

**СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ
УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ***Анотація*

У статті досліджено євроінтеграційні процеси, які обумовили необхідність трансформації вітчизняної податкової політики. За результатами проведеного дослідження встановлено, що Європейський Союз відіграє лише допоміжну роль у процесах формування податкової політики країн-кандидатів та з'ясовано, що в Україні поки що відбувається лише адаптація національного податкового правового поля до вимог ЄС. Важливим кроком на цьому шляху стало прийняття Податкового кодексу України, яким визначено єдину методологію загальнодержавних і місцевих податків, скорочено кількість податків і рівень податкового навантаження та інше. Проте, моніторинг основних макроекономічних показників України показав, що проведена податкова реформа 2011/2012 рр. не здійснила суттєвого позитивного впливу на соціально-економічний розвиток країни. З метою трансформації податкової політики України вбачається необхідність проведення заходів, виділених у п'ять етапів, реалізація яких позитивно вплине на фінансовий потенціал вітчизняної економіки та наблизить її до європейських стандартів.

Ключові слова: податкова політика, євроінтеграція, податкова система, угода про асоціацію, інтеграційні процеси, адміністрування податків.

*Вера Хомутенко,
Алла Хомутенко***СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ
УКРАИНЫ НА ПУТИ К ЕВРОИНТЕГРАЦИИ***Аннотация*

В статье исследованы евроинтеграционные процессы, которые обусловили необходимость трансформации отечественной налоговой политики. В результате проведенного исследования установлено, что Европейский Союз играет лишь вспомогательную роль в процессах формирования налоговой политики стран - кандидатов и установлено, что в Украине пока происходит только адаптация национального налогового правового поля с требованиями ЕС. Важным шагом на этом пути стало принятие Налогового кодекса Украины, которым определена единая методологии общегосударственных и местных налогов, сокращено количество налогов и уровень налоговой нагрузки и т.д. Однако, мониторинг основных макроэкономических показателей Украины показал, что проведенная налоговая реформа 2011/2012 гг. не оказала существенного положительного влияния на социально - экономическое развитие страны. С целью трансформации налоговой политики Украины усматривается необходимость проведения мероприятий, выделенных в пять этапов, реализация которых положительно повлияет на финансовый потенциал отечественной экономики и приблизит ее к европейским стандартам.

Ключевые слова: налоговая политика, евро интеграция, налоговая система, договор про асоціацію, інтеграційні процеси, адміністрування податків.

*Vera Khomutenko,
Alla Khomutenko***STRATEGIC DIRECTIONS TRANSFORMATION OF UKRAINE TAX POLICY
TOWARDS EUROPEAN INTEGRATION**

Summary

The article explores the European integration processes that led to the need for transformation of the national tax policy. The results of the study revealed that the European Union plays only a supporting role in the formation of tax policy the candidate countries and was found that in Ukraine is only the adaptation of national tax legal framework with EU requirements. An important step in this direction was the adoption of the Tax Code of Ukraine, which defined establishing a common methodology for state and local taxes reduced the number of taxes and tax burden, and more. However, monitoring of key macroeconomic indicators of Ukraine showed that the tax reform carried 2011/2012 year not made a significant positive impact on the socio- economic development. To transform tax policy of Ukraine is seen the need for the measures selected in five stages, the implementation of which will positively affect the financial capacity of the domestic economy and bring it to European standards.

Keywords: fiscal policy, euro integration, the tax system, the contract of association, integration processes, tax administration/

Постановка проблеми. Сучасні геополітичні та гео економічні вектори зовнішньої політики України обумовлюють актуальність трансформації вітчизняної податкової політики з урахуванням стратегії майбутньої економічної інтеграції держави до Європейського Союзу, метою якої є соціально-економічне зростання держави шляхом розбудови стабільної, прозорої та фінансово-ефективної системи оподаткування. Запорукою досягнення поставлених цілей є вибір засобів інтенсифікації процесу євроінтеграції нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти фінансової конвергенції в умовах глобалізації світового господарства взагалі та європейської інтеграції, зокрема, глибоко досліджувалися в працях вітчизняних вчених: І. Бураковського, І. Благуна, В. Вишневецького, Л. Демиденка, Ю. Козака, Д. Лук'яненка, З. Луцишин, Ю. Макогон, П. Мельника, О. Мозгового, А. Поручника, С.Рибак, О. Сльозко, Є. Савельєва, В. Чужикова, І. Школи та багатьох інших. Різні аспекти економічних асиметрій і можливості їх регулювання в межах Європейського Союзу та реформування системи оподаткування відображено в працях таких відомих зарубіжних вчених як Д. Ашворз, Л.Барбоне, А. Бенассі-Квере, Т. Варін, В. Егерт, А. Квамі, А. Нибур, Х. Сала-і-Мартін, Р. Фенге, М. Халет тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не дивлячись на таку кількість досліджень, невирішеними залишаються питання імплементації вітчизняної податкової політики та внутрішніх податкових реформ, спрямованих на наближення податкової системи України до рівня розвинутих країн.

Метою статті є формування напрямків трансформації податкової політики на шляху до євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Україна є пріоритетним партнером ЄС у рамках «European Neighbourhood Policy» (Європейської політики сусідства (ЄПС) та Східного партнерства [1] з 1998 року. Правові засади відносин ЄС-Україна ґрунтуються на «Partnership and Cooperation Agreement» (РСА) (Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (УПС) [2]. Однак, з березня 2007 року Україна прагне перевести відносини на інший рівень, підписавши угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Ці перемовини офіційно завершилися у грудні 2011 року, проте результату досягнуто не було. У березні 2012 року глави делегацій парафували текст угоди про асоціацію й домовилися зробити останні кроки для завершення її укладання, одним з яких має бути адаптація вітчизняної податкової моделі до вимог та стандартів ЄС шляхом трансформації податкової політики держави [3].

Податкова політика Європейського Союзу представляє собою систему заходів, які проводяться інститутами та органами ЄС, а також його державами – членами, з метою гармонізації податкового законодавства держав-членів для усунення податкових бар'єрів на внутрішньому ринку Європейського союзу, забезпечення реалізації основних свобод,

передбачених Договором про Європейський Союз (свободи переміщення товарів, осіб, послуг і капіталів), неприпустимості недобросовісної та згубної податкової конкуренції юрисдикцій держав-членів, неприпустимості податкової дискримінації на внутрішньому ринку, вироблення нових принципів та механізмів усунення подвійного оподаткування, а також забезпечення боротьби з податковими правопорушеннями [4].

Варто зазначити, що 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. Працюючи з країнами-кандидатами відповідно до програми “Фаре”, що пов’язана з організацією спільної діяльності між адміністративними структурами країн-членів та країн-кандидатів, ЄС допомагає сформувати владні органи цих майбутніх країн-членів [1, с. 38]. Країни, що наближаються до вступу до ЄС, мають повністю асимілювати законодавство ЄС та утриматись від запровадження будь-яких заходів, що суперечать законодавству ЄС.

Європейський Союз наполягає на тому, щоб країни-члени переважно самі несли відповідальність за проведення податкової політики. Виконання певних функцій щодо проведення цієї політики може бути частково делеговане з вищого, тобто центрального, на регіональний або місцевий рівні залежно від конституційної або адміністративної структури устрою [1].

Аналіз практики реалізації інтеграційних процесів в ЄС дозволив зробити ряд висновків щодо поточних тенденцій гармонізації податкової політики, зокрема:

1) законодавчі документи ЄС прямо не передбачають гармонізацію, але декларують необхідність вирівнювання національних законодавчих актів, пристосовуючи їх до потреб побудови спільного ринку на європейському континенті;

2) гармонізація повинна бути визнаною і прийняти форму конкретних заходів в межах податкових реформ;

3) етапи гармонізації є послідовними і трудомісткими;

4) гармонізованими на рівні ЄС мають бути лише ті податки, адміністрування яких узгоджується з проблемами функціонування спільного ринку в Європі.

Таким чином, можна стверджувати, що Європейський Союз відіграє лише допоміжну роль у процесах формування податкової політики країн-кандидатів. Разом з тим, завдяки активним діям європейських інституцій процес трансформації податкових політик держав-членів ЄС сьогодні перебуває на етапі гармонізації, тоді як в Україні поки що відбувається лише адаптація національного податкового правового поля до вимог ЄС. Важливим кроком на цьому шляху стало прийняття Податкового кодексу України та введення його в дію з 1 січня 2011 року.

Основною перевагою Податкового кодексу України є визначення в одному законодавчому акті єдиної методології загальнодержавних та місцевих податків, основних принципів та положень податкової системи, однозначного тлумачення податкової термінології, загальних положень правового регулювання податкових відносин, фінансової відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування [5].

За два роки дії Податкового кодексу в Україні (далі – ПКУ) скоротилась не тільки кількість податкових платежів, за даними Світового банку, з 147 (у 2010р.) до 135 (2013р.) (згідно ПКУ в Україні стягується 22 податки), а й рівень податкового навантаження на підприємства з 57,2 % (2010р.) до 55,4 % (2013р.). Крім того, завдяки впровадженню в дію пункту 49.4 ПКУ, відповідно до якого платники податків, що належать до великих та середніх підприємств, подають податкові декларації до органу державної податкової служби лише в електронній формі, тривалість процесу сплати податків в Україні була скорочена з 761 годин у 2010р. до 491 години на рік у 2013р. [5]. Однак, не зважаючи на окремі позитивні результати реалізації податкової політики за останні два роки, Україна у рейтингу субіндексу податкових систем, за даними проекту «Ведення бізнесу 2013» Світового банку, серед 183 країн світу займає лише 165 місце (таблиця 1).

Таблиця 1

Рейтинг субіндексу податкової системи в Україні та інших країнах світу [6]

	Платежі (кількість)	Час (кількість годин на рік)	Середньозважена ставка оподаткування, %	Місце у рейтингу
Україна	28	491	55,4	165
Росія	7	177	54,1	64
Польща	18	286	43,8	114
Грузія	5	280	16,5	33
Латвія	7	264	36,6	52
Німеччина	9	207	46,8	72
Білорусь	10	338	60,7	129

Таким чином, проведена податкова реформа в Україні 2011/2012рр. не здійснила суттєвого позитивного впливу на соціально-економічний розвиток країни, про що свідчать такі макроекономічні показники, як: ВВП, обсяги промислового виробництва, ціни на споживчому ринку, ціни виробників промислової продукції, фіскальний блок, валютний та грошово-кредитний ринок, капітальні інвестиції, зовнішньоекономічна діяльність, доходи населення, занятість тощо (таблиця 2).

Таблиця 2

Основні показники соціально-економічного розвитку України за 2011/2012рр. [складено автором за даними 7]

Показник	Фактично за 2012р.	Темпи зростання, %			
		грудень 2012р. до		2012р. до 2011р.	2011р. до 2010р.
		листопада 2012р.	грудня 2011р.		
Обсяг реалізованої промислової продукції (товарів, послуг), млн.грн.	1014906,6	х	х	х	х
Індекс промислової продукції	х	96,1	92,4	98,2	107,6
Обсяг продукції сільського господарства, млн.грн.	258270	х	х	95,5	119,9
Виробництво продукції тваринництва					
м'ясо (реалізація худоби та птиці на забій у живій вазі), тис.т	3136,3	130,0	108,5	103,4	103,5
молоко, тис.т	11388,6	88,7	102,8	102,7	98,6
яйця, млн.шт.	19116,7	100,5	106,2	102,3	109,6
Обсяг продукції будівництва, млн.грн.	62280,0	х	х	86,2	111,0
Вантажооборот, млн.ткм	394648,1	105,0	90,2	92,4	105,8
Пасажирооборот, млн.пас.км	132479,7	94,3	95,8	98,8	103,2
Середньомісячна заробітна плата одного працівника					
номінальна, грн.	3025	109,0	110,6	114,9	117,6
реальна, %	х	108,6	111,1	114,4	108,7
Заборгованість із виплати заробітної плати – всього**, млн.грн.	893,7	94,0	91,4	х	80,2

Кількість зареєстрованих безробітних на кінець періоду, тис. осіб	506,8	114,8	105,0	x	x
Індекс цін виробників промислової продукції	x	98,5	100,3	100,33	114,23
Індекс споживчих цін	x	100,2	99,8	99,83	104,63

З метою виконання зобов'язань України з трансформації податкової політики та адаптації діючої податкової системи в контексті європейської інтеграції, передбачених Угодою про асоціацію, а також для поліпшення економічного стану, були визначені основні напрямки податкової політики на 2014 рік, які оприлюднені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році» [8]. А саме, основним пріоритетом податкової політики у 2014 році має залишатися формування сприятливого податкового простору для стимулювання економічної діяльності та посилення справедливості податкової системи.

Перспективні заходи трансформації української податкової політики повинні реалізуватись у п'яти етапах.

Етап 1. Посилення боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків. Україна має значні резерви залучення додаткових бюджетних надходжень за рахунок удосконалення державного регулювання у сфері оподаткування зовнішньоекономічної діяльності, зокрема запобігання штучному виведенню прибутків до іноземних підрозділів українських корпорацій. Крім того, значним резервом щодо розширення бази оподаткування та оптимізації видатків бюджету залишається легалізація оплати праці. Джерелом додаткових податкових надходжень залишається руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань із використанням фіктивних цінних паперів.

Детінізація економіки як один із пріоритетних напрямів державної політики у 2014 р. передбачає реалізацію системи заходів щодо:

- внесення змін до податкового законодавства та розроблення відповідного методологічного забезпечення щодо запровадження податкового контролю за трансфертним ціноутворенням, який ґрунтується на стандартах ОЕСР;
- удосконалення системи державного фінансового моніторингу шляхом внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» та інших нормативно-правових актів з метою приведення національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним способом, у відповідність до рекомендацій ФАТФ від 16 лютого 2012 р.;
- ліквідації «конвертаційних центрів»;
- протидії заниженню митної вартості товарів і ввезенню їх поза митним контролем;
- легалізації ринку праці у спосіб внесення змін до нормативно-правових актів щодо легалізації оплати праці, посилення відповідальності роботодавців за не оформлення трудових відносин із працівниками;
- підвищення ефективності адміністрування акцизного податку;
- удосконалення системи державного регулювання фінансових ринків, зокрема здійснення заходів щодо припинення обігу фіктивних цінних паперів на фондовому ринку України та руйнування схем ухилення від оподаткування з їх використанням;
- продовження упровадження міжнародних стандартів у сфері відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема групи країн GRECO, Ради Європи та Стамбульського плану дій, щодо боротьби з корупцією.

Етап 2. Упровадження оподаткування багатства та предметів розкоші. Зокрема, необхідно посилити фіскальне навантаження на власників, які володіють значними об'єктами житлової нерухомості. До переліку предметів розкоші також доцільно віднести

операції з придбання автомобілів і мотоциклів з великим об'ємом двигуна, яхт, літаків і вертольотів, ювелірних виробів тощо.

Етап 3. Реформування системи екологічного оподаткування в напрямі поступового підвищення екологічно орієнтованих податків і зборів при забезпеченні їх цільової спрямованості до середньоєвропейського значення, насамперед у спосіб запровадження прогресивних коефіцієнтів до встановлених нормативів.

Етап 4. Оптимізація системи податкових пільг на основі аналізу ефективності їх застосування.

Задля запровадження ефективного управління процесами надання, використання і скасування податкових пільг необхідно: визначити оптимальний строк надання податкових пільг відповідно до нормативних строків окупності інноваційно-інвестиційного проекту; забезпечити оприлюднення звітів Міністерства доходів і зборів України про втрати бюджету внаслідок надання податкових пільг; ввести щорічні публічні галузеві звіти про результати використання отриманих податкових пільг; запровадити моніторинг ефективності податкових пільг, що надаються суб'єктам господарювання в межах законів про стимулювання інвестиційної діяльності, здійснити аналіз таких пільг і в разі необхідності відкоригувати механізм їх надання.

Етап 5. Спрощення адміністрування податків для підприємств.

Система адміністрування податків потребує подальшого вжиття заходів, спрямованих на спрощення адміністрування податків, зменшення витрат часу та коштів суб'єктів підприємницької діяльності на ведення податкового обліку і звітності й сплату податків. Із цією метою необхідно:

- спростити форми декларацій за основними податками і зборами;
- забезпечити перехід до визначення об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств у спосіб коригування фінансового результату, розрахованого за правилами бухгалтерського обліку;
- вжити заходів щодо переведення більшості платників податків на подання декларацій з податку на прибуток підприємств у електронному вигляді (за прикладом декларацій з ПДВ);
- створити єдиний інформаційно-аналітичний простір для обміну інформацією про платників податків, об'єкти оподаткування та об'єкти, пов'язані з оподаткуванням;
- упровадити повноцінний електронний документообіг між платниками та контролюючими органами;
- удосконалити ризик-орієнтовану систему контролю, що зменшить кількість перевірок і підвищить якість відбору несумлінних платників податків;
- запровадити розширений перелік критеріїв оцінки результативності адміністрування податків, що дасть змогу удосконалити систему адміністрування та поліпшити ставлення платників до обов'язку сплати податків;
- уніфікувати та синхронізувати подання звітності, яка подається до податкових органів та органів Пенсійного фонду України.

Слід зазначити, що 20.06.2013 р. у Брюсселі в рамках угоди про співробітництво між Україною та ЄС (УКР-ЄС 1055/13), було визначено необхідність посилення та зміцнення співробітництва, яке спрямоване на покращення й удосконалення податкової системи та адміністрування в Україні відповідно до міжнародних та європейських стандартів, включаючи підготовку до поступового наближення до структури оподаткування, як закріплено у відповідному додатку до Угоди про асоціацію, зокрема шляхом:

- покращення та спрощення податкового законодавства;
- покращення міжнародного податкового співробітництва з метою посилення ефективного управління у податковій сфері, як зазначено в Угоді про асоціацію. Стосовно чесної податкової конкуренції, беручи до уваги принципи Кодексу поведінки ЄС щодо оподаткування бізнесу;

- покращення спроможності податкового адміністрування, зокрема шляхом просування у напрямку більш цільової системи податкового контролю та аудиту, заснованої на оцінці ризику;
- впровадження дієвого та швидкого рішення щодо проблеми заборгованості із відшкодування ПДВ;
- вжиття заходів для гармонізації політик щодо протидії та боротьби з шахрайством і контрабандою підакцизних товарів;
- розвитку співробітництва з податковими адміністраціями держав-членів ЄС шляхом обміну новим досвідом та тенденціями у сфері оподаткування [9].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Євроінтеграція вітчизняної економіки вимагає коригування цілей і завдань податкової політики враховуючи не лише національні фіскальні особливості, а й сучасні світові тенденції фінансової глобалізації. Узгодження стратегічних орієнтирів трансформації податкової політики обумовлює необхідність удосконалення податкового механізму та системи адміністрування податкових платежів, зменшення податкового навантаження та усунення податкових бар'єрів у господарських відносинах, реформування системи оподаткування та формування системи заходів, спрямованих на запобігання податковим правопорушенням. Реалізація зазначених напрямків реформування податкової політики позитивно вплине на фінансовий потенціал української економіки та наблизить її до європейських стандартів.

Література

1. Податкова політика в Європейському Союзі: Документ Представництва Європейської Комісії в Україні. – К. – 2001. – 39 с.
2. Закон України про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 10.11.1994р. № 237/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>
4. Свешніков С. М.. Гармонізація податкових систем в умовах євроінтеграції. Україна – ЄС. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://centrlog.blogspot.com/2012/10/blog-post_9544.html
5. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. // Офіційний веб-сайт. // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17&p=1309946561083164>
6. Доклад ВБ "Doing Business 2013" від 26.10.2012 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/file/link/193968/file/invest_klimat%2004_12_2012.doc
7. Державна служба статистики України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://ukrstat.org/uk>
8. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannia_2013-c7954.pdf
9. Офіційний сайт Європейської комісії [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://ec.europa.eu>

1. Podatkova polityka v Yevropejs'komu Soiuzi: Dokument Predstavnytstva Yevropejs'koi Komisii v Ukraini. – K. – 2001. – 39 s.
2. Zakon Ukrainy pro ratyfikatsiiu Uhody pro partnerstvo i spivrobotnytstvo mizh Ukrainoiu i Yevropejs'kymy Spivtovarystvamy ta ikh derzhavamy-chlenamy vid 10.11.1994r. № 237/94-VR [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/tsgi-bin/lavs/main.tsgi>

3. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS. [Elektronnyj resurs] // Rezhym dostupu: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-assotsiation>
4. Sveshnikov S. M.. Harmonizatsiia podatkovykh system v umovakh ievrointehratsii. Ukraina – YeS. [Elektronnyj resurs] // Rezhym dostupu: http://tsentrnaolog.blogspot.tsom/2012/10/blog-post_9544.html
5. Podatkovyj kodeks Ukrainy vid 2.12.2010 r. № 2755-VI [Elektronnyj resurs] // Verkhovna Rada Ukrainy. // Ofitsijnyj veb-sajt. // Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/tsgibin/lavs/main.tsgi?nreg=2755-17&p=1309946561083164>
6. Doklad VB "Doing Business 2013" vid 26.10.2012 roku [Elektronnyj resurs] // Rezhym dostupu: http://me.kmu.gov.ua/file/link/193968/file/invest_klimat%2004_12_2012.dots
7. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [Elektronnyj resurs].- Rezhym dostupu: <http://ukrstat.org/uk>
8. Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovysche Ukrainy u 2013 rotsi. Schorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy [Elektronnyj resurs].- Rezhym dostupu: http://vvv.niss.gov.ua/tsontent/artitsles/files/Poslannia_2013-ts7954.pdf
9. Ofitsijnyj sajt Yevropejs'koi komisii [Elektronnyj resurs].- Rezhym dostupu: <http://ets.europa.eu>

Рецензент: доктор економічних наук, доцент Баранова Вікторія Глібівна, завідувач кафедри фінансів Одеського національного економічного університету