

Аспирант

Тернопольского национального экономического университета

## СИСТЕМНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВЫСОКОРАЗВИТЫХ ФИСКАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

*Аннотация. Рассмотрены программные документы, способствующие эффективному функционированию фискальных институтов в зарубежных странах. Определены общие признаки высокоразвитых фискальных институтов. Обоснована необходимость построения эффективных фискальных институтов в Украине.*

*Анотація. Розглянуто програмні документи, що сприяють ефективному функціонуванню фискальних інститутів у зарубіжних країнах. Визначено загальні ознаки високорозвинених фискальних інститутів. Обґрунтовано необхідність побудови ефективних фискальних інститутів в Україні.*

*Annotation. The paper reviews the documents that contribute to the effective functioning of fiscal institutions in foreign countries. The common characteristics of highly developed fiscal institutions are identified. The necessity of creating the effective fiscal institutions in Ukraine are proved.*

*Ключевые слова: фискальная политика, фискальные институты, трансплантация институтов, институциональная эволюция.*

В современных условиях фискальная политика является важным экономическим рычагом влияния государства на хозяйственные процессы. Обеспечение эффективности фискальных институтов и уменьшение объемов налоговых потерь требуют значительного внимания со стороны государства. В странах с высоким уровнем развития экономики органы государственной власти такие задачи достаточно успешно решают. Необходимо рассмотреть зарубежный опыт обеспечения эффективности фискальных институтов, его особенности, а также возможность реализации таких мероприятий в Украине.

Исследованию вопроса функционирования фискальных институтов посвящены труды таких ученых: Д. Краан, Полтерович В. М., Сергеев В. М., Флейчук М. И. и др. В то же время проведенный в этом направлении анализ литературных источников показывает, что существует объективная необходимость в изучении зарубежного опыта формирования институционального базиса эффективной реализации фискальной политики.

Необходимо отметить, что стабильные фискальные институты приводят к лучшим фискальным результатам (высокие налоговые поступления, низкий дефицит бюджета, невысокий уровень налогового долга и т. п.). Фискальные институты каждого государства должны быть адаптированы к конкретным условиям социально-экономического развития данного государства. Эксперт Международного валютного фонда (МВФ) Дирк Краан укрепление фискальных институтов и повышения их эффективности предлагает проводить путем приведения их функционирования в соответствии с такими программными документами:

Кодекс надлежащей практики в отношении фискальной прозрачности МВФ 1998, 1999, 2001 гг.;

Проект принципов независимых фискальных институтов ОЕСД 2012 г.;

Инструкции наилучшей практики международных финансовых институтов и ЕС [1].

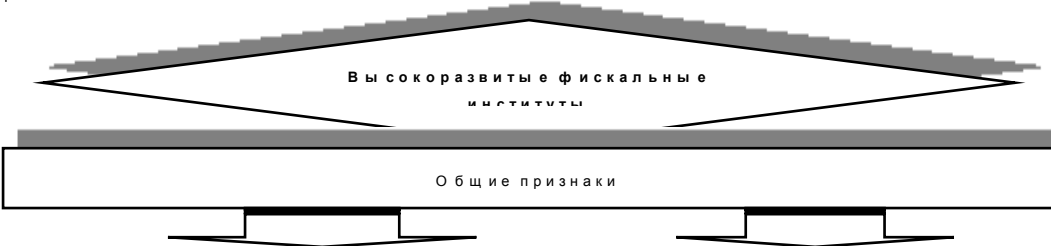
Кодекс надлежащей практики в отношении фискальной прозрачности является важным элементом действенной разработки и проведения бюджетно-налоговой политики, а также управления рисками. Он был представлен МВФ в 1998 г. (новая редакция Кодекса вышла в 2007 г.). За этот период качество, полнота и своевременность государственной финансовой отчетности в странах с различными уровнями развития значительно улучшились.

Кодекс надлежащей практики в отношении фискальной прозрачности (2007 г.) состоит из следующих разделов:

1. Четкая регламентация функций и обязанностей.
2. Открытость бюджетных процессов.
3. Доступность информации для общественности.
4. Гарантии достоверности [2].

Прозрачность в фискальной сфере является важной целью для всех стран. Поэтому Кодекс определяет надлежащую практику, соблюдать которую могут страны с разным уровнем экономического развития. Соблюдение требований Кодекса надлежащей практики в отношении фискальной прозрачности является добровольным. Однако выполнение этих требований способствует повышению качества, полноты и своевременности бюджетной отчетности, укреплению фискальных институтов, макроэкономической стабильности и обеспечению экономического роста.

Можно выделить следующие общие признаки, которые присущи зарубежным высокоразвитым фискальным институтам (рисунк):



© Фильо М. М., 2013

Стабильность налогового законодательства

Низкий уровень налоговых потерь

Фискальная прозрачность

Высокая экономическая эффективность деятельности налоговых органов

Партнерские отношения между налоговыми органами и налогоплательщиками

Высокий уровень материально-технического и информационного обеспечения налоговых органов

Рис. Общие признаки высокоразвитых фискальных институтов

1. Стабильность налогового законодательства. Система налогового законодательства в странах с высоким уровнем социально-экономического развития обеспечивает стабильность и эффективность фискальных институтов, а также надлежащее формирование и реализацию действенной налоговой политики.

2. Низкий уровень налоговых потерь. Фискальные институты развитых стран характеризуются низким уровнем налоговых потерь. Эффективные фискальные институты способствуют уменьшению случаев уклонения от налогообложения, повышению уровня добровольности уплаты налогов. Например, уровень налоговых потерь в США – 2,3 % от ВВП, в Японии – 3,1 % от ВВП, в Германии – 6,5 % от ВВП, Дании – 8,7 % от ВВП [3].

3. Фискальная прозрачность. Особое внимание в зарубежных странах уделяется фискальной прозрачности, которая состоит в открытости информации о деятельности фискальных институтов, ее качества и достоверности. Общественность имеет доступ к проектам органов государственной власти и результатам их реализации, что, в свою очередь, приводит к повышению эффективности функционирования фискальных институтов.

4. Высокая экономическая эффективность деятельности налоговых органов. Расходы на содержание налоговых органов практически полностью связаны с налогообложением, поскольку основными задачами налоговых служб во всех странах является контроль за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты налогов в бюджет. Поэтому использование средств должно быть рациональным и эффективным. Расходы на содержание органов власти, которые осуществляют администрирование налогов и сборов, в зарубежных странах обеспечивают максимальные поступления в бюджет.

5. Партнерские отношения между налоговыми органами и налогоплательщиками. Важным моментом при реализации фискальной политики в зарубежных странах, которому уделяется значительное внимание, является уровень доверия налогоплательщиков к налоговым органам и органам государственной власти в целом. Налаживание партнерских отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами способствует повышению уровня доверия и, соответственно, добровольности уплаты налогов и сборов.

6. Высокий уровень материально-технического и информационного обеспечения налоговых органов. В странах с высокоразвитыми фискальными институтами значительное внимание уделяется материально-техническому обеспечению налоговых органов. Это объясняется тем, что высокий уровень заработной платы работников налоговой службы способствует уменьшению случаев коррупции, а высокотехнологическое оснащение обеспечивает уменьшение времени на обработку налоговой информации.

Необходимо отметить, что заимствование эффективных фискальных институтов, которые развились в других социально-экономических условиях, не всегда дает положительный результат. Процесс заимствования или переноса институтов называется трансплантацией. Российский ученый Полтерович В. М. видит суть трансплантации институтов в ускорении институционального развития, однако при этом возникает угроза отторжения или дисфункции трансплантированных институтов. Институты, которые являются положительными в одной экономической среде, могут быть неэффективными или даже деструктивными в другой [4, с. 25]. Трансплантатом, как правило, выступает действенный институт любой страны. Часто развивающиеся страны для ускорения институционального развития пытаются трансплантировать действующие эффективные институты стран с высоким уровнем экономического развития. Такой подход является неправильным, поскольку экономическая система страны и общество не готовы для принятия трансплантированных институтов. Насаженный институт может не соответствовать изначальным институциональным и макроэкономическим условиям, социально-культурным характеристикам общества.

Можно согласиться с М. Флейчук, которая отмечает, что трансплантация институтов – чрезвычайно рискованный и часто слишком дорогостоящий процесс, последствия которого характеризуются высокой степенью неопределенности и проявляются с большим временным лагом [5, с. 396]. Стремление ускорить институциональное развитие путем заимствования или копирования более развитых институтов приводит к негативным явлениям в социально-экономической системе государства, таких, как замедление темпов прироста ВВП, развития теневых процессов, рост размера дефицита бюджета и т. д.

Как отмечает Полтерович В. М., процесс трансплантации институтов включает три стадии:

1) выбор трансплантата и стратегии трансплантации;

2) создание инфраструктуры трансплантации;

3) реализация мероприятий, способствующих адаптации экономических агентов к трансплантированному институту [4, с. 30].

Поэтому реформирование фискальных институтов требует значительных бюджетных расходов в течение длительного периода времени, которые осуществляются на основе обоснованных и гибких программ. Низкое качество законодательной и нормативной базы, отсутствие нужных регулятивных норм, регулярное внесение изменений в Налоговый кодекс приведут к дальнейшему росту объемов теневой экономики и налоговых потерь бюджета.

Построение более эффективных фискальных институтов требует доверия к ним со стороны экономических агентов. В противном случае уровень налоговых потерь и расходов на администрирование, осуществление налогового контроля будет постоянно расти. Поэтому развитие фискальных институтов в Украине требует серьезных усилий и затрат, которые необходимы для обеспечения эффективной деятельности, стимулирования развития фискальных институтов и преодоления негативной реакции общества.

Целесообразным будет развитие имеющихся институтов и их дальнейшее совершенствование с учетом условий социально-экономического развития. Российский ученый Сергеев В. М. выделяет следующие обязательные принципы институциональной эволюции:

• принцип институциональной автономии;

• принцип функциональной свободы;

• принцип адекватной сложности [6].

То есть эффективная эволюция фискальных институтов возможна тогда, когда институты наделены свободой создания новых правил внутри; институты не должны быть функционально

перегружены; сложность фискальных институтов должна соответствовать сложности внутренней и внешней среды, в которой они функционируют.

При отсутствии долгосрочной политики планирования развития фискальных институтов желаемые изменения или не происходят, или происходят со значительными потерями. Укрепление фискальных институтов является длительным и сложным процессом, поэтому роль политических обязательств – строго придерживаться фискальной политики – более важна в странах с переходной экономикой и в странах со сравнительно слабыми фискальными институтами.

Научн. рук. Десятнюк О. М.

-----  
**Литература:** 1. Краан Д. Политическое обязательство по бюджетной дисциплине / Д. Краан // 8-е Ежегодное заседание высшего бюджетного руководства ОЕСД-СЕSEE, Таллинн, Эстония, 28 – 29 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.rempal.org/data/upload/files/2012/07/d1-pm-atelier-b-political-commit-d.-kraan-im\\_f\\_rus.pdf](http://www.rempal.org/data/upload/files/2012/07/d1-pm-atelier-b-political-commit-d.-kraan-im_f_rus.pdf). 2. Кодекс надлежащей практики по обеспечению фискальной прозрачности. Новая редакция (2007 год) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>. 3. A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. The Tax Justice Network [Electronic resource]. – November 2011. – Access mode : [http://www.tackletaxhavens.com/Cost\\_of\\_Tax\\_Abuse\\_TJN\\_Research\\_23rd\\_Nov\\_2011.pdf](http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf). 4. Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов / В. М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24–50. 5. Флейчук М. І. Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки: теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації / М. І. Флейчук. – Львів : Ахілл, 2008. – 660 с. 6. Сергеев В. М. Демократия как переговорный процесс / В. М. Сергеев. – М. : Издательский центр научных и учебных программ, 1999. – 147 с.