

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

УДК 351.713

Ракул О. В. – кандидат юридичних наук, здобувач кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Проаналізовано основні підходи розвинутих країн до формування фіскальної політики держави. Окреслено їх переваги і недоліки в контексті сучасних умов розвитку України. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення фіскальної політики нашої держави.

Ключові слова: фіскальна політика держави, політика державних доходів, політика державних витрат, податки, інвестиції.

Сучасна геополітична та економічна ситуація характеризується значною кількістю негативних процесів, які становлять загрозу для стійкості світової економічної системи. Поліпшити цю ситуацію можна лише за умови об'єднання зусиль урядів усіх країн, які під час розроблення національної стратегії розвитку мають ураховувати позитивний досвід інших. Провідну роль у таких діях відіграє раціональна побудова фіскальної політики держави. Тому, обираючи з-поміж інших модель побудови національної фіскальної політики, потрібно орієнтуватись на ті, які успішно апробовано в інших країнах, ураховуючи їхні переваги та недоліки.

Сьогодні науковців цікавлять питання раціональної побудови як окремо політики державних доходів та політики державних витрат, так і фіскальної політики держави загалом. Зазначені питання досліджували Л. М. Бабич, З. В. Бойко, О. В. Герасимчук, О. Д. Гордей, О. М. Гузак, Я. Б. Дропа, М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. В. Запаріна, Л. В. Лисяк, В. М. Мельник, В. М. Опарін, М. Д. Пасічний, В. Ф. Піхоцький, І. С. Скоропад, С. М. Соломенко, І. П. Чабан, Ф. О. Ярошенко та ін. Проте недостатньо висвітленими

залишаються аспекти впровадження елементів вдалих моделей фіскальної політики розвинутих держав у національну стратегію формування фіскальної політики з урахуванням особливостей розвитку нашої країни.

Метою пропонованої увазі статті є висвітлення основних світових моделей фіскальної політики держави, окреслення їхніх переваг і недоліків для сучасної України та розроблення пропозицій щодо вдосконалення вітчизняної фіскальної політики.

Варто зазначити, що до 1930-х років фіскальну політику на Заході майже не сприймали як засіб впливу на національну економіку. Державна теорія класичного підходу до ринку як до системи, що саморегулюється та забезпечує використання всіх потенційних ресурсів, виключала необхідність державного втручання в економічні процеси. Активну участь держави в цих процесах економісти розглядали здебільшого як щось шкідливе, ніж корисне. У 1930-ті роки вважали, що фіскальна політика повинна підлягати жорстким обмеженням. Тому ступінь суспільного втручання був жорстко обмежений догматами так званих здорових фінансів, адже неможливо впровадити жодні масштабні державні заходи без руйнування дієздатності та повноцінного функціонування грошово-кредитної та фінансової систем [1, с. 328].

У світовій практиці є чотири основні підходи до формування фіскальної політики [2, с. 11].

1. *Німецьку модель* зорієнтовано на вирівнювання податкового потенціалу федеральних земель як основного чинника вирівнювання горизонтальних бюджетно-податкових диспропорцій, тобто суми податків, зібраних із федеральних земель, і належної їм частки в надходженнях федеральних податків – з доходів фізичних осіб та корпоративного (частка ПДВ у надходженнях не враховується). Витратна частина формується за допомогою перерозподілу надходжень ПДВ і надання лише цільових трансфертів. Федеральний уряд Німеччини бере активну участь у формуванні місцевого бюджету задля забезпечення єдності економічної політики на всій території держави. До того ж, у Німеччині функціонує дворівнева система фінансової допомоги, що має таку структуру: горизонтальна допомога реалізується між регіонами, а вертикальна – між регіонами та місцевими органами управління. Окремо виділяють комунальну допомогу – між

регіонами та місцевими органами управління. Головною метою фінансової допомоги, яку надає уряд Німеччини, є вирівнювання економічних умов між ними, що поліпшує соціально-економічні умови для населення.

2. *Канадська модель* передбачає використання вирівнювальних (необумовлених), а також цільових (обумовлених) трансфертів. Це найбільш поширена модель, яку успішно реалізують у Канаді, Швейцарії, Австрії та в деяких інших країнах. Вирівнювальні трансферти покликані забезпечити для кожного суб'єкта середній рівень бюджетного доходу за умови застосування середніх ставок за кожним надходженням, що бере участь у фінансовому вирівнюванні. Такий підхід гарантує стандартний рівень витрат усіх суб'єктів. Основним критерієм для ухвалення рішення щодо надання вирівнювальних трансфертів є показник чисельності населення.

Щорічно федеральний уряд Канади передає провінціям і землям значні кошти, які відіграють важливу роль у житті населення країни. Провінції та землі країни розвинені неоднаково, тому можуть користуватися та розпоряджатися різними доходами для надання державних і суспільних послуг. Розподіл федеральних коштів надає можливість забезпечувати приблизно однаковий рівень доступу населення до суспільних благ і послуг незалежно від місця проживання.

Федеральний центр Канади забезпечує істотне фінансування галузі охорони здоров'я та освіти, соціальної допомоги і громадських послуг, яке канадці вважають важливим для суспільства. Протягом останніх десятиліть федеральна допомога сприяє єдності канадців, слугуючи головним знаряддям створення і підтримки стабільної та ефективної державної системи охорони здоров'я, а також національної освіти (розвиток коледжів та університетів).

Першу федеральну програму було спрямовано на зміцнення систем охорони здоров'я та освіти, а також систем надання соціальної допомоги та громадських послуг у регіонах. Програма надавала провінціям ширші можливості у сфері управління різними соціальними програмами та розподілу між ними кошторису.

Друга федеральна програма передбачала збільшення обсягу бюджетних коштів менше забезпечених провінцій і земель для того, щоб вони могли надавати своїм мешканцям різні послуги, які б відповідали рівню інших провінцій. Парламент

і уряд Канади зобов'язалися виплачувати провінціям і землям кошти, достатні для надання якісних соціальних послуг та здійснення порівняльного оподаткування.

Третя федеральна програма пов'язана з підтримкою канадських земель Крайньої Півночі. Її прийняли з урахуванням підвищеної вартості державних і громадських послуг, швидкого зростання кількості населення та недостатньо розвинутого господарства. Ці фактори суттєво обмежують можливості отримання доходів і вимагають постійного збільшення витрат. До того ж, програма враховує значні обсяги земельних ресурсів, а також низький рівень їх заселення.

Окрім фінансової підтримки, ці програми федерального уряду передбачають сприяння реалізації інших програм. До них належать субвенції муніципалітетам, які скасували земельний податок, фінансова допомога в разі стихійних та інших лих і програми Федерального міністерства фінансів Канади.

3. *Американську модель* реалізують в умовах високої децентралізації бюджетної системи. Вона ґрунтується на чіткому розмежуванні повноважень щодо надходжень та витрат між рівнями влади, що також стосується розмежування податкових джерел. Суб'єкти федерації мають значну фінансову самостійність, завдяки чому підвищується рівень відповідальності місцевих органів влади за забезпечення населення необхідними державними послугами. Роль федерального центру в системі фінансового вирівнювання полягає в реалізації федеральних програм соціального розвитку.

Особливістю американської системи оподаткування є паралельне використання основних видів податків. Штати і місцеві органи управління формують незалежні бюджети на підставі права встановлювати власні податки й інші види доходів, регулюючи економічну та соціальну діяльність на власній території. Незважаючи на те, що під час формування місцевих бюджетів основним джерелом їх доходів є місцеві податки, федеральний уряд надає їм субсидії та субвенції. Трансферти розподіляють на цільові та вузькоцільові. Останні виділяють лише на чітко визначені цілі (наприклад, будівництво певного соціального об'єкта). Цільові трансферти також мають цільовий характер, однак широкі можливості щодо їх використання дають змогу владі штатів самостійно визначати нагальні потреби, що потребують фінансових вливань.

4. *Модель формування фінансової політики, яка заснована на системі заходів щодо фінансового вирівнювання територій.* Особливістю зазначеної моделі є те, що її використовують в унітарних державах (Японія, Швеція, Данія тощо). Для неї характерним є застосування вирівнювальних трансфертів, розмір яких визначають як різницю між базисними фінансовими потребами і доходами, що жодним чином не пов'язані з фактичним виконанням територіальних бюджетів.

У Японії, наприклад, розрахунок вирівнювальних трансфертів безпосередньо залежить від розрахунку бюджету стандартної території. Виділяють основні категорії діяльності місцевих органів влади, для кожної з яких визначають питомі витрати. На підставі встановлених питомих витрат окреслюють фінансові потреби стандартної території. Наступний етап передбачає коригування фінансових потреб стандартної території на спеціальні коефіцієнти модифікації. Досвід Японії щодо застосування вирівнювального трансферу надає можливість максимально враховувати об'єктивні бюджетні потреби територій [3, с. 115].

Вирівнювальний трансферт отримує більшість японських префектур і муніципалітетів. Його обсяг визначають як різницю між розрахунковими величинами їхніх бюджетних потреб і податкового потенціалу. Максимальне наближення до реальних об'єктивних потреб території досягають шляхом реформування модельних бюджетів (окремо для префектури і муніципалітету) та їх подальшого коригування за допомогою коефіцієнтів модифікації, які також відображають природно-кліматичну та соціальну специфіку регіонального розвитку.

Отже, зазвичай високий рівень централізації бюджетної системи та більший об'єм перерозподілених бюджетних коштів характерні для країн із високим ступенем розбіжності бюджетної забезпеченості між різними рівнями влади.

Узагальнюючи наявний міжнародний досвід країн із різним рівнем економічного розвитку і державного устрою щодо формування фінансової політики держави, можна дійти таких висновків.

1. Найефективнішим чинником прискорення темпів розвитку національної економіки є комплексне використання різних механізмів політики державних доходів і політики державних витрат.

У процесі розробки фіскальної політики в період кризи, якою означений сучасний етап розвитку України, необхідно передусім визначити цілі та пріоритети держави, систематизувавши їх у конкретних показниках результативності витрат бюджетної системи. Потім потрібно встановити частку державних інвестицій у величині державних витрат і лише після цього приймати рішення про зменшення чи збільшення податкового навантаження. Таке рішення приймають з урахуванням того, коли економічне зростання буде більшим. Лише за дотримання цієї послідовності можна визначити загальні стратегічні підходи до формування ефективної фіскальної політики держави.

2. З досвіду Німеччини в досліджуваній сфері заслуговує особливої уваги зумовлений характер трансфертів під час вирівнювання податкового потенціалу федеральних земель, а також активне використання державою «негативних трансфертів» у процесі вирівнювання «подушного доходу» (йдеться про фізичних осіб). З бюджетно-податкової політики США вітчизняна система може запозичити і застосувати такі підходи у сфері зміцнення фінансової основи місцевих органів влади: надання більшої свободи під час встановлення місцевих податків, здійснення витрат на пайовій основі з державою за допомогою суворо зумовленої програми трансфертної підтримки. У Канаді значну увагу у сфері фіскальної політики приділяють поєднанню програмно-цільових методів регулювання з надходженням податків до суб'єктів, які належать до нижчого рівня влади. Зазначений підхід, на нашу думку, було б корисно застосувати в Україні. Японський досвід формування засобів фіскальної політики – це класичний приклад високих технологій: складання модельних бюджетів (окремо для префектури і муніципалітету) та їх подальше коригування за допомогою коефіцієнтів модифікації. Зазначений підхід відображає природно-кліматичну, інституційну, економічну та соціальну специфіку регіонального розвитку.

3. В окремих країнах позитивно зарекомендував себе такий важливий компонент фіскальної політики держави, як спеціальні загальнонаціональні та регіональні стабілізаційні фонди (у Норвегії – Державний нафтовий фонд, у Чилі – Мідний стабілізаційний фонд, у США (штат Аляска) – Ощадний фонд для підтримки майбутніх поколінь і Резервний бюджетний фонд,

в Кувейті – загальний резервний фонд, Резервний фонд майбутніх поколінь, Інвестиційний фонд тощо). Кошти цих спеціальних установ забезпечують підтримку стійкості національного бюджету в короткостроковому періоді за різких стрибків цін на нафту, газ та інші стратегічні сировинні ресурси, а також поліпшення бюджетного планування на перспективу.

4.3 метою забезпечення диверсифікації національної економіки необхідно модернізувати податкову систему. Це забезпечить створення сучасної економічної системи, що розвивається на новітніх технологіях. Для досягнення такої мети потрібно використовувати метод перерозподілу доходів між різними галузями за допомогою податкового навантаження. Необхідно досягнути такого стану національної економіки, за якого приватні вкладення капіталу і праці в економічне зростання не лише заохочували б заниженим оподаткуванням, а й отримували пряму фінансову підтримку від держави.

5. Також важливим є вмiле поєднання стратегічних елементів довгострокової економічної політики із заходами короткострокового характеру, оскільки від цього будуть залежати післякризові налаштування соціально-економічного розвитку держави.

Отже, модель фіскальної політики будь-якої країни є наслідком економічного та політичного розвитку суспільства. Вона відображає інтереси різних суспільних груп і політичних партій та формується шляхом досягнення консенсусу в процесі законотворчості. Тому під час формування фіскальної політики України необхідно брати до уваги інтереси всіх зазначених суб'єктів і досягати балансу між ними. З огляду на досвід країн із розвинутою економікою, які також здебільшого методом спроб і помилок упроваджували заходи фіскальної політики, наша держава потребує комплексного підходу до визначення політики державних доходів і формування системи державних витрат. Результатом такого підходу повинна стати стабілізація засад оподаткування, створення сприятливих умов для залучення зовнішнього інвестування, удосконалення механізму нарахування та стягнення податків, а також оптимізація системи планування державних витрат і визначення оптимальних напрямів використання державних коштів і коштів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Хансен Э. Классики кейнсианства : в 2 т. / Э. Хансен. – М. : Изд-во Экономики. – 1997. – Т. II : Экономические циклы и национальный доход. – 431 с.
2. Калимуллин Л. В. Управление социально-экономической системой субъекта Федерации на основе на основе программно-целевого бюджетирования: теория, опыт, направления развития : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Калимуллин Леонид Вячеславович. – Саратов, 2007. – 18 с.
3. King D. Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government. – I. : Allen&Unwin, 2014. – 321 p.

Стаття надійшла до редколегії 08.12.2016

***Rakul O.** – Ph.D in Law, Researcher of the Department of Administrative Law and Procedure of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine*

Conceptual Approaches to the State Fiscal Policy Formation in Developed Western Countries

This article analyzes the main approaches that exist in developed countries to the formation of fiscal policy. It is noted that in the world there are four main approaches to the formation of fiscal policy: the German model – focused on equalization of tax potential of the federal lands as a major factor of smoothing horizontal fiscal imbalances, the amount of land tax and of their share in the revenues of the federal taxes – from personal income and corporate (share of VAT revenues not included); the Canadian model, which is based on the use of equalization (unconditional) transfers and trust (determined) transfers. This is the most common model, which is implemented in Canada, Switzerland, Austria and some other countries; the American model, implemented in a highly decentralized budget system and based on a clear division of powers on income and on expenditures between levels of government, involving separation of tax sources (subjects with extensive financial independence and increased responsibility of local authorities to ensure the necessary population by the range of public services, the role of the federal government in a system of financial equalization is

determined mainly by implementation of federal programs of social development); The model of forming of fiscal policy, based on a system of financial equalization measures of areas and which is used in unitary states (Japan, Sweden, Denmark and others.) And is characterized by the use of equalization transfers, which are determined as the difference between the basic financial needs and the basic financial income that do not affect the actual execution of local budgets. It is determined that the design of fiscal policy in times of crisis, by what the current period of development of Ukraine is characterized, must determine, first of all, the goals and priorities of the state and put them in specific indicators of expenditure budget system, then set the share of public investment in the value of public spending and only then decide to decrease or increase the tax burden depending on whether the case will be more growth.

Keywords: fiscal policy, government revenue policy, the policy of government spending, taxes, investments.