



АДАПТАЦИЯ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ К ТРЕБОВАНИЯМ ЕВРОСОЮЗА

Оксана РАКУЛ,

кандидат юридических наук, соискатель степени доктора наук кафедры административного права и процесса Национальной академии внутренних дел

Summary

The features of the income policy and expenditure policy states that the European Union brings to the participating countries. The main trends that have characterized the fiscal policy of member countries of the European Union, and «harmful» tax measures that are not recommended for implementation in fiscal policy. The attention to the major problems in shaping fiscal policy facing Ukraine as a country that wants to join the European Union, as well as the shortcomings of existing national legislation in line with EU requirements. The ways to adapt fiscal policy of Ukraine to the EU requirements.

Key words: fiscal policy, European Union, Ukraine, fiscal policy, state budget, balanced budget.

Аннотация

Проанализированы особенности доходной политики и расходной политики государств, которые выдвигает Европейский Союз к странам-участникам. Определены основные тенденции, которыми характеризуется налоговая политика стран – участниц Европейского Союза, и «вредные» налоговые мероприятия, не рекомендованные к внедрению в налоговую политику. Акцентировано внимание на основных задачах в формировании фискальной политики государства, стоящих перед Украиной как государством, желающим присоединиться к Европейскому Союзу, а также недостатки действующего национального законодательства в соответствии с требованиями ЕС. Предложены пути адаптации фискальной политики Украины к требованиям ЕС.

Ключевые слова: фискальная политика, Европейский Союз, Украина, налоговая политика, государственный бюджет, сбалансированность бюджета.

Постановка проблемы. Не вызывает сомнений, что фискальная политика государства является одной из основных составляющих экономической политики государства. И от ее грамотной стратегии зависит успешное развитие всей национальной экономики. Но разработка эффективной фискальной политики возможна только с учетом положений международных нормативно-правовых актов, ратифицированных государством, а также учитывая существующий международный опыт в этом вопросе.

Фискальная политика как составляющая экономической политики предназначена для выполнения поставленных перед ней общественными органами власти задач в определенных сферах человеческой деятельности. Однако способы её применения должны учитывать установленные экономической теорией и подтвержденные практикой имманентные особенности фискальных рычагов как исторически и пространственно обусловленной формы экономических отношений между различными субъектами в части финансирования общественных расходов, а также ограничения на политические действия в сфере налогообложения.

Сегодня мировое сообщество находится в активном поиске совместных решений по улучшению финансового благосостояния в условиях циклических

финансово-экономических кризисов. Одним из решений является общая стратегия экономической политики государств с применением отдельных инструментов фискальной политики. Наиболее яркое воплощение этого процесса наблюдается сегодня в деятельности Европейского Союза, который представляет собой объединение европейских государств, созданное для образования единого рынка, экономического и валютного союза. Успешная реализация данных мероприятий возможна лишь при определении совместных шагов фискального характера.

Принимая во внимание желание отдельных государств, в числе которых и Украина, присоединиться к европейскому сообществу, их законодательным органам необходимо при разработке внутренних нормативно-правовых актов учитывать требования, выдвигаемые Евросоюзом в данной сфере. **Целью статьи** является разработка рекомендаций по адаптации фискальной политики Украины к требованиям Евросоюза.

Первыми шагами, которые сделала Украина в направлении гармонизации национального законодательства с требованиями Европейского сообщества, стала ратификация в 1998 году Договора о партнерстве и сотрудничестве между Европейскими сообществами и Украиной [1]. Это касается, в частно-

сти, приближения к нормам налогового права ЕС законодательства о непрямом налогообложении и налогообложении предприятий. Общей целью налоговых положений, определенных в Договоре об образовании европейского сообщества, является обеспечение эффективного функционирования общего рынка при помощи запрета дискриминации импорта и экспорта по сравнению с национальными товарами, реализуемыми на внутреннем рынке государства.

Среди основных положений стандартов налогового права ЕС можно выделить следующие:

- налоговая система любого государства – участника ЕС должна быть нейтральной, то есть обеспечивать возможность свободной конкуренции подобных товаров без вмешательства со стороны государства и предупреждение национальных протекционистских мероприятий;

- запрет прямого и косвенного налогообложения импортируемых товаров сверх того, что применяется для товаров национального происхождения;

- недопустимость прямой дискриминации – установления в национальном законодательстве режима неблагоприятствования для импортируемых товаров, то есть когда основанием для различий в налогообложении между подобными товарами выступает признак происхождения такого товара;



– запрет непрямо́й дискриминации, то есть ситуации, при которой отличие в налогообложении операций с подобными товарами осуществляется не по признаку происхождения, а по другим критериям, и при этом устанавливается менее благоприятный режим для импортируемых товаров;

– запрет протекционистского налогообложения, то есть такого, которое защищает национальное производство, возлагает более тяжелый налоговый пресс на импортируемые товары, нежели на товары национального происхождения, которые конкурируют между собой;

– возможность налоговой дифференциации на основании объективных критериев (использованное сырье, объемы производства или размер предприятия, метод производства, объективные характеристики товара и т.д.).

Помимо общих позиций впоследствии в ЕС были приняты отдельные нормы, конкретизирующие принципы налогообложения, в частности, предпринимательской деятельности. В данном случае речь идет о Кодексе поведения в сфере налогообложения предпринимательской деятельности [2], где четко определены, так сказать, «вредные» налоговые мероприятия, которыми являются:

– предоставление преимуществ только нерезидентам или в отношении договоров, одной из сторон которого является нерезидент;

– отделение преимуществ от национального рынка, то есть они не воздействуют на национальную базу налогообложения;

– предоставление преимуществ даже при отсутствии какой-либо фактической экономической деятельности и существенного экономического присутствия в государстве-участнике, которое предоставляет такие налоговые преимущества;

– отступление правил определения прибыли от деятельности в пределах транснациональной группы компаний от международно-принятых принципов;

– негативное воздействие на налоговые мероприятия непрозрачности, включая случаи, когда такие нормы законодательства применяются дискреционно и непрозрачно.

Исходя из вышеизложенного можно полностью согласиться с отдельными авторами [3, с. 19], которые выделяют следующие черты реформ, направленных на повышение эффективности налоговых систем в ЕС:

– одновременное расширение баз налогообложения и уменьшение ставок налогов;

– применение разных налоговых средств для налогообложения различных баз;

– наиболее оптимальное перераспределение налоговой нагрузки между различными группами плательщиков;

– улучшение интеграции налоговой и прибыльной систем;

– упрощение налоговой системы;

– смещение налоговой нагрузки с налогов с доходов физических лиц на другие базы налогообложения.

Необходимо отметить, что в последнее время Украина существенно приблизилась к исполнению требований ЕС. Речь идет в частности о принятии Налогового кодекса Украины, ратификации международных договоров, направленных на недопущение двойного налогообложения, а также предотвращения налоговых преступлений. Но в то же время налоговая политика Украины, с учетом требований евроинтеграционных процессов, требует внесения огромного количества корректив. В частности, это касается предоставления льгот для развития приоритетных отраслей экономики (сельского хозяйства, альтернативных источников энергии и т.п.), создание условий для малого бизнеса (простота регистрации, удобная и необременительная оплата налогов, освобождение от уплаты налогов вначале деятельности малых предприятий и др.). Все это требует дальнейших шагов со стороны государства.

Основной целью гармонизации налоговой системы в Украине является приведение её в соответствие с приоритетами государственной политики социально-экономического развития, принципами и стандартами ЕС, содействия постоянному экономическому росту на основе взвешенной инновационно-инвестиционной политики и ускорения развития национальных конкурентных преимуществ с учетом мирового опыта, обеспечение достаточности совокупных налоговых по-

ступлений к бюджетам всех уровней и государственных целевых фондов исходя из проведения сбалансированной бюджетной политики на среднесрочную перспективу.

Для приближения национального законодательства к требованиям ЕС перед Украиной выдвигаются определенные требования в данной сфере, в частности:

– постепенное сближение законодательства Украины в сфере налогообложения акцизным сбором с законодательством ЕС, в том числе и сближение акцизных ставок на табачные изделия;

– развитие сотрудничества Сторон и гармонизация политики относительно противодействия и борьбы с мошенничеством и контрабандой подакцизных товаров – в соответствии с условиями Рамковой Конвенции ВООЗ по борьбе с табакокурением;

– осуществление мероприятий, включающие создание налоговой и ценовой политики относительно табачных изделий с целью охраны здоровья, которые предусматривают сокращение употребления табака.

Для достижения поставленных целей определены основные направления деятельности [4]:

– постепенно увеличить ставки акцизного сбора на табак в соответствии с обязательствами перед ЕС;

– разработать систему акцизных складов европейского образца;

– кодифицировать нормы законодательства по вопросам акцизного сбора в единый законодательный акт, обеспечив при этом гармонизацию действующего законодательства с законодательством ЕС в сфере оборота табачных изделий, спирта и алкогольных напитков.

Налоговая политика в последние годы направлена на совершенствование налоговой системы. Результатом стало формирование налоговой системы, подобной системе налогообложения развитых стран. К положительным последствиям проведения такой политики можно отнести снижение ставок основных налогов. В частности, ставки НДС был уменьшен с 28 до 20%, налога на прибыль – с 30 до 25%. Введено пропорциональное налогообложение доходов физических лиц. С целью стимулирования раз-



вития малого бизнеса в Украине действует упрощенная система налогообложения, учета и отчетности субъектов малого предпринимательства. Заключены соглашения по избежанию двойного налогообложения с другими странами.

Справедливости ради следует обозначить недостатки налоговой политики в Украине, основными среди которых являются [6]:

- нестабильность и несогласованность налогового законодательства – даже принятие Налогового кодекса Украины не устранило данный недостаток потому, что изменения в него, принимаются слишком часто и в больших количествах;

- неравномерное распределение налоговой нагрузки на физических и юридических лиц – характерной особенностью является чрезмерная нагрузка на фонд оплаты труда и прибыль субъектов хозяйствования, что выступает сдерживающим фактором при привлечении инвестиций в основные фонды и в развитие человеческих ресурсов [7], а также усиление теневизации экономики и уклонения от налогообложения;

- нерациональная система налоговых льгот и освобождений – бессистемное и неоправданное предоставление налоговых льгот в значительных размерах усиливает налоговую нагрузку на эффективные предприятия, которые добросовестно платят налоги. Широкий перечень налоговых освобождений искажает фискальное пространство, создавая отдельным предприятиям и отраслям более выгодные условия, автоматически снижая конкурентоспособность субъектов предпринимательской деятельности, которые не имеют возможности получить налоговые льготы;

- недостаточная фискальная эффективность налоговой системы – значительный теневой сектор экономики, существование которого становится возможным благодаря использованию схем минимизации и уклонения от уплаты налогов, приводит к потере государством значительного объема финансовых ресурсов;

- сложность системы администрирования налогов – чрезмерно затратная для государства и бизнеса система администрирования налогов и сборов

не может обеспечить полноценное наполнение государственного бюджета с одновременным соблюдением консенсуса между государством в лице налоговых органов и налогоплательщиками. Из-за значительного объема бюджетных потерь от оптимизации налогообложения налоговая служба вводит дополнительные меры и ограничения, под действие которых зачастую попадают и добросовестные налогоплательщики;

- недостаточная направленность налоговой системы на стимулирование экономического роста, проведение структурной перестройки экономики, модернизации предприятий и внедрения инноваций;

- отсутствие экономически обоснованного баланса между фискальной и регулирующей функциями налогов;

- неэффективная система государственной налоговой регуляции, его несогласованность с задачами экономической политики государства;

- неоднородность и сложность нормативно-правовой базы налогообложения, недостаточная согласованность и даже противоречивость отдельных законодательных норм;

- наличие экономически обоснованных расхождений в подходах к определению и оценке доходов и расходов для установления объекта налогообложения налогом на прибыль предприятий и нормативно-правовой базой бухгалтерского учета;

- несвоевременное выполнение государством своих обязательств по возмещению налога на добавленную стоимость субъектам ведения хозяйства;

- искривление стимулов к экономической деятельности в результате сосуществования в налоговой системе Украины двух подсистем – общей и упрощенной;

- несовершенная и расходная система администрирования налогов и сборов;

- широкое распространение схем минимизации и уклонения от уплаты налогов;

- нерациональная структура взносов в Пенсионный и другие государственные фонды социального назначения, следствием которой является переложение основного груза взносов на работодателей.

Таким образом, наглядно продемонстрировано, что налоговой системе Украины присущи определенные недостатки, которые содержательно расходятся с требованиями, установленными в стандартах ЕС. При этом с целью нивелирования указанных недостатков, на основании изучения основных особенностей системы налогообложения ЕС [8] целесообразно выделить черты, которыми в соответствии со стандартами ЕС законодательно следует наделить налоговую систему Украины:

- нейтральность налогов;

- смещение акцентов с прямых налогов на косвенные, в том числе перенесение налоговой нагрузки с мобильных факторов производства – труда и капитала – на потребление, ресурсные, рентные и экологические платежи;

- умеренная налоговая нагрузка на плательщиков, что обусловлено отказом от увеличения налогового гнета при условии поддержания сбалансированности бюджетной системы;

- выравнивание условий прямого налогообложения юридических и физических лиц путем постепенного приближения ставок налога на прибыль предприятий и налога с доходов физических лиц;

- расширение прав местных органов исполнительной власти в сфере налогового стимулирования инвестиционной и инновационной деятельности при помощи дифференцирования ставок местных налогов и сборов;

- отказ от предоставления налоговых льгот юридическим лицам, а также предоставление налоговых льгот физическим лицам исходя исключительно из уровня их годовых доходов и отказ от льгот, связанных с профессиональными или отраслевыми признаками;

- совмещение изменения структуры налогообложения с повышением государственных расходов в повышении качества человеческого капитала как необходимого условия обеспечения устойчивого экономического роста;

- создание равных условий хозяйствования для субъектов различных форм собственности, организационно-правовых форм и видов экономической деятельности;

- последовательная реализация принципов экономической эффектив-



ности, фискальной достаточности, общности налогообложения, социальной справедливости и равенности всех перед законом, а также недопущения каких-либо проявлений налоговой дискриминации;

- административная простота, экономичность и стабильность налогообложения;

- гармоничное объединение интересов государства и плательщиков;

- формирование налоговых правоотношений на принципах, отвечающих требованиям общества и правового государства.

Принимая во внимание опыт стран ЕС, наиболее оптимальными представляется проведение в фискальной политике Украине следующих мероприятий:

- изъятие из состава налогов и сборов тех, которые по своей экономической сущности неналогового происхождения, и тех, которые малоэффективны для бюджета и слишком тяжелы в администрировании;

- изменение статуса (вида) налогов и сборов: включение в состав местных налогов и сборов платы за землю, а также перевод в состав общегосударственных сбора за выдачу разрешений на размещение объектов торговли и коммунального налога;

- включение (в соответствии с нормами международного права и фискального назначения) сбора в виде целевой надбавки к действующему тарифу на электрическую и тепловую энергию и сбора в виде целевой надбавки к утвержденному тарифу на природный газ потребителей всех форм собственности в сферу использования акцизов;

- унификация термином «плата за использование недр» сбора за специальное использование природного ресурса недр для добычи полезных ископаемых, сбора за специальное использование природного ресурса недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, сбора за геологоразведывательных работ, выполненных за счет государственного бюджета и рентной платы за нефть, природный газ и газовый конденсат, которые добываются в Украине;

- введение сбора за размещение объектов игрового бизнеса;

- приведение в соответствие с международным опытом трансфор-

мации курортного сбора в туристический сбор и сбора за загрязнение окружающей природной среды в экологический налог.

Таким образом, гармонизацию фискальной политики Украины требованиям ЕС стоит рассматривать как один из важных способов обеспечения международной конкурентоспособности национальной экономики [9]. Именно гармонизация фискальной политики способна активизировать инновационно-инвестиционную составляющую экономического развития государства с позитивным влиянием на структурные процессы в реальном секторе экономики, чем обеспечит динамичный экономический рост с повышением уровня и качества жизни населения.

Список использованной литературы:

1. Колотуха С. Адаптація податкового законодавства до європейських стандартів – лише перший крок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.kr.ua/integration/110106/index.html>.

2. Council Conclusions of the ECOFIN Council meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy (98/C 2/01).

3. Фіскальна політика: порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України *Acquis communautaire* Європейського Союзу. – К., 2009. – 95 с.

4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sta.gov.ua/control/ru/publish/article;jsessionid=87BA5891F545B0F06EEF21DF3FA0B736?art_id=218744&cat_id=71967.

5. Public Finances in EMU 2009. European Economy (provisional version) [Commission staff working document] / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 2009. – 285 p. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf.

6. Слатвинская М.А. Актуальные проблемы налоговой политики Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1341/1/>.

7. Ташук Д. Налоговая политика как инструмент регулирования хозяй-

ственной деятельности в Украине / Д. Ташук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.conf-cv.at.ua/forum/58-606-1>.

8. Проект стратегії реформування податкової системи від 21.11.2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : rada.gov.ua.

9. Ковальчук М. Новація податкового кодексу України – основа гармонізації до європейських стандартів / Юридичний журнал. – 2011. – № 2. – С. 1-12.