

УДК 336.02

Вахновська Н.А., к.е.н., доцент

Луцький національний технічний університет

## **ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто основні пріоритети фінансової політики на державному і регіональному рівні, проаналізовано напрямки роботи органів влади в частині реалізації питань фінансової політики, запропоновано власне бачення фінансової політики соціально-економічного розвитку регіонів у взаємозв'язку із бюджетною політикою.

**Ключові слова:** бюджет, фінансова політика, регіональна політика, соціально-економічний розвиток.

Vahnovska N.

## **FISCAL POLICY IN THE CONTEXT OF THE FINANCIAL CONVERGENCE OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS OF UKRAINE**

The article considers the main priorities of fiscal policy at the state and regional level, analyzes the directions of work of the authorities in the implementation of fiscal policy issues, proposes an own vision of the fiscal policy of socio-economic development of regions in conjunction with fiscal policy.

**Keywords:** budget, fiscal policy, regional policy, socio-economic development.

Вахновская Н.А.

## **ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТЕ ФІНАНСОВОЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

В статье рассмотрены основные приоритеты фінансової політики на государственном и региональном уровне, проанализированы направления работы органов власти в части реализации вопросов фінансової політики, предложено собственное видение фінансової політики социально-экономического развития регионов во взаимосвязи с бюджетной политикой.

**Ключевые слова:** бюджет, фінансовая политика, региональная политика, социально-экономическое развитие.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Пріоритетним аспектом у формуванні сучасної політики розвитку держави та її регіонів у коротко- та середньостроковій перспективі є забезпечення самостійності місцевих бюджетів, зміцнення їх фінансової спроможності, підвищення прозорості та ефективності управління бюджетними коштами на місцевому рівні з метою підвищення конкурентоспроможності регіонів. Держава визначатиме механізми координації суспільного регіонального розвитку та законодавчо визначатиме засади його підтримки, а усю відповідальність за територіально-адміністративний розвиток покладено на місцевий рівень влади. Так, державна підтримка розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць виступатиме не основним, а лише додатковим джерелом фінансування ресурсів, що залучаються на регіональному та місцевому рівнях.

Державна політика бюджетного прагматизму актуалізує запровадження системи управління розширеним спектром фінансових ризиків з метою визначення їх впливу на державний бюджет. Беззаперечно важливою парадигмою бюджетної-податкової політики держави на 2018-2020 рр. є прискорення економічного зростання шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату та утримання макроекономічної

стабільності, зокрема, продовження фіскальної консолідації; а також впровадження ефективного врядування шляхом реформи державного управління, децентралізації і реформи державних та місцевих фінансів. Проте, розширення повноважень місцевих територіальних громад може негативно позначитись на соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних громад в регіонах України. Тому, важливо проводити зміни бюджетно-податкового спрямування не частково, а скоординовано.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** У наш час в працях вітчизняних вчених-економістів в основному різноманітно висвітлюються теоретичні аспекти регіонального розвитку, регіональної та фіскальної політики. Основні результати досліджень висвітлено у публікаціях З. Варналія, Г. Возняк, Є. Качан, О. Кириленко, І. Луніної, В. Мельника, Ц. Огонь, В. Опаріна, К. Павлюк, Н. Савчук, В. Федосова, О. Шабля, С. Юрія та багатьох інших. Проте, в контексті сталого соціально-економічного розвитку регіонів держави і у взаємозв'язку податкових та економічних процесів напрацювання є лише в роботах вузького кола науковців – В. Кравченко, М. Карліна, А. Крисоватого, Л. Тарангул та деяких інших – що свідчить про важливість і необхідність подальшого дослідження в контексті даної науково-теоретичної проблеми.

**Цілі статті.** Мета статті полягає у обґрунтуванні напрямків бюджетної та фіскальної політики на регіональному рівні, які не суперечили б одне одному, і сприяли б соціально-економічному розвитку територій в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Успішний розвиток регіонів на основі самостійності органів місцевої влади є важливою передумовою побудови демократичної держави. В цьому контексті фіскальна складова цих процесів є однією із найважливіших.

З метою реалізації тієї чи іншої державної програми соціально-економічного розвитку органами виконавчої влади країни на основі фінансового законодавства проводиться фінансова політика як комплекс взаємопов'язаних і цілеспрямованих заходів держави задля мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу та використання.

Складовою фінансової політики держави є бюджетно-податкова політика, основними інструментами якої виступають податки та державні витрати. З урахуванням сучасних тенденцій глобалізації та інтеграції економічних систем, посилення міжнародної конкуренції бюджетно-податкова політика будь-якої держави розглядається як сукупність правових, фінансових і організаційних заходів держави у сфері регулювання бюджетних і податкових відносин, які направлені на формування і використання фінансових ресурсів в системі регулювання економічного розвитку країни. Найчастіше її ототожнюють з *фіскальною або податковою політикою*. Така точка зору має підстави для існування, оскільки зміст і роль будь-якої політики визначається її цілями [3].

Основними структурними елементами фіскальної політики виступають її суб'єкти, об'єкти впливу та інструменти. Головними суб'єктами регіональної фіскальної політики виступає уряд, який визначає загальнодержавні орієнтири фіскальної політики, безпосередньо реалізують регіональну фіскальну політику органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, обласні та районні ради, тобто ті органи влади, які мають законодавче право впливати на бюджетні показники. Маючи бюджетні повноваження, відповідні органи публічної влади, використовуючи основні інструменти фіскальної політики (податки, видатки та трансферти), можуть впливати на соціально-економічний розвиток країни чи окремого регіону за окремими об'єктами чи їх сукупністю.

Наявність фіскальної автономії місцевих органів влади у сучасних умовах не тільки сприяє реалізації принципу субсидіарності надання публічних послуг, але й

забезпечує розвиток інфраструктури, спрямованої на диверсифікацію національного виробництва та підвищення конкурентоспроможності регіонів. Проте, надання повної фінансової автономії місцевому самоврядуванню може супроводжуватися низкою ризиків, пов'язаних, насамперед, з неоднорідністю регіонального розвитку в Україні. Фіскальний потенціал держави в адміністративно-територіальному розрізі істотно відрізняється, і без державного регулювання бюджетних відносин реалізація власної податково-бюджетної політики на місцях може призвести до посилення соціальної напруженості та значного зниження економічної активності в окремих регіонах [6].

Фіскальна (податкова) політика на регіональному рівні є складовою державної фіскальної політики, яка спрямована на формування обсягів випуску продукції (послуг) та доходів шляхом зміни податків і державних витрат. Інструментами фіскальної політики є автоматичні стабілізатори й активні регулюючі заходи, останні з яких ґрунтуються на регулюванні державою норм оподаткування і обсягів державних витрат. Під автоматичними стабілізаторами тут розуміють економічні механізми, дія яких зменшує реакцію виробництва на зміни сукупного попиту. Основними серед них є соціальні виплати (виплати по безробіттю зокрема) і податок з доходів фізичних осіб.

Диференціація регіональної фіскальної політики здійснюється шляхом встановлення регіональних (місцевих) податкових ставок і регіональних державних витрат (державної закупівлі, соціальних трансфертів та ін.). Така політика є важливим інструментом впливу на розміщення інноваційного та інтелектуального потенціалу, економічний розвиток депресивних регіонів. Вона має проводитись з урахуванням загальнодержавних принципів і підходів до реалізації оподаткування, а також враховувати особливості розвитку регіонів, відмінності в їх природно-кліматичних і соціально-економічних умовах, наявність просторових диспропорцій у розвитку виробництва, виробничої і соціальної інфраструктури, а також історично сформовану специфіку виробничого розвитку [4].

Відповідно до Проекту Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки» збалансованість та стійкість бюджетної системи в контексті основних завдань бюджетної політики забезпечуватиметься шляхом дотримання одного із таких показників як збереження з урахуванням податкового законодавства частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні не вищому, ніж враховано під час затвердження Державного бюджету України на поточний (бюджетний) рік.

За даним документом, пріоритетом державної фіскальної політики в коротко- та середньостроковій перспективі є забезпечення стабільності податкової системи, зокрема підвищення ефективності та полегшення податкового адміністрування з мінімізацією можливостей для зловживань.

Так, основними завданнями на 2018 рік передбачено:

- імплементація у податкове законодавство обов'язкового мінімального стандарту плану дій Організації економічного співробітництва та розвитку з протидії розмивання бази оподаткування та виведення прибутку з-під оподаткування;
- організація діяльності Служби фінансових розслідувань як органу, на який покладатиметься обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування;
- запровадження єдиного рахунка для сплати податків і зборів;
- запровадження подання єдиної звітності за єдиним соціальним внеском і податком на доходи фізичних осіб;
- оновлення/укладення нових міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування з Німеччиною, Францією, Іспанією, Туреччиною та внесення змін до діючих договорів України з метою зменшення податкових перешкод для закордонних

інвестицій та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи і капітал;

- перегляд ставок акцизного податку, екологічного податку та рентної плати, визначених в абсолютних значеннях, з урахуванням індексу споживчих цін та індексу цін виробників промислової продукції;

- поступове наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня, передбаченого директивою ЄС.

Завдання державної фіскальної політики на 2019 і 2020 роки передбачають:

- проведення переговорів щодо міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування із Швецією, Індією, Казахстаном, Чорногорією, Об'єднаними Арабськими Еміратами, Молдовою, Данією та внесення змін до діючих договорів України з метою зменшення податкових перешкод для закордонних інвестицій та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи і капітал;

- перегляд ставок акцизного податку, екологічного податку та рентної плати, визначених в абсолютних значеннях, з урахуванням індексу споживчих цін та індексу цін виробників промислової продукції (щороку);

- продовження роботи з поступового наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до рівня, передбаченого директивою ЄС [1].

Аналізуючи напрями роботи органів влади в частині реалізації питань фіскальної політики, можемо констатувати їх повторюваність з попередніми періодами хоча реформування податкової сфери є одним із пріоритетів економічної політики в цілому, і з року в рік в державі проходить чергова «податкова реформа», яка не декларується в базовому документі. Востаннє такий документ – Концепція реформування податкової системи України – був розроблений урядом у 2014 році, де обумовлювалися необхідність невідкладної стабілізації фінансової ситуації, підвищення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та стимулювання економічних процесів в Україні. Одним із шляхів вирішення даної проблеми було задекларовано стимулювання заінтересованості органів місцевого самоврядування в економічному розвитку регіонів через спрямування частини загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів [5].

Таким чином, уряд не передбачає новачій у податковій політиці, зосереджуючись на спрощенні процедури адміністрування податків. Відкритим залишається також питання щодо реалізації зобов'язань перед МВФ удосконалити відшкодування ПДВ та переглянути спрощену систему оподаткування.

Недостатньо ефективним й обґрунтованим є і формальне декларування показника збереження з урахуванням податкового законодавства частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет на рівні не вищому, ніж враховано під час затвердження Державного бюджету України на 2017 рік. Для прикладу, Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 №275-р, декларується утримання у середньостроковій перспективі частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет у 2018 році – 33 % ВВП, у 2019 році – 31 % ВВП, у 2020 році – 30 % ВВП. І можливе впровадження податку на виведений капітал може вплинути на його значення [2].

Повертаючись до зазначеного вище Проекту Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки», можемо відмітити позитивні його характеристики в частині запровадження системи управління розширеним спектром фіскальних ризиків з метою визначення їх впливу на державний бюджет. Визначено фіскальні ризики на середньостроковий період й окреслено основні контрзаходи. Хоча наміри знижувати показники державного боргу та дефіциту бюджету в умовах проведення затратних реформ та необхідності рефінансування

попередніх боргів є малореалістичними, сама спроба є схвальною та з часом може дати позитивні результати в оздоровленні й стійкості державних фінансів [2].

Отже, на виконання державного бюджету протягом наступних трьох років може вплинути ряд факторів, які можуть виникнути через:

- зміни макроекономічної ситуації, зокрема у зовнішньому середовищі, коливання валютного курсу та цін на товари;
- сектор державних підприємств, діяльність яких може відхилитися від очікувань, а також надходжень від приватизації державних активів на рівні нижче запланованого;
- реалізацію умовних зобов'язань, таких як державні гарантії;
- інші фіскальні ризики, що призводять до витрат, які відхиляються від запланованого рівня, які не були передбачені на момент підготовки середньострокового прогнозу витрат або не були включені в розрахунки через неможливість передбачення їх виникнення.

Так, повільніше зростання валового внутрішнього продукту порівняно із прогнозованим рівнем може призвести до меншого збору податкових надходжень. Ризики макроекономічної ситуації можуть виникати через послаблення глобальних економічних умов та умов торгівлі, які можуть вплинути на надходження від експорту та валютний курс.

**Висновки.** Отже, соціально-економічний розвиток регіонів у сучасних умовах є прямим результатом внутрішніх процесів у них, а фінансова самодостатність – необхідною умовою такого розвитку. Фінансовим пріоритетом економічного росту у регіоні є внутрішній фіскальний його потенціал, який спроможний забезпечувати позитивну динаміку розвитку регіону й створювати конкурентне середовище. Такий підхід до розвитку регіонів базується на оптимізації системи влади та передбачає зростання ролі регіональних і місцевих органів влади на основі розвитку сучасних інститутів децентралізованого управління.

Фіскальна політика соціально-економічного розвитку регіонів у взаємозв'язку із бюджетною політикою – це визначені органами державної влади, які забезпечують формування і реалізацію державної фінансової політики, та органами місцевого самоврядування напрями діяльності, що пов'язані з мобілізацією, перерозподілом та ефективним використанням фіскальних потоків (податкових і неподаткових надходжень), орієнтовані на досягнення стратегічних і тактичних цілей розвитку регіону, забезпечення фінансової та соціальної стабільності з оптимальним врахуванням регіональних інтересів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2018 - 2020 роки»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
2. Зауваження та пропозиції до проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iser.org.ua>.
3. С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський. Бюджетно-податкова політика сучасної держави та гармонізація податкових систем країн ЄС. Вектори для України. Навчальний посібник. – Київ, 2016.
4. Качан Є П. Регіональна економіка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.com>.
5. Концепція реформування податкової системи України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua>.
6. Костіна, Н. М. Концептуальні основи розвитку регіональної фіскальної політики в Україні [Текст] / Н. М. Костіна // Економіка Крима. – 2011. – № 3. – С. 59–63.

*Рецензент: д.е.н., професор Вахович І.М.*