УДК 336.2
Карлін М.І., д.е.н., професор
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК СТАБІЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО ЕКОНОМІЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНОЇ ФІНАНСОВОЇ ТУРБУЛЕНТНОСТІ

У статті обґрунтовуються необхідність зміни підходу до фіскальної політики в Україні, яка повинна бути направлена на розширення прав не тільки територіальних громад, а й регіонів нашої країни щодо формування та використання коштів своїх бюджетів.

Для удосконалення фіскальних відносин у нашій країні насамперед необхідно в основу розподілу ПДВ між центром та регіонами України покласти чисельність населення кожного регіону.

Ключові слова: фіскальна політика, глобальна фінансова турбулентність, податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств, акцизний податк, Україна, Донецька область, Луганська область, Польща, Естонія, США.

Karlin M.

FISCAL EXPANSION OPPORTUNITIES REGIONS AS A FACTOR OF STABILIZATION OF UKRAINE SOCIO ECONOMIC SITUATION UNDER GLOBAL FINANCIAL TURBULENCE

The article justified the need to change the approach to fiscal policy in Ukraine, which should be aimed at empowering not only local communities but also the regions of our country's formation and use of their budgets.

To improve fiscal relations in our country must first VAT The division between the center and the regions of Ukraine put the population of each region.

Keywords: fiscal policy, global financial turbulence, value added tax, income tax, excise taxes, Ukraine, Donetsk region, Luhansk region, Poland, Estonia, USA.

Карлин М.И.

РАСШИРЕНИЕ ФИСКАЛЬНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ КАК ФАКТОР СТАБИЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

В статье обосновываются необходимость изменения подхода к фискальной политики в Украине, которая должна быть направлена на расширение прав не только территориальных общин, но и регионов нашей страны по формированию и использованию средств своих бюджетов.

Для усовершенствования фискальных отношений в нашей стране прежде всего необходимо в основу распределения НДС между центром и регионами Украины положить численность населения каждого региона.

Ключевые слова: фискальная политика, глобальная финансовая турбулентность, налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий, акцизного налога, Украина, Донецкая область, Луганская область, Польша, Эстония, США.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Глобальна фінансова турбулентність, яка зараз проявляється у постійних фінансових кризах, ставить на порядок денний необхідність розробки нової фіскальної політики для України, особливо - в умовах конфронтації з Росією. В цьому плані важливо розширити фіскальні права регіонів нашої країни, щоб подолати соціально-економічну кризу, викликану прихованою агресією Росії проти України. Тому важливо знайти такі шляхи удосконалення фіскальної політики в нашій країні, в тому числі й в регіональному аспекті, які дозволять не тільки подолати фінансову кризу, але й забезпечити стале економічне

зростання всіх регіонів України, зменшивши тим самим відцентрові тенденції у нашій країні.

Важливо здійснювати ці зміни скоординовано, а не частково, як це поки відбувається в Україні, що провокує відцентрові тенденції у нашій країні.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. В Україні особливості фіскальної політики держави в тій чи іншій мірі досліджували такі відомі вчені, як: В. Андрущенко, В. Базилевич, В. Вишневський, В. Геєць, В. Дем'янишин, І. Жаліло, Т. Єфименко, Ю. Іванов, А. Крисоватий, Е. Лібанова, І. Луніна, І. Лютий, Ц. Огонь, А. Соколовська, В. Федосов, І. Чугунов, А. Чухно, К. Швабій, С. Юрій та інші. Разом з тим, в умовах макроекономічної та політичної нестабільності, яка характерна для України в останні роки, необхідно шукати нові шляхи координації фіскальної політики між центром і регіонами, які б відповідали не тільки умовам виходу з економічної кризи, але й новим викликам глобалізації, передусім прагненню Росії відірвати від нашої країни східні області. Поки ж пропозиції щодо удосконалення фіскальної політики в Україні досить часто суперечать потребам населення і бізнесу.

Цілі статті. Метою статті є обґрунтування шляхів удосконалення фіскальної політики між центром і регіонами в Україні в сучасних умовах, які б не тільки не суперечили одне одному, а й дозволили нашій країні ефективно включитися в глобалізовану економіку в якості повноцінного гравця, а не сировинного додатку. Крім того, ці заходи повинні призупинити відцентрові тенденції в Україні, які в 2014 р. призвели ускладнень соціально-економічного розвитку нашої країни. Аналіз змін до Конституції України, внесених Президентом нашої країни П. Порошенком до розгляду Верховною Радою, свідчить про недостатнє врахування в них інтересів регіонів. Орієнтація на польський досвід у проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні, де наголос було зроблено на максимальне врахування інтересів громад найнижчого рівня (гмін), не враховує того факту, що в Україні існують набагато більші відмінності (гуманітарні та фінансові) між регіонами, ніж в Польщі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Метою фіскальної політики демократичної держави є фінансове забезпечення всіх прав і свобод для кожного члена суспільства, постійного зростання рівня їх життя, досягнення параметрів сталого розвитку. Засобами реалізації цього є інструменти фіскальної політики держави, зміст яких поки неоднозначно трактується в світовій та українській науці. Цієї проблеми поки не вдається уникнути і в Україні, що вимагає насамперед уточнення змісту поняття «фіскальна політика держави» та її інструментів.

В сучасній економічній літературі фіскальна політика асоціюється з державним регулюванням урядових видатків і оподаткуванням. Так, відомі американські економісти К. Макконнелл та С. Брю стверджують, що фіскальна політика – це зміни в урядових видатках і оподаткуванні, які спрямовані на досягнення повної зайнятості та неінфляційного внутрішнього обсягу виробництва [1, с. 665]. Р. Дорнбуш та С. Фішер дають наступне визначення фіскальної політики: «фіскальна політика – це політика уряду, яка стосується обсягів урядових закупівель, трансфертних платежів і податків» [2, с. 90]. П. Самуельсон та В. Нордгауз під фіскальною політикою розуміють процес змін у системі оподаткування, урядових видатках для того, щоб: по-перше, зменшити коливання ділових циклів; по-друге, сприяти швидкому зростанню економіки з високою зайнятістю та без високої неконтрольованої інфляції [3, с. 389].

Відомий український вчений А. Крисоватий розглядає фіскальну політику як регулювання державних видатків та податкових надходжень для забезпечення повної зайнятості, стабільності цін та економічного зростання, а також як вплив держави на економічну кон'юнктуру шляхом зміни системи оподаткування державних витрат [4, с. 11].

Л. П. Сідельникова визначає фіскальну політику як комплекс заходів, за допомогою яких держава впливає на економіку через структуру податкових надходжень до державного бюджету, напрями здійснення державних видатків та способи залучення позикових коштів, з метою максимального використання можливостей податкового забезпечення функціонування держави та потенційного фіскального ефекту економічно виправданого державного запозичення задля ефективного фінансування суспільно необхідних видатків, спрямованих на підвищення ефективності економіки та стимулювання економічного зростання [5, с. 13].

В цілому в економічній теорії розглядаються дві основні форми функціонування фіскальної політики: автоматична і дискреційна, а інструментами цих форм фіскальної політики є: політика витрат, політика доходів, податкова система, трансфертна політика [6, с. 14].

Погоджуючись з основними підходами до визначення фіскальної політики та її інструментів, разом з тим, хотілося внести деякі доповнення до них. На наш погляд, інструментарій фіскальної політики держави треба розглядати в широкому розумінні слова, оскільки податки є головним, але не єдиним наповнювачем бюджету. Крім цього, до складових фіскальної політики необхідно віднести і внески до позабюджетних державних цільових фондів (в Україні – це єдиний соціальний внесок (ЄСВ)). Разом з тим, в Україні доцільно запровадити і внесок на загальнодержавне обов'язкове медичне страхування, оскільки він існує у більшості країн Європи. У той же час цей внесок доцільно зробити складовою частиною ЄСВ. Щодо видатків, як складової фіскальної політики, то до них слід віднести не тільки видатки державного та місцевих бюджетів, але й видатки позабюджетних державних цільових фондів (поки в Україні їх нараховується чотири).

Виходячи з вищесказаного фіскальну політику слід розглядати як систему заходів, за допомогою яких держава впливає на економіку через структуру податкових платежів до бюджетів всіх рівнів і позабюджетних державних цільових фондів та відповідних видатків з них.

Фінансування соціальної політики в Україні повинно здійснюватися з урахуванням реальних можливостей бізнесу. В цьому плані необхідно підвищити ставку ЄСВ з доходів працівників хоча б удвічі, оскільки соціальні внески працівників в Україні, за оцінками фахівців, забезпечують лише 2,6 % сукупних фіскальних надходжень, або лише 9 % загальної суми сплачених соціальних внесків, тоді як у більшості країн Європи працівники сплачують біля 25 % загальної суми соціальних внесків. Для зменшення податкового тягаря на доходи працівників за рахунок підвищення ставки ЄСВ було б доцільним, як свідчить досвід Польщі, на таку ж суму збільшити їм зарплату. Позитивно б вплинуло на оптимізацію соціальних видатків й створення єдиного Соціального фонду на базі чотирьох позабюджетних державних цільових фондів, оскільки їх функції досить часто пересікаються, а рівень ефективності витрачання коштів з цих фондів значно нижчий, ніж з бюджету.

Сьогодні, як показують події в Криму та на Сході України, вкрай важливо виявити нові підходи до фіскальних відносин, щоб зупинити відцентрові тенденції у нашій країні. Причому важливо знайти такі перерозподільчі механізми, які були б справедливими у соціальному та фіскальному плані для всіх регіонів України. На наш погляд, одним із таких механізмів міг би стати перерозподіл податку на додану вартість (далі – ПДВ) між регіонами з урахуванням чисельності населення кожного регіону. Також важливо змінити й механізм розподілу між регіонами і центром податку на прибуток підприємств (далі - ПНП). Але при цьому, значну частину соціальних видатків, які раніше надавалися з Державного бюджету України, також важливо закріпити за регіональними бюджетами. В першу чергу це стосується видатків на ВНЗ III-IV рівнів акредитації. Подібне стосується видатків й на охорону здоров'я, які максимально повинні надаватися з бюджетів територіальних громад, а не з Державного бюджету України.

Пенсійне забезпечення працівників органів місцевого самоврядування було б доцільним надавати з місцевих бюджетів, а також виплати регресних відшкодувань.

Історичний досвід свідчить, що непрямі податки (насамперед, універсальні акцизи) завжди використовувались на утримання держави (війська, органів управління державою, фіскального апарату). Виходячи з цього досвіду, було б доцільним в Україні «прив'язати» розподіл ПДВ (між регіонами і центром) до кількості населення в тому чи іншому регіоні: чим більша його чисельність, тим більший відсоток ПДВ потрібно віддати державі, оскільки за рахунок цього податку повинні утримуватися органи правопорядку, армія тощо [7, с. 119].

Подібний до розподілу ПДВ принцип в майбутньому було б доцільним застосувати й до акцизного податку, хоча тут можливі й інші варіанти, оскільки передача значної частини ПДВ до регіонів може призвести до нестачі коштів у ДБУ для підтримки недостатньо розвинутих регіонів нашої країни. Для вирішення проблеми з нестачею коштів в ДБУ від надходжень ПДВ було б доцільним розглянути питання про кратність розмірів ПДВ, який залишається в регіонах. Коефіцієнт кратності повинен визначатися Верховною Радою України пропорційно до частки населення регіону в населенні України і дорівнювати від 1 до 2.

Понадпланові надходження ПДВ доцільно ділити між регіоном і центром у співвідношенні 50% на 50%, щоб стимулювати керівництво регіонів до його збільшення, для підвищення частки експортно направлених галузей в областях.

В той же час щодо ПНП доцільно застосувати дещо інший принцип перерозподілу, щоб стимулювати регіони України до зменшення своєї дотаційності. Виходячи з пропозицій мерів найбільших міст України, на місцях треба залишити близько 50% ПНП, але при умові, що й 50% всіх належних їм дотацій, субвенцій і субсидій вони також будуть фінансувати з своїх бюджетів.

Понадпланові надходження від ПНП доцільно повністю залишити в регіонах, щоб стимулювати їх керівництво до створення нових виробництв і робочих місць в регіонах, в тому числі інноваційного спрямування.

Урядовці пропонують залишати в місцевих бюджетах 10% податку на прибуток, що є вкрай незначною сумою і навряд чи стимулюватиме місцевих керівників до боротьби за роботодавця (інвестора) та, відповідно, до створення для нього кращих умов, аніж у інших областях чи містах.

В цілому новий механізм перерозподілу ПДВ і ПНП повинен привести до того, щоб в регіонах залишалося не менше 70% податкових та інших платежів, а не 30%, як було в 2013 р. Тільки таким чином можна буде зупинити відцентрові тенденції в Україні. Поки ж, в ході реформи місцевого самоврядування передбачається закріплення за територіальними громадами частини податків, які сплачуються на їх території, у розмірі до 25% [8].

Позитивно оцінюючі ці ініціативи, важливо з'ясувати, які соціальні видатки в такому випадку будуть фінансуватися з різних видів місцевих бюджетів. В цьому плані заслуговує на увагу досвід Польщі [9, с. 35-37].

У 1999 році в Польщі було проведено адміністративну реформу, кількість воєводств було значно скорочено, а права первинної територіальної одиниці – гміни – значно розширено. Гміна самостійно фінансує видатки на утримання території, шляхів, вулиць, мостів, парків, охорону довкілля, водопостачання, каналізацію та вивезення сміття, забезпечення електроенергією, газом, первинну охорону здоров'я, дошкільні заклади та початкові школи, міський громадський транспорт, бібліотеки та культурні центри, спортивні майданчики тощо. Для цього гміна має відповідні джерела доходів.

На рівні польського повіту, до складу якого входять гміни, вже немає безпосередньої присутності держави. Повіт виконує повноваження з утримання закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ, збереження культурних цінностей тощо.

Найвищою ланкою місцевого самоврядування в Польщі є воєводство, що його можна умовно порівняти з українською областю. Головною функцією воєводства є регіональний розвиток, а не диктування умов розподілу коштів та видатків між районами та містами.

Оскільки відцентрові тенденції у Донецькій та Луганській областях у 2014 р. зайшли занадто далеко, було б доцільним для них запровадити більші можливості у формуванні і використанні своїх бюджетів, ніж для інших регіонів нашої країни. Подібне зроблено в Іспанії для Наварри та Країни Басків, щоб зменшити сепаратистські настрої в цих регіонах [10, с. 312]. Восени 2014 р., щоб не дати сепаратистам відколоти Шотландію від Великої Британії, уряд консерваторів прийняв рішення про значне розширення повноважень даного регіону країни.

Без сумніву, запропонований нами механізм розподілу ПДВ і ПНП суттєво збільшить ресурси регіональних бюджетів, але тільки так можна зацікавити керівництво регіонів працювати ефективніше. Крім того, регіони набагато ефективніше будуть використовувати кошти на дотації, субвенції і субсидії, оскільки 50% з них буде фінансуватися з регіонального бюджету, який краще контролюється громадою. Але для цього, за досвідом Естонії, в Україні доцільно поступово запроваджувати систему «електронного уряду», яка не дозволить розкрадати бюджетні кошти. Важливо до цього процесу залучити кошти спонсорів і меценатів та провести експеримент в одній з невеликих областей України, (насамперед, на Волині), оскільки населення Естонії нараховує близько 1,3 млн. осіб. Про це можна було б отримати значні кошти від Євросоюзу

Висновки. Особливістю сучасного етапу глобалізації є прагнення Росії перетворитися в одного з головних гравців у сучасному світі, свідченням чого є її агресивна політика по відношенню до Грузії, Молдови та України, в якій наголос робиться на провокуванні регіональних суперечностей в цих країнах та відриві окремих регіонів від вказаних країн. Все це сприяє нестійкості фінансової системи світу. Тому нашій країні слід кардинально змінити фіскальну політику.

Фіскальну політику слід розглядати як систему заходів, за допомогою яких держава впливає на економіку через структуру податкових платежів (податків та зборів) до бюджетів всіх рівнів і державних цільових фондів (які не входять до бюджету) та відповідних видатків з них.

Для збільшення фінансових ресурсів регіонів нашої країни та координації соціальної та фіскальної політики в Україні сьогодні слід основні фінансові ресурси передати на рівень регіонів, а не місцевих громад, як це пропонується новим урядом.

Для удосконалення фіскальних відносин у нашій країні необхідно в основу розподілу ПДВ між центром і регіонами України покласти чисельність населення кожного регіону, оскільки це є єдиним критерієм, з яким погодяться жителі всіх регіонів нашої країни. Відповідно, ПДВ з регіонів повинно надходити до центру пропорційно частки кожного регіону в населенні України.

Розподіл податку на прибуток підприємств треба здійснювати за принципом 50% на 50%: половина повинна залишатися в регіонах, а друга половина повинна направлятися до Державного бюджету України. Але при цьому 50% належних регіону дотацій, субвенцій та субсидій повинно фінансуватися за рахунок регіонального бюджету. Це дозволить оптимізувати механізм надання і використання міжбюджетних трансфертів в регіонах.

В цілому, у регіонах повинно залишатися не менше 70 % податкових платежів, що дозволить зупинити відцентрові тенденції в Україні та оптимізувати видатки на соціальну політику, оскільки на місцях вони будуть краще контролюватися територіальними громадами.

Список використаних джерел:

1.Экономикс: принципы, проблемы и политика [Текст] (13-е издание) / Кэмпбелл Р. МакКоннел, Стэнли Л.Брю. – 13 изд-е – Издательство: «ИНФРА-М», 1999. – 974 с.

2.Дорнбуш Р. Макроэкономика [Текст]: пер. с англ. / Р. Дорнбуш, С. Фишер – М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997. – 784 с.
3.Самуельсон П.А. Макроекономіка [Текст] / П.А. Самуельсон, В.Д. Нордгауз. – К.: Основи, 1995. – 574 с.
4.Крисоватий А.І. Оподаткування і ринок: умови та можливості поєднання: Монографія [Текст] / А.І. Крисоватий. – Тернопіль: Видавництво Карп'юка, 2000. – 246 с.
5.Сідельникова Л. П. Податкові та позичкові фінанси: фіскальна філософія вибору: монографія / Л. П. Сідельникова. – Херсон: Грінь Д. С., 2010. – 436 с.
6.Реформирование налоговых систем . Теория, методология и практика: монография / под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова, А.И. Крисоватого. – К.: Кондор, 2011. – 352 с.
7.Карлін М.І. Критерії та напрями удосконалення розподілу податкових доходів між регіонами України / М.І. Карлін // Регіональна економіка. – 2014. - №2. – с. 116-123.
8.День. – 2014. – 5 квітня. – с. 4
9.Карлін М.І. Фінансові системи країн Центрально-Східної Європи Навчальний посібник. /М.І. Карлін, І.О. Балак. Луцьк: Надстир'я , 2012. – 220 с.
10. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу: Навчальний посібник / М.І. Карлін. – К: Знання, 2011. – 639 с.