

## **ПРОГРАМА «FISCALIS 2013» ЯК ОРІЄНТИР ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄС У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ**

Україна, залишаючись вірною своєму європейському вибору, який знайшов своє документальне відбиття в посланні Президента від 30 квітня 2002 р. [11; 2002. – № 100. – С. 5-12], продовжує свою інтеграцію до європейських структур на базі Угоди про партнерство й співробітництво між Україною і Європейським Союзом (далі – УПС) [1; 1994. – № 46. – Ст. 415.], Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу 1998 р. [11; 1998. – № 114-115. – С. 10-15] та Європейської політики добросусідства [9] з наступним переходом до програми «Східне партнерство» [14], яка стартує у травні 2009 р. Водночас тривають переговори щодо змісту нової УПС у зв'язку зі спливом строку дії попередньої Угоди 1994 р.

Мета цієї статті полягає в дослідженні історичного розвитку головних шляхів наближення України до ЄС, виявленні провідних напрямків взаємодії Євросоюзу та його держав-членів з пи-

тань оподаткування й можливостей запозичення цього досвіду Україною.

Дана проблема висвітлювалась такими українськими вченими, як Н.Р. Малишева [7], В.К. Забігайло [3], Ю.М. Капіца [4], питання адаптації податкового законодавства розглядалися в роботах Л.М. Демиденко [2], Б.М. Топорніна [10] та ін. Однак з огляду на стрімкість і динамічність інтеграційних процесів у Європі та недосконалість вітчизняного податкового законодавства ця проблематика й надалі не перестане бути актуальною.

Досі залишається відкритим питання щодо майбутніх ключових напрямків взаємодії між Україною і членами Співтовариства

Статтю 51 УПС було передбачено: сторони визнають важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством наближення існуючого і майбутнього законодавства України до законо-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

давства Співтовариства. Україна взяла на себе зобов'язання вжити заходи для забезпечення поступового приведення її законодавства у відповідність до законодавства Співтовариства. Передбачалась також можливість надання Україні технічної допомоги, що включає зокрема, обмін експертами, організацію семінарів, професійну підготовку тощо.

У ч. 1 ст. 1 першого розділу Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України № 615/98, зазначається, що «адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах – членах ЄС».

Реальний орієнтир адаптації податкового права України до норм права ЄС дає система заходів з поліпшення оподаткування на внутрішньому ринку – багаторічна програма дій Співтовариства «Fiscalis 2013», затверджена рішенням № 1482/2007/ЄС Європарламенту й Ради ЄС від 11 грудня 2007 [12; L 330. –

15.12.2007. – Р.1–7], що діє в період з 1 січня 2008 до 31 грудня 2013 року, з метою поліпшення функціонування систем оподаткування на внутрішньому ринку. Положення цієї Програми неодмінно мають бути враховані при підготовці наступної Угоди про партнерство та співробітництво.

Як свідчить практика ЄС, ухвалення рішення № 888/98/ЄС Європарламенту й Ради ЄС від 30 березня 1998 р. про запровадження програми дій Співтовариства для підвищення якості систем непрямого оподаткування внутрішнього ринку (Програма «Fiscalis-2002» [12; L 126. – 28.04.1998 – Р. 1]), а також ухвалення рішення № 2235/2002/ЄС від 3 грудня 2002 р. про затвердження програми з покращання оподаткування на внутрішньому ринку (Програма «Fiscalis-2007» [12; L 341. – 17.12.2002. – Р. 1]) значно допомогли в досягненні цілей Співтовариства, що свідчить про доцільність продовження дій, започаткованих згідно з цими Програмами.

На внутрішньому ринку ефективно, однорідне й результативно застосування права Співтовариства – важлива умова для функціонування систем оподаткування, особливо для захисту національних фінансових інтересів, боротьби з ухиленням від податків, їх мінімізації,

попередження порушень правил конкуренції та зменшення труднощів для адміністрації і платників податків. Ефективне співробітництво між дійсними й можливими майбутніми державами-членами, між ними й Європейською комісією є ключовим елементом для функціонування систем оподаткування й боротьби проти шахрайства. Програма «Fiscalis 2013» повинна також допомогти ідентифікувати законодавство, адміністративні методи, які можуть заважати співпраці, й усунути можливі перешкоди для цього.

Програма «Fiscalis 2013» охоплює комунікаційні й інформаційно-обмінні системи, багатосторонні засоби управління, проведення семінарів і проектні групи, робочі візити й навчальні дії. Її учасницями є держави – члени Співтовариства. Вона також відкрита для участі держав-кандидатів, які мають переваги згідно зі стратегією майбутнього членства, відповідно до загальних принципів і загальних умов участі в програмах Співтовариства, і потенційних держав-кандидатів згідно з умовами, які будуть визначені з цими країнами після укладення рамкових угод щодо їх участі в таких програмах.

Загальна мета цієї Програми полягає в поліпшенні належного функціонування систем оподаткування на внутріш-

ньому ринку, розширенні співпраці між країнами-учасницями, їх адміністраціями та чиновниками. Її основні цілі:

1) щодо прибуткових податків і податків з капіталу:

– забезпечити ефективну інформацію, обмінне й адміністративне співробітництво, включаючи втілення передових адміністративних методів;

– дозволити чиновникам досягти високого стандарту розуміння закону Співтовариства та його виконання державами-членами;

2) щодо податку на додану вартість та акцизів додатково до названих цілей також гарантувати вдосконалення порядку управління справами для врахування потреб адміністрацій і платників податків, на яких покладено розвиток і поширення належної адміністративної практики;

3) щодо податків на страхові внески – поліпшити співпрацю між адміністраціями, гарантуючи краще використання існуючих правил;

4) що стосується кандидатів і потенційних держав-кандидатів – забезпечити відповідність особливим потребам цих країн з метою вжиття ними необхідних заходів для вступу у сфері податкового законодавства й адміністративної діяльності.

Для підтримки процесу всту-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

пу держав-кандидатів на членство в ЄС передбачається забезпечити практичні засоби, що дозволять податковим адміністраціям цих країн виконати повний діапазон завдань, поставлених законодавством Співтовариства на дату їх вступу. Програма повинна бути відкритою для країн-кандидатів і потенційних країн-кандидатів.

Європейська комп'ютеризована комунікаційна мережа й інформаційні системи обміну, фінансовані згідно з Програмою «Fiscalis-2007», відіграють важливу роль у зміцненні систем оподаткування в межах Співтовариства й вимагають продовження вливання коштів. Крім того, варто передбачити можливість включення в цю Програму такої податкової інформаційної системи обміну, як автоматизована система управління й контролю за рухом підакцизних товарів (EMCS), установлені рішенням № 1152/2003/ЄС Європарламенту й Ради ЄС від 16 червня 2003 р. [12; L 162. – 01.07.2003. – Р. 5.] й будь-якої іншої, необхідної для виконання Директиви 2003/48/ЄС Ради від 3 червня 2003 р. щодо оподаткування ощадного доходу у формі виплати відсотків [12; L 157. – 26.6.2003. – Р. 38.].

Досвід, набутий Співтовариством, свідчить, що об'єднання представників різних урядів у

професійній діяльності (робочі візити, семінари, проектні групи й багатосторонні засоби управління) сприяє досягненню цілей таких програм. Результати впровадження попередніх програм переконують, що подібні дії мають бути продовжені. Настав час розвивати нові типи взаємодій з метою ефективнішої відповіді на виникаючі потреби.

За Програмою «Fiscalis-2013» держави-учасниці можуть організувати робочі візити для чиновників, що не повинні перевищувати одного місяця. Кожен робочий візит повинен бути призначений для специфічної професійної діяльності й має бути підготовленим, перевіреном і згодом оціненим чиновниками й заінтересованими адміністраціями.

Придбаний по Програмі «Fiscalis-2007» досвід вказує, що скоординовані розвиток і виконання загальної програми навчання значно сприяють цілям останніх, особливо в досягненні високого стандарту розуміння закону Співтовариства. Діяльність урядовців у сфері оподаткування вимагає належного рівня лінгвістичної компетентності для співпраці й участі в Програмі. На держав-учасниць, разом із Європейською комісією також покладається завдання щодо полегшення структурованого співробітництва між національ-

ними навчальними органами й чиновниками, відповідальними за навчання в адміністраціях оподаткування, шляхом:

– розвитку існуючих програм навчання, а за необхідністю – нових, для забезпечення загального ядра навчання чиновників і придбання ними потрібних професійних навичок і знань;

– відкриття (по можливості) навчальних курсів у сфері оподаткування всюди, де вони забезпечуються державою-учасницею для її власних чиновників;

– розвитку (по можливості) належного постачання необхідними матеріалами для загальноподаткового навчання.

Державам-учасницям належить гарантувати, що їх чиновники одержують початкове й безперервне навчання, що важливо для набуття ними згідно з програмами навчання загальних професійних навичок і знань, необхідних для досягнення ними достатнього рівня лінгвістичної компетентності для участі в Програмі.

Середньострокова оцінка Програми «Fiscalis-2007» підтвердила, що інформація, яка стосується дії останньої, має бути доступною для всіх країн-учасниць і Європейської комісії. Комунікація й системи обміну інформацією повинні включати: (а) загальну систему комунікацій /

загальний інтерфейс систем (CCN/CSI); (б) інформаційну систему обміну ПДВ (VIES); (в) комп'ютеризовану систему контролю за рухом підакцизних товарів (EMCS); (г) будь-яку нову пов'язану з оподаткуванням комунікацію й системи обміну інформацією, встановлені згідно із законодавством Співтовариства й передбачені в Програмі.

У більшості випадків нормативно-правові акти України, що стосуються питання європейської інтеграції, оперують поняттям «адаптація законодавства», хоча на сучасний момент його загальноприйнятого визначення бракує. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [1; 2004. – № 29. – Ст. 367] тлумачить це поняття як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність із *acquis communautaire*, тобто з правовою системою ЄС, що включає акти законодавства ЄС, прийняті в рамках Європейського Співтовариства, акти загальної зовнішньої політики й політики безпеки, співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ.

У той же час у значенні «наближення законодавства України до законодавства ЄС» переважна більшість дослідників застосовує термін «гармоніза-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ція» [8, с. 266], хоча УПС його навіть не згадує. На думку О. Люктерхандта, це поняття відображає «погоджене співіснування й дію таких норм, як юридичні принципи, комплексні правові інститути, а також окремі юридичні правила й приписи, які походять із різних джерел права» [9, с. 57]. Н.Р. Малишева визначає спонукальними мотивами гармонізації законодавства в усіх випадках досягнення певного рівня узгодженості, порівняності систем з метою досягнення можливості їх взаємодії [7, с. 741].

Загальним чином процес сприйняття Україною актів законодавства ЄС може бути охарактеризований як і зближення законодавства, яке, на думку В.І. Лозо, припускає: (1) аналіз актів ЄС для з'ясування основних принципів та особливостей; (2) визначення, якою мірою національна правова база і структура інститутів включають принципи й особливості законодавства ЄС; (3) модифікацію або впровадження в національне право основних принципів законодавства ЄС; (4) адаптацію інституційної структури для застосування оновлених національних актів на практиці. Гармонізація, як вважає науковець, – це детальніше (ніж при зближенні) узгодження правової бази з окремими нормативними актами ЄС [5, с. 213].

Юридичні підстави проведення гармонізації законодавств держав-членів передбачені Договором про створення ЄС, який, як було визнано Судом ЄС, на відміну від звичайних міжнародних договорів створив особливий правовий порядок, інтегрований до систем права держав-членів з моменту набуття ним чинності, і який є обов'язковим для судових органів останніх [13].

Отже, гармонізація податкового законодавства порівняно з адаптацією є більш пріоритетним напрямком співпраці, оскільки вона допоможе залученню в інтеграційні процеси провідних принципів, комплексних правових інститутів ЄС, і сприятиме наданню Україні статусу не спостерігача, а активного учасника інтеграційних процесів та участі в запровадженні провідних механізмів податкового адміністрування.

З нашого погляду, залучення України до співробітництва в межах багаторічної програми дій Співтовариства «Fiscalis 2013» дозволить значно прискорити інтеграційні процеси, перейти від пасивної адаптації законодавства ЄС до активних форм взаємодії з ним, включеного спостереження при розв'язанні питань ефективного оподаткування на внутрішньому ринку. З огляду на це вбачається вкрай важливим визначення одним з пріоритетів подальшого

співробітництва Україна з ЄС, напрямки якого мають бути закріплені в новій угоді про партнерство та співробітництво, а також участі України у реалізації програми «Fiscalis-2013».

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Демиденко Л.М. Інтеграція податкової системи України до європейського економічного простору: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / Київ. нац. ун-т. – К., 2000. – 19 с. 3. Забігайло В. Гармонізація національного права як передумова інтеграції України до Європейського Союзу // Ялта-2000. Роль Європи в XXI столітті: Матер міжнар. наук. конф. 7-9 трав. 2000 р. – Ялта, 2000. – С. 260-267. 4. Капіца Ю. Наближення законодавства України до законодавства ЄС відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною: цілі та методи // Укр. прав. часопис. – 1998. – Вип. 2. – С. 18-24. 5. Лозо В.І. Правові основи екологічної стратегії європейського союзу. – Х.: Право, 2008. – 251 с. 6. Люхтер-хандт О. До проблеми гармонізації законодавства України з Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: Матер. наук.-практ. конф. – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1998. – С. 57-60. 7. Малишева Н.Р. Теоретичні аспекти гармонізації екологічного законодавства // Антологія української юридичної думки: В 10-ти т. – Т. 10: Юридична наука незалежної України / Редкол. Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Вид. дім «Юрид. кн.», 2005. – 944 с. 8. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). – К.: Академ Прес, 2002. – 425 с. 9. План дій «Україна – Європейський Союз» від 12.02.2005 р. // zakon.rada.gov.ua 10. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник – М.: Юристъ, 1998. – 456 с. 11. Урядовий кур'єр. 12. Official Journal of the Luxemburg. 13. Case No 6/64, Judgment of the Court of 15 July 1964, Flaminio Costa v E.N.E.L. // European Court reports. – 1994. – P. 585 14. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/22841.htm>

*Надійшла до редакції 01.04.2009 р.*