затверджена спільним наказом МВС, Генпрокуратури, Служби безпеки, Держкомкордон, Держмитслужби та ДПА України від 9 січня 1997 року, № 3/1/2/5/2/2;
- методичні рекомендації щодо порядку підготовки, передачі та виконання слідчими податкової міліції органів державної податкової служби звернень про правову допомогу у кримінальних справах (Акт Слідчого управління ДПА України від 29 вересня 2000 року № 13/23/17/09-0017);

- лист ДПА України „Щодо організації міжнародного співробітництва територіальних підрозділів податкової міліції ДПА України з питань попередження, розкриття та розслідування злочинів у сфері оподаткування з компетентними органами іноземних держав” від 22 грудня 1998 року № 10610/7/26-5517;

- інші відомчі керівні листи та роз'яснення [7].

Відповідно до наказу ДПА України від 7 квітня 2003 року № 160 реалізація програми модернізації державної податкової служби України розрахована до 2013 року. Оскільки Указом Президента України від 23 червня 2004 року № 671 робота органів державної податкової служби щодо реалізації державної податкової політики у сфері справляння та відшкодування податку на додану вартість визнана незадовільною, то Державною податковою адміністрацією України розроблено та запроваджено в рамках програми модернізації Проект „Підвищення ефективності адміністрування податку на додану вартість”.

Сучасні напрямки розвитку ДПА України направлені, насамперед, на забезпечення прозорості системи оподаткування і мінімізації впливу людського фактору на процес прийняття рішень. Система оподаткування повинна відповідати інтересам як держави, так і платників податків.

Метою модернізації є: трансформування державної податкової служби України у провідний орган загальнодержавного значення європейського рівня розвитку, створення у вітчизняному суспільстві новітньої атмосфери взаєморозуміння та довіри між державою і громадянами стосовно питань оподаткування, встановлення нових партнерських відносин між податковими органами і платниками податків, заснованих на принципах доброчесності, прозорості, неупередженості та законності.

З економічного погляду інтеграція України до Європейського Союзу мала б однозначний позитивний вплив на функціонування ринкового господарства. Вона б надала переваги, які ми згрупували так:

- 1) торговельні, тобто уможливила б просування товарів на європейський ринок без значних перешкод;
- 2) макроекономічні - могла б допомогти протистояти циклічним коливанням кон'юнктури через участь в спільній економічній політиці ЄС, а також уможливила б вирівнювання економічних показників;
- 3) фінансові - на макрорівні - забезпечення утримання валютного курсу на стабільному рівні через участь в єдиній валютній системі, можливість користуватися бюджетними фондами, щоб вирівняти економічний розвиток, координація спільної фіскальної та монетарної політик через перенесення компетенції на наднаціональний рівень, зниження податкових та митних бар'єрів; на мікрорівні - зниження операційних витрат для підприємств через участь в єдиній валютній системі, можливість безперешкодного створення філіалів фірм; збільшення обсягів перебігу інвестиційного капіталу в Україну з країн ЄС. Проте найбільші можливості, як зазначають вітчизняні дослідники, виникають у сфері потенційних приватних інвесторів, що вимагає створення умов для філій банків ЄС і страхових компаній, інвестиційних фондів.

В основу дослідження покладено системно-діяльнісний підхід, оскільки він найповніше відображає структуру вимог і завдань щодо набуття Україною нового статусу у міжнародних відносинах.

Реалізація завдань європейської інтеграції вирішальною мірою залежатиме від прогресу на головному напрямі - забезпечення сталого зростання та прискореного подолання на цій основі розриву в обсягах ВВП на душу населення між Україною та державами - членами ЄС. За останні роки цей розрив значно зріс і тепер він у кілька разів більший, ніж у Польщі, Чехії та Угорщині, які найближчим часом набувають членства в ЄС.

За такої ситуації особливо важливо, як наголошує Президент України Л.Д.Кучма, реалізувати стратегію випереджаючого розвитку, яка могла б забезпечити щорічні темпи зростання ВВП в Україні у півтора-два рази вищі, ніж загалом у країнах ЄС. Таке зростання має супроводжуватися глибокими якісними перетвореннями, реалізацією цілей та завдань сталого розвитку, які окреслені міжнародним співтовариством в Порядку денному на 21 століття, Декларації Тисячоліття, Монтеррейському консенсусі, Плані виконання рішень Всесвітнього саміту з сталого розвитку та визначаються як стратегія існування у XXI столітті.

У процесі поглиблення реформ зусилля докладаються в напрямку подолання штучного протиставлення держави і ринку. Це обумовлюється тим, що основним суб'єктом політики економічного зростання, подальшої демократизації суспільства та поглиблення інтеграційних процесів є держава. Звідси випливає об'єктивна необхідність істотного зміцнення її дієздатності. Водночас, слід виключити надмірне її втручання в ті сфери, де цього не повинно бути. Як уявляється, логіка роботи на цьому напрямі має полягати не у витісненні вже сформованих ринкових механізмів, а в їх доповненні, удосконаленні, зміцненні, посиленні дієвості та ефективності.

На новому етапі розвитку визначальним завданням держави є створення сприятливих інституційних передумов для реалізації завдань європейської інтеграції та утвердження в Україні соціально орієнтованої структурно-інноваційної моделі розвитку.

З подальшою інтеграцією країн Європи до ЄС зв'язок між проведенням податкової політики ЄС та інших сфер (митної, тарифної тощо) політики ЄС стає все більш очевидним. Сьогодні існує досить велика збірка законів ЄС стосовно регулювання різних питань, пов'язаних з оподаткуванням, які можуть бути використані громадянами у разі порушення законодавства ЄС у країні-члені. Для забезпечення відповідної адаптації цієї збірки законів до швидких темпів соціальних змін, а також для подальшого спрощення законодавства Європейський Союз також запроваджує нові інструменти проведення податкової політики, які дозволять йому вирішувати нові проблеми у майбутньому, а саме:

- створення постійно діючого форуму для того, щоб країни-члени обмінювалися інформацією, серед усього іншого, стосовно прямих податків та підтримували свою присутність у міжнародних організаціях, таких як ОЕСР;

- запровадження діалогу з населенням та компаніями з метою надання їм інформації стосовно їхніх прав у інших країнах ЄС;

- забезпечення узгодженості національних податкових систем та їх відповідність до цілей Європейського Союзу з метою створення умов для реалізації економічного та валютного союзу;

- сприяння конкурентоспроможності промисловості ЄС на міжнародному рівні;

- розширення Європейського Союзу для включення до його складу нових країн-членів;

- боротьба з податковими махінаціями та ефективне виявлення інших порушень у цій сфері.

Країни, що наближаються до вступу в ЄС, мають повністю асимілювати законодавство Європейського Союзу та утримуватись від запровадження будь-яких заходів, що вступать у конфлікт з законодавством ЄС. Сьогоднішні "країни-кандидати" продовжують працювати над адаптацією до європейського законодавства та узгодженням запроваджених ними нових податкових заходів у відповідності до правил ЄС стосовно оподаткування компаній. Це один із пріоритетних напрямків, що їх визначив Європейський Союз у "положеннях про партнерство" з метою надання допомоги цим країнам у їх майбутньому вступі до ЄС.

Єврокомісія розробила детальну стратегію, включаючи проведення аналізу та моніторингу процесу запровадження змін у податкових системах та адміністративних структурах країн, що є потенційними кандидатами до вступу в ЄС, а також надання допомоги у проведенні тренінгу для державних службовців

таких країн [1].

Відбулось ряд структурних змін в органах влади, які повинні продемонструвати рішучість України щодо обраного курсу: створено Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, відповідний урядовий комітет, комітет у Верховній Раді, практично в усіх міністерствах та облдержадміністраціях створено підрозділи з питань європейської інтеграції, а при Президентіві України створена Національна рада з питань адаптації законодавства до норм ЄС.

Однією з проблем, яку доведеться вирішувати Україні на довгому шляху європейської інтеграції, є проблема адаптації національного податкового законодавства до норм ЄС.

Що стосується України, то на сьогоднішній день вона, на жаль, не є офіційно визнаним кандидатом на вступ до ЄС у якості повноправного члена. Основним документом, що визначає характер стосунків між Україною та ЄС, є Угода про Партнерство і Співробітництво від 16 червня 1994 року. Ця угода не містить будь-яких конкретних зобов'язань щодо зміни податкової системи України та її адаптації до законодавства ЄС. Разом з тим, оскільки Україна остаточно визначила свій зовнішньополітичний вектор та планує розвивати співпрацю з ЄС в усіх сферах, доцільно при розробці важливих нормативно-правових документів брати до уваги норми і стандарти ЄС.

Національне податкове законодавство потребує більш тісного узгодження з законодавством Європейського Союзу. Очевидно, слід активніше вдаватися до практики зниження податкового тиску, посилення захисту платників податків, максимального спрощення процедури оподаткування, впровадження податкових стимулів інноваційної діяльності та накопичення капіталу. Водночас, має бути запроваджений жорсткий та ефективний контроль за використанням державних фінансів, який відповідав би принципам та нормам фінансового контролю в країнах ЄС.

Домагаючись статусу асоційованого членства в ЄС, Україна, насамперед, розраховує на юридичне визнання зі сторони ЄС можливості країни за певних умов стати повноправним членом. Однак, окрім цього, підписання Угоди про асоціацію з ЄС дало б також змогу Україні бути краще інформованою щодо перетворень всередині ЄС, брати участь у роботі Європейської Конференції, брати неформальну участь в переговорах (як правило, представники країн, з якими ЄС уклав Угоди про асоціацію, запрошуються на засідання робочих органів ЄС для інформації або спільного обговорення різноманітних питань загальноєвропейського значення, таких як сільське господарство, фінанси, транспорт, екологія, міграція населення, боротьба зі злочинністю тощо) зокрема щодо розширення ЄС, і отримати полегшений та доступ в більших обсягах до фінансових ресурсів ЄС.

Асоційоване членство України в Європейський Союз слід розглядати черговим важливим кроком на шляху наближення України до дотримання критеріїв повноправного членства України, що визначені у Декларації, прийнятій Європейською Радою на саміті у Копенгагені у червні 1993 року [3].

Значається, що з боку ЄС не існує чітко визначених критеріїв стосовно асоційованого членства країни в Союзі. Це питання вимагає насамперед політичної згоди країн-членів ЄС.

#### *Висновки.*

У цьому контексті, найвагомим фактором набуття Україною асоційованого членства в Європейському Союзі, є форсоване впровадження ринкових перетворень в країні, що вимагає:

- зміцнення державних фінансів;
- проведення адміністративної реформи;
- зменшення перешкод на шляху приватної економічної діяльності;
- прискорення процесів приватизації;
- реструктуризації ключових секторів економіки;
- поліпшення умов конкуренції;
- покращання системи соціального захисту, що передбачає, насамперед, проведення пенсійної реформи.

На першому етапі адаптації законодавства України до вимог і стандартів ЄС, що триває зараз, перевага повинна надаватись заходам щодо:

- розвитку правової системи в Україні, яка б сприяла досягненню стабільності у суспільстві, гарантувала верховенство права і функціонування ринкової економіки;
- розвитку законодавства України за визначеними Загальнодержавною програмою пріоритетними сферами у напрямі його поступового наближення до законодавства Європейського Союзу;
- приведення законодавства України у відповідність з вимогами Угоди.

#### *Використані джерела інформації:*

1. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Тематична доповідь Послання Президента України до Верховної Ради України „Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2002 році”. – К., 2003. – 478 с.
2. Борщевський В.В. Європейська інтеграція України крізь призму економічної безпеки держави. - Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. - Вип. 26. - К.: ВПЦ “Київський університет”, Інститут міжнародних відносин, 2001. - С.200-204.
3. Дмитренко Г.В. Державне управління процесами адаптації податкової системи України до вимог європейського союзу. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Київ 2004.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 56- р від 19 лютого 2007 про схвалення «концепції реформування податкової системи України».
5. Розпорядження КМУ від 15 квітня 2009 р. № 408-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2009 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».
6. Указ Президента України від 18 червня 2007 року «Про Цільовий план Україна - НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО».
7. Подчинок Я.В. Модернізація державної податкової служби України в контексті європейської інтеграції. Національний університет державної податкової служби України. 2007р.

*Стаття надійшла до редакції 22.04.2010 р.*

ТОВ "ДКС Центр"