

УДК 339.97

**НАЦІОНАЛЬНІ ФІСКАЛЬНІ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ  
ГЛОБАЛЬНОЇ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ****Сухорукова М. О.****Педь І.В., д.е.н.***Київський національний торговельно-економічний університет*

Статтю присвячено дослідженню національних фіскальних політик в контексті процесів інституалізації та глобалізації, які призвели до того, що потенціальна податкова база кожної окреми взятої країни в даний час вже не є виключно обмеженою сферою цієї країни, а навпаки в деяких випадках розповсюджується на певні частини глобальної економіки. Вирішення поставленої проблеми здійснювалось з урахуванням сучасної наукової думки. Виствітлено сутність та основні напрями гармонізації податкових систем в умовах глобальної інституалізації. Проаналізовано основні напрямки гармонізації у фіскальній сфері. Розглянуто фіскальний пакт, його роль та значення в умовах глобальної інституалізації. Визначено сукупність фіскальних термітів як загроз для ефективного здійснення фіскальної політики. Запропоновано створення наднаціонального інституту як одного з шляхів вдосконалення міждержавної податкової гармонізації.

**Ключові слова:** глобалізація, інституалізація, фіскальна політика, гармонізація, міжнародні економічні відносини

UDC 339.97

**NATIONAL FISCAL POLICIES IN TERMS OF GLOBAL  
INSTITUTIONALIZATION****Sukhorukova M.****Ped I.V., PhD in Econ. Sc.***Kyiv National University of Trade and Economics*

*Purpose.* The purpose of this article is to analyze national fiscal policies in the context of the process of institutionalization and globalization. The global institutionalization has led to the fact that the potential tax base for each individual single country is now not only limited to the scope of this country, but rather to certain parts of the global economy. Tax integration within the EU shows that the harmonization of fiscal systems is a complicated and lengthy process that involves the unification of indirect and direct taxation, harmonization of fiscal legislation, development of a unified system of classification of taxes, the creation of various international institutions and organizations dealing with fiscal relations. But despite the harmonization of taxes fiscal policy remains controversial element, because despite the Maastricht Treaty and the Stability Pact and development, making major decisions in the sphere of fiscal

policy remains in the responsibility of national governments. *Methodology.* Exploring of this research was carried out on the basis of modern scientific thoughts. Also were used basic provisions of the theory of knowledge, applied universal dialectical method and some scientific methods – comparative, statistical and expert assessments. *Results.* The article explores the fiscal harmonization as a process that has specific areas of development and its dynamics. In the research are described main directions of tax systems harmonization in the terms of global institutionalization. The research outlines the approach of states which are trying to optimize their national fiscal policies by maintaining high-level of tax climate through transparency and predictability of the tax systems, establishing the lowest possible tax rates, maintaining a high level of social standards. *Originality.* The originality of this research is in recommendations. For the first time was proposed the creation of a supranational institution as one of the ways of improving administration of national fiscal policies as well as tax harmonization. *Practical value.* Obtained results will be helpful for government authorities. References 10, tables 2.

**Keywords:** Globalization, fiscal policy, institutionalization, harmonization, international economic relations

**Актуальність роботи.** Глобалізаційні процеси є об'єктивним явищем світової економіки, а отже їх вплив на світові податкові системи є неминучим. Як у методологічному, так і в науково-практичному плані залишаються недостатньо досліджені питання, зумовлені розумінням інституційних змін у системі податкового регулювання, що відбуваються внаслідок економічних трансформації, а також формуванням та реалізацією нових підходів, які забезпечували б якісний рівень її функціонування.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Дослідженню питань фіскальних інститутів присвячені праці таких вчених як Д. Краан, Полтерович В. М., Сергеев В. М., Флейчук М. И. та інші. Однак, слід підкреслити, що публікації, які висвітлюють дане питання є фрагментарними та оминають розгляд фіскальної політики в контексті глобальної інституалізації.

**Метою статті** є з'ясування сучасних тенденцій розвитку національних фіскальних політик в умовах глобального інституційного середовища.

**Основні результати дослідження.** Глобальна фінансово-економічна криза обумовила загострення суперечностей, що обумовлюють вектор розвитку національних податкових систем, а саме:

- податкові зміни, що спрямовані на зменшення розбалансованості державних фінансів;
- податкове реформування з метою підвищення ефективності функціонування податкових систем;
- посилення регулюючого потенціалу оподаткування для швидкого застосування у випадку зміни економічної ситуації.

Податкові системи мають неабиякий вплив на ефективне функціонування держави. Слід зазначити, що саме фіскальна політика закладає основні принципи та механізми оподаткування, види податків та процедури їх стягнення. Під впливом об'єктивних чинників економічного середовища, як внутрішнього, так і зовнішнього характеру, кожна держава формує податкову політику, яка є загальним орієнтиром розвитку системи оподаткування в країні.

Ще у 1918 році економістом Й. Шумпетером була висловлена думка, що «в разі, якщо оподаткування в державі не зможе виконувати свої функції і виникне нова форма забезпечення потреб суспільства, тоді те, що ми називаємо сучасною державою, змінить свою природу» [1, с.23]. Водночас, Л. Ндикумана [2, с.75] зазначає: «Податкова політика залишається центральним елементом національної політики в кількох напрямках. Це основне джерело мобілізації доходів для фінансування та надання суспільних послуг. Фіскальна політика відіграє важливу роль в перерозподілі, дозволяючи державам забезпечувати засобами для існування сегментів з низькими рівнем доходів».

У зв'язку з цим глобалізаційні зміни в сфері оподаткування потребують детального розгляду.

Виклики, які глобальна інституалізація ставить перед фіскальними політиками, та податковими системами зокрема, призвели до того, що держави не завжди спроможні отримувати необхідний рівень податкових надходжень, а отже змушені реформувати існуючі податкові стратегії та зменшувати роль держави в функціонуванні економіки, створювати інститути, ціллю яких є створення та підтримка співробітництва в сфері оподаткування на наднаціональному рівні.

По-перше податки в рамках державного регулювання стали грати якісно нову роль, а саме з'явилася зовнішня функція. Нову функцію податків можна характеризувати як інтеграційну функцію, спрямовану на регулювання зовнішньоекономічних і зовнішньоторговельних операцій.

Якщо говорити про сучасні тенденції глобальної інституалізації у розвитку національних фіскальних політик, то найбільш поширеною та вагомою є тенденція гармонізації, яка включає в себе: погодженість правового регулювання; синхронність прийняття гармонізованих актів; послідовність етапів; пріоритетність міжнародних договорів над національним законодавством [3, с. 70].

Науковці досліджуючи питання гармонізації податкових систем до її основних напрямів гармонізації в умовах глобальної інституалізації відносять наступні [4, с.140]:

1. Гармонізація принципів побудови податкових систем. Ці принципи в різних державах мають багато спільного, однак існує і досить суттєва специфіка, яка визначається історичними тенденціями та сучасним станом розвитку національних економік, відмінностями цілей, методів і засобів реалізації державної економічної політики, в рівні життя населення і пріоритетах соціальної політики та ін.

2. Гармонізація структури податкових систем. Звичайно, забезпечити повну ідентичність переліку податків і зборів в кожній країні неможливо, оскільки в деяких країнах відсутні окремі об'єкти оподаткування. Однак реалізація стратегічної мети інтеграційних процесів – забезпечення вільного переміщення капіталів, товарів і робочої сили – вимагає вирівнювання податкових умов в таких питаннях як співвідношення податків на споживання і прибуткових податків, співвідношення податкового навантаження на юридичних і фізичних осіб, визначення переліку податків, які є основою формування доходів бюджету.

3. Зближення принципових підходів і механізмів податкового регулювання. Концепції побудови податкових систем різних держав передбачають суттєві відмінності у підходах до реалізації регулюючої функції оподаткування і різні механізми податкового регулювання по однакових податках та зборах. Завданням гармонізації оподаткування в цьому напрямі є напрацювання загальних підходів до визначення допустимої інтенсивності податкового регулювання, відмова від

протекціоністських методів в оподаткуванні, запровадження загальних принципів побудови системи інструментів податкового регулювання [4, с.141].

4. Гармонізація концепцій прямого і непрямиго оподаткування на основі застосування загальних принципів, які регламентують порядок оподаткування кожного із бюджетоутворюючих податків. Цей напрямок передбачає застосування загальних підходів до механізму визначення об'єктів оподаткування й інших елементів основних прямих і непрямих податків з метою уніфікації підходів до усунення подвійного оподаткування.

Враховуючи світові тенденції щодо напрямків гармонізації, можна стверджувати, що найбільш використовуваним є гармонізація концепцій прямого і непрямиго оподаткування. Одні країни, такі як Японія, США, провели перетворення в системі прямого оподаткування. Інші країни, в тому числі й країни-члени ЄС, підвищили значення непрямиго оподаткування.

Гармонізація, як одна з основних сучасних тенденцій, найбільш яскраво прослідковується на прикладі ЄС.

Маастрихтським договором були визначені основні положення країн ЄС щодо уніфікації непрямих податків: ПДВ сплачується в країні походження, єдність основної ставки ПДВ (не менше 15%) та пільгової (не менше 5 %), обмежене коло товарів, яке може бути звільнено від сплати ПДВ (переважно соціального призначення); уніфікація акцизів - на деякі товари (чай, сіль, цукор) відмінені, на інші (включаючи каву) встановлені єдині ставки. Також гармонізовані правила визначення оподатковуваного прибутку, зокрема, в частині амортизаційних відрахувань, системи консолідованої звітності, звітного періоду – один рік, інвестиційних пільг [5].

На сьогодні в ЄС входить 28 європейських країн. В таблиці 1 наведена структурована система податків окремих країн ЄС (у % до ВВП), а саме: ВБ, Німеччина, Франція (переважно ліберально-обмежена модель) та Швеція, Данія (соціально-напружена модель), а також Словаччина та Литва, як нові члени, які вступили до ЄС у 2004 році.

Отже, з таблиці 1 випливає, що рівень оподаткування коливається від 28-29% у Литві та Словаччині та до 49-51% у Данії та Швеції. Середній показник рівня оподаткування в країнах ЄС дорівнює 37,4 відсотка.

У 2010 році у зв'язку з кризовою ситуацією в наднаціональному регулюванні у ЄС було прийнято рішення про створення Європейського семестру та фіскального пакту як форм інституалізації. Це означало, що країни-члени будуть координувати свою економічну, в тому числі й фіскальну політику, виходячи з критеріїв, зазначених у ПСР. Актуальність такого рішення полягала в тому, що економічні пріоритети та структурні реформи не були взаємоузгоджені, а кризове становище вимагало значного посилення координації політик країн на наднаціональному рівні.

*Таблиця 1 - Структурована система податків, у % до ВВП*

*Джерело: [6]*

Країна	Непрямі податки	Прямі податки	Соц. платежі	Загальна частка
ВБ	13,3	15,5	8,0	36,7
Німеччина	11,7	10,2	18,0	40,4
Франція	15,3	11,1	18,2	43,9
Швеція	17,1	18,7	14,9	50,7
Данія	17,2	29,9	1,7	49,0
Литва	11,1	8,5	8,7	28,3
Словаччина	11,6	6,0	11,3	28,9

Фіскальний пакт, в рамках загального наднаціонального Пакту стабільності й розвитку (ПСР), як форма інституалізації, відіграв значну роль у розробці національних антикризових програм. Як було зазначено науковцями, що на даному етапі такий перебіг подій, а саме централізація фіскальної та бюджетної політики, може бути чудовим плацдармом для подальшої гармонізації системи оподаткування.

Мета Фіскального пакту - включити в національне законодавство на конституційному або еквівалентному рівні частину критеріїв ПСР. Причиною відображення наднаціональних домовленостей в національних конституціях - надати їм більшої ваги і значення, а також значно ускладнити урядам порушення критеріїв ПСР. Крім того, якщо країна, не бажає ратифікувати дані домовленості, її позбавляють можливості просити й отримувати фінансову допомогу від інших країн-членів ЄС [7].

Як Пакт стабільності і розвитку, так і Фіскальний пакт – це перші кроки до шляху створення єдиної системи державних фінансів в Європейському союзі. І хоча, як і раніше держави намагаються залишити фіскальну політику в рамках національного суверенітету, процес наднаціональної фіскальної консолідації здається вже незворотним.

Проаналізувавши статистичні дані, можна побачити, що державний борг майже на 20 % перевищив передкризове значення. На сьогодні державний борг досяг 85% ВВП (див. табл. 2).

Таблиця 2 - Баланс державного бюджету та державний борг в країнах Єврозони, у % до ВВП

Країна/ Рік	Баланс державного бюджету			Державний борг до ВВП		
	2007	2012	2015	2007	2012	2015
Бельгія	-0,3	-3,0	-2,6	84,2	100,5	106,0
Німеччина	0,3	-0,9	0,7	64,9	82,2	71,2
Ірландія	0,1	-8,3	-2,3	25,0	116,1	93,8
Греція	-6,4	-7,3	-7,2	105,4	160,6	176,9
Іспанія	1,9	-6,4	-5,1	36,1	80,9	99,2
Франція	-2,7	-4,5	-3,5	63,9	90,5	95,8
Італія	-1,5	-2,0	-2,6	103,6	123,5	132,7
Люксембург	3,7	-1,8	1,2	6,7	20,3	21,4
Нідерланди	0,2	-4,4	-1,8	45,3	70,1	65,1
Австрія	-0,9	-3,0	-1,2	60,7	74,2	86,2
Португалія	-3,1	-4,7	-4,4	68,3	113,9	129,0
Фінляндія	5,2	-0,7	-2,7	35,2	50,5	63,1
Єврозона	-0,7	-4,3	-2,4	66,8	91,8	85,2

Джерело: [6]

Проаналізувавши ситуацію в загальному та враховуючи статистичні дані, науковці відзначають, що значний негативний вплив був зафіксований зі сторони Греції, яка регулярно не правдиво відображала положення своїх державних фінансів. Експерти ЄК та ОЕСР зважаючи на кризовий стан розширили перелік основних проблем, пов'язаних з ПСР до шести пунктів, а саме [7]: погана якість національної статистики окремих країн; перебільшена увага лише двом критеріям ПСР, та відсутність достатньої уваги до інших дисбалансів та відповідних показників макроекономічного характеру; обмежене наднаціональне втручання ЄС; відсутність рекомендацій для пом'якшення серйозних економічних потрясінь; відсутність розробленого порядку дій в разі можливості дефолту за суверенними боргами; відсутність взаємної узгодженості для забезпечення фіскальної консолідації і проведення структурних реформ.

Крім зазначених вище проблем, які негативно впливають на фіскальну політику, Віто Танці, який очолював Податковий департамент Міжнародного валютного фонду, дослідив та сформував поняття фінансових «термітів». Під даним поняттям Віто Т. визначив явища сучасної глобальної економіки, які «підточують» технологію здійснення податкової політики [8, с.7].

Так як гармонізація, хоч в цілому є позитивною тенденцією в умовах глобальної інституалізації. Але якщо більш детально розглядати

сучасні процеси здійснення фіскальної політики, то наприклад такі явища як інтернет-торгівля цифровими технологіями, електронна комерція та електронні гроші з одного боку полегшують життя суспільства, але з іншого боку ускладнюють роботу адміністрування податковими органами, адже важко прослідкувати торгівлю через відсутність фактичного магазину та фіскальної приналежності платника податків до конкретної країни.

Складність чи небажання збирати податки з приватного фінансового капіталу - оскільки висока ставка такого податку призводить до виведення цього капіталу в країни з більш сприятливим податковим кліматом. В першу чергу маються на увазі виведення в офшорні зони, які є зручним способом приховування своїх доходів та ухилення від сплати податку, або сплати меншого відсотку. Крім того, фінансові інструменти такі як акції та облигації часто використовуються для побудови схем ухилення від податків.

Міжнародна активність людей, яка постійно зростає, сприяє тому, що доходи, отримані за кордоном і рахунки в закордонних банках, достатньо легко приховати від уваги податкових органів всередині країни; збільшення мобільності капіталу і легкість реєстрації компаній за кордоном дозволяє транснаціональним корпораціям «змінювати» прибуток, використовувати лазівки в податковій політиці, прогалини в нормативно-правовій базі та відсутність координації податкової політики між країнами для отримання переваг. Ці корпоративні практики шкідливо впливають на економічний розвиток [8, с.11].

Практика придбання предметів розкоші та товарів, які мають в своїй країні вищу ставку акцизного податку, в іншій країні, де ціни на такі товари нижчі.

До таких термітів, вважаємо, що можна додати ще один – податковий демпінг. «Податковий демпінг», який характеризується, перш за все, низьким рівнем ставок податку на прибуток, а також певними пільгами в оподаткуванні доходів громадян стимулює на єдиному європейському економічному просторі не тільки добросовісну, але також і недобросовісну податкову конкуренцію [9].

Податкова конкуренція дуже щільно пов'язана з країною оподаткування. Зниження податкового тягара щодо деяких видів діяльності в рамках податкової конкуренції направлено на більшу



привабливість певної країни оподаткування в порівнянні з іншими країнами у відношенні до цих видів діяльності. Ця можливість збільшити власну податкову базу стимулює «податкову конкуренцію» між країнами. Привабливість певної країни залежить від декількох складових, таких як [10, с.8]:

- 1) номінальні або передбачені законом податкові ставки;
- 2) податковий тягар, тобто співвідношення податків до ВВП або до інших конкретних податкових баз;
- 3) податкова практика (витрати на адміністрування та сплату податків);
- 4) передбачуваність податкової системи;
- 5) прозорість податкового законодавства;
- 6) використання податкових прибутків, тобто послуги яку жителі або підприємства отримують від держави в обмін на податки;
- 7) бюджетний дефіцит і державний борг, так як вони можуть прогнозувати збільшення податків в майбутньому, і в цілому;
- 8) економічний або інвестиційний клімат країни.

Враховуючи вищенаведені фіскальні терміти, потрібно зазначити, що вони не є всеохоплюючими, та не виключена можливість того, що деякі із них можуть об'єднуватися або мутувати створюючи ще більші труднощі для податкових органів.

Глобалізаційні тенденції розвитку сучасного світу наштовхують на думки про створення єдиної світової податкової бази, яка була би спільною для всіх країн.

Тому одним з можливих шляхів ефективної реалізації податкової політики вважаємо створення міжнародного інституту, який би безпосередньо здійснював контроль над національними податковими системами усіх країн, залучених до міжнародної діяльності.

Але на даний момент такого наднаціонального інституту немає, а всі питання, які стосуються гармонізації податкового законодавства входять до часткової компетенції таких інститутів як МВФ, СБ, ОЕСР та ЕКОСОП. У зв'язку з тим, що сучасні глобальні виклики стають все більш нагальними, вважаємо за необхідне розглянути можливість створення інституту, виключною компетенцією якого буде податкова політика. Щодо Ролі такого інституту, то з однієї сторони чим ширше будуть його повноваження, тим важче буде її створити через небажання країн створювати

наднаціональні інститути з широкими повноваженнями. Але навіть при створенні даного інституту з достатньо обмеженим колом повноважень, він зможе виконувати важливу роль, а саме бути певною ланкою за допомогою якої країни зможуть проаналізувати глобальні наслідки податкових дій кожної окремо взятої країни.

Отже, при достатньо обмежених повноваженнях даний інститут матиме можливість слідкувати за розвитком податкової ситуації у фінансовому світі, виявляти тенденції, збирати статистичні дані, а також проводити глобальні самміти для обговорення цих подій. В даному випадку він буде мати більш рекомендаційний характер без можливості вводити податки або санкції проти країн, а лише спостерігати за національними податковими політиками, оцінювати міжнародні наслідки їх діяльності, можливо, надати рекомендації для уникнення негативних наслідків дій країн при здійсненні податкової політики. Звичайно при можливості делегування широкого кола повноважень даний інститут виконував не тільки функцію спостереження та рекомендацій, а мав функцію контролю над національними фіскальними політиками.

**Висновки.** Гармонізація оподаткування це процес, який має конкретні напрямки розвитку та свою динаміку. Поглиблення європейської економічної інтеграції закономірно обумовило розвиток міждержавної податкової гармонізації. Держави намагаються оптимізувати оподаткування шляхом підтримання високого рівня податкового клімату за рахунок прозорості та передбачуваності податкової системи, встановлення максимально низьких податкових ставок, підтримки високого рівня соціальних стандартів.

Податкова інтеграція в рамках ЄС демонструє, що гармонізація фіскальних систем – складний і тривалий процес, який передбачає уніфікацію непрямого і прямого оподаткування, гармонізацію фіскального законодавства, розробку єдиної системи класифікації податків, створення різних міжнародних інститутів та організацій, що займаються питаннями фіскальних відносин.

Але незважаючи на процеси гармонізації податків податкова політика залишається дискусійною ланкою, адже попри Маастрихтський договір та Пакт стабільності й розвитку, прийняття основних рішень у сфері податкової політики залишається в компетенції національних урядів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Shionoya, Y. Schumpeter in the History of Ideas Yuichi Shionoya, Mark Perlman (eds). — University of Michigan Press, 1994. — 135 p.
2. Ndikumana L. International Tax Cooperation and Implications of Globalization/ L. Ndikumana; J. A. Ocampo, J. A. Alonso (eds) // Global Governance and Rules for the Post-2015 Era : Addressing Emerging Issues in the Global Environment. — Bloomsbury Academic, 2015. — P. 73–106.
3. Щава Р. П. Проблеми фіскальної політики в глобальних парадигмах економічного світового розвитку / Р. П. Щава // Бізнес Інформ. - 2015. - № 2. - С. 68-72.
4. Девко С. Т. Гармонізація податкової політики країн Європейського Союзу в умовах інтеграції/ С. Т. Девко// Економічний вісник університету. – 2013. – Вип. 20(1). – С. 138–142.
5. McArdle P. The Euro Crisis: The «Fiscal Compact» and fiscal policy / Working Paper 6. Institute of International and European Affairs. Dublin.-2012.
6. Офіційний звіт Євростату [ Електроний ресурс].- Режим доступу: [http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p\\_p\\_id=NavTreeportletprod\\_WAR\\_NavTreeportletprod\\_INSTANCE\\_nPqeVbPXRmWQ&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column2&p\\_p\\_col\\_count=1](http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_nPqeVbPXRmWQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_count=1)
7. Larch M., Noord P. van den,Jonung L. The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession// Economic Papers. - Brussels: DG ECFIN.- December.- 2010.
8. Vito Tanzi. Globalization, Tax System, and the Architecture of the Global Economic System // IDB Papers.- 2005. - 23 p.
9. Юрченко В. В. Сучасні тенденції розвитку та гармонізації податкових систем країн європейського союзу: вектори для України [ Електроний ресурс].- Режим доступу: <http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=2651>
10. Tax principles: From Adam Smith to Barack Obama // The Association of Chartered Certified Accountants. - 2009. - 12 p.