

УДК 336

**Федоришина Л.І.***кандидат історичних наук, доцент,  
Вінницький національний аграрний університет***Жмурко І.В.***кандидат економічних наук, старший викладач  
Хмельницького економічного університету***СОЦІАЛЬНА І ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ:  
ВПЛИВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ****SOCIAL AND FISCAL POLICY: IMPACT ON REGIONAL LEVEL****АНОТАЦІЯ**

У статті розкрито, що фінансовий механізм соціально-економічної сфери як складової частини фінансового механізму на регіональному рівні – це визначені цілі і напрями розвитку бюджетно-податкових відносин і методи їх реалізації на місцевому рівні. Проаналізовано, що у загальнотеоретичному і практичному планах фінансове забезпечення реалізації соціальної функції держави визначено як процес, що охоплює фінансове забезпечення соціальної діяльності держави, а також нагромадження і розширення соціально-регулятивного потенціалу державних фінансів. Сформульовано авторське бачення про фінансову політику, яку слід розглядати як систему заходів, за допомогою яких держава впливає на економіку через структуру податкових платежів (податків та зборів) до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів (які не входять до бюджету) та відповідних видатків із них. Доведено, що державні позабюджетні цільові фонди як елемент державних фінансів покликані забезпечити функціонування системи соціального захисту осіб, які тимчасово чи постійно потребують особливої підтримки з боку суспільства, що дає кожному члену суспільства можливість вільно розвиватися і реалізовувати свої здібності, а також сприяє підтриманню у суспільстві соціальної злагоди та стабільності.

**Ключові слова:** соціальна політика, фінансова політика, регіони, податкова система, цільові фонди, податки, збори, соціально-регулятивний потенціал, держава.

**АННОТАЦІЯ**

В статье раскрыто, что финансовый механизм социально-экономической сферы как составляющей части финансового механизма на региональном уровне – это определенные цели и направления развития бюджетно-налоговых отношений и методы их реализации на местном уровне. Проанализировано, что в общетеоретическом и практическом планах финансовое обеспечение реализации социальной функции государства определено как процесс, охватывающий финансовое обеспечение социальной деятельности государства, а также накопления и расширения социально-регулятивного потенциала государственных финансов. Сформулировано авторское видение фискальной политики, которую следует рассматривать как систему мер, с помощью которых государство воздействует на экономику через структуру налоговых платежей (налогов и сборов) в бюджеты всех уровней и государственных целевых фондов (не входят в бюджет) и соответствующих расходов из них. Доказано, что государственные внебюджетные целевые фонды как элемент государственных финансов призваны обеспечить функционирование системы социальной защиты лиц, временно или постоянно нуждающихся в особой поддержке со стороны общества, дает каждому члену общества возможность свободно развиваться и реализовывать свои способности, а также способствует поддержанию в обществе социального согласия и стабильности.

**Ключевые слова:** социальная политика, фискальная политика, регионы, налоговая система, целевые фонды, налоги, сборы, социально-регулятивный потенциал, государство.

**ANNOTATION**

Reveals that fiscal mechanism of social-economic sphere as part of the financial mechanism at the regional level – defined objectives and directions of fiscal relations and methods of their implementation at the local level. Regional fiscal mechanism of social - economic sphere is for certain principles that reflect its characteristics and objectives. The analysis that the general theoretical and practical terms, fiscal ensure implementation of the social functions of the state is defined as a process that includes financial support of the social state and the accumulation and expansion of social and regulatory potential of public finances. Author 's vision of fiscal policy, which should be a system of measures by which the government influences the economy through the structure of tax payments (taxes and charges) to the state budget and state funds (which are not included in the budget) and the related expenditures are. Proved that the state budget target funds as part of public finance are designed to ensure the functioning of the social protection of persons who are temporarily or permanently need special support from the society that gives each member of society to freely develop and exercise their abilities, and helps to maintain societal harmony and stability.

**Keywords:** social policy, fiscal policy, regions, tax system, trust funds, taxes, duties, social and regulatory capacity of the state.

**Постановка проблеми.** Важливою особливістю сучасної державної регіональної політики розвитку є її спрямування на активізацію ресурсного потенціалу регіонів із метою зміцнення їх конкурентоспроможності. Державна підтримка територіально-адміністративних одиниць слугуватиме не основним, а лише додатковим джерелом фінансування ресурсів, що залучаються на регіональному та місцевому рівнях. Відповідальність за регіональний розвиток зміщується на місцевий рівень, тоді як держава визначає механізми координації суспільного регіонального розвитку та законодавчо визначає засади його підтримки.

В умовах нового етапу глобалізації соціальна політика України суттєво модифікується, розширюючи свої функції та завдання. Але механізм її реалізації все більше ускладнюється у зв'язку з воєнними діями в Україні та необхідністю лібералізації фінансової політики держави, яка має сприяти інноваційному розвитку суспільства. Відповідно, необхідно зменшувати податковий тиск на реальний сектор економіки, що, своєю чергою, унеможливило виконання багатьох соціальних завдань.

Надзвичайно складна соціально-економічна ситуація в Україні в кінці 2013–2014 рр. по-

ставила на порядок денний необхідність кардинальних змін як у соціальній, так і у фіскальній політиці держави. Важливо здійснювати ці зміни скоординовано, а не частково, як це поки відбувається в Україні. Крім того, нова влада під час реформування фіскальної системи планує збільшити повноваження місцевих територіальних громад, а не регіонів, що може ускладнити вихід із соціально-економічної кризи в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні особливості взаємозв'язку соціальної та фіскальної політики держави тією чи іншою мірою досліджували такі відомі вчені, як: В. Андрущенко, Ю. Алескерова, В. Базилевич, В. Вишневський, В. Геєць, В. Дем'янишин, Т. Єфименко, Ю. Іванов, А. Крисоватий, Е. Лібанова, О. Макарова, В. Новіков, І. Луніна, І. Лютий, Ц. Огонь, А. Соколовська, А. Чухно, К. Швабій, С. Юрій та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На даному етапі залишається невирішеним питання визначення макроекономічної та політичної нестабільності, що характерна для України в останні роки, необхідно шукати нові шляхи координації соціальної та фіскальної політики, які відповідали б не тільки умовам виходу з економічної кризи, але й новим викликам глобалізації. А поки що пропозиції з удосконалення соціальної політики в Україні досить часто суперечать вимогам фіскальної політики та не враховують фінансові можливості окремих регіонів країни.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні шляхів координації соціальної та фіскальної політики на регіональному рівні в Україні, які не тільки не суперечили б одне одному, а й дали змогу країні ефективно включитися в глобалізовану економіку світу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За допомогою фіскальної політики здійснюються розподіл та перерозподіл ВВП, формування та використання бюджетних ресурсів, державне регулювання соціально-економічного розвитку територіально-адміністративних одиниць тощо. Необхідно зазначити, що в науковій літературі досить поширеним є ототожнення фіскальної та бюджетно-податкової політики.

Підтверджуючи фіскальне призначення податків, стверджувалось, що саме податки є засобом фінансування державних видатків і тісно пов'язані із задоволенням соціально-економічних потреб як держави в цілому, так і її регіонів.

Особливо важливим є їх дослідження у взаємозв'язку та взаємозалежності із сучасним станом соціально-економічного розвитку регіонів. Відірвані від розв'язання завдань соціально-економічного розвитку та між собою, бюджетна та податкова політики мають безсистемний, спонтанний характер.

На сьогодні з прийняттям низки нормативно-правових актів із питань бюджетно-податкових відносин, у тому числі і Бюджетного кодексу

України, дещо покращилась ситуація у фінансовій сфері. Однак у податковому та бюджетному законодавстві все ще залишаються вузькі місця, які призводять до значного скорочення джерел доходів місцевих бюджетів, відсутності зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні податкової бази та мобілізації фінансових ресурсів регіонів.

Сьогодні склалася непроста ситуація у сфері наповнення місцевих бюджетів податками і зборами, які є основним джерелом доходів. Відповідно до Бюджетного кодексу України, чітко визначено перелік надходжень коштів до місцевих бюджетів, що дало змогу органам місцевої влади розробити перспективні плани бюджетної та податкової політики, визначити стратегічні цілі соціально-економічного розвитку регіонів, поліпшити рівень забезпечення населення.

Фіскальний механізм соціально-економічної сфери як складової частини фінансового механізму на регіональному рівні – це визначені цілі і напрями розвитку бюджетно-податкових відносин і методи їх реалізації на місцевому рівні. Вони залежать від багатьох чинників, до яких належить залежність регіону від рівня централізації бюджетних ресурсів, механізму їх перерозподілу між державними та місцевими бюджетами, організації міжбюджетних відносин, стану соціально-економічного розвитку регіонів тощо.

Регіональний фіскальний механізм соціально-економічної сфери ведеться за певними принципами, що відображають її особливості та завдання, найголовнішими з яких є такі:

1. Принцип системності та внутрішньої цілісності: відображає тісні взаємозв'язки у складі фіскального механізму та його складових частин – бюджетного та податкового механізмів.

2. Принцип територіальної справедливості: базується на раціональному співвідношенні між можливостями щодо сплати податків того чи іншого регіону та рівнем податкового навантаження суб'єктів господарювання у регіоні відповідного територіального рівня – області, адміністративного району, міста, селища, села тощо. Залежно від податкових можливостей регіону визначаються відповідні заходи щодо фінансового забезпечення стійкості місцевих бюджетів.

3. Принцип урахування територіальних, соціально-економічних умов регіону: доповнює попередній принцип, при цьому акцентується увага на необхідності врахування об'єктивних зовнішніх умов та факторів, що впливають на функціонування об'єктів оподаткування, розташованих у даному регіоні.

4. Принцип регіональної рівнонапруженості: передбачає однакові податкові умови для платників податків певного регіону і враховує особливості оподаткування територій пріоритетного розвитку, СЕЗ тощо.

5. Принцип достатності: забезпечує оптимальний рівень співвідношення дохідної та ви-

тратної частин місцевих бюджетів, а в контексті сучасної реформи міжбюджетних відносин тісно пов'язаний із принципом фінансової самостійності місцевих бюджетів та принципом збалансованості.

6. Принцип стабільності: передбачає мінімальні зміни бюджетно-податкового законодавства і є одним з основних принципів фінансової діяльності, який на сьогодні практично не виконується.

7. Принцип гнучкості оподаткування: пов'язаний зі зміною, за необхідності, окремих законів із метою фінансового забезпечення загальнодержавних та регіональних соціально-економічних програм.

8. Принцип регіональної ефективності: досягається шляхом раціонального застосування заходів у бюджетно-податковій сфері щодо стимулювання розвитку перспективних та економічно ефективних підприємств та галузей регіону, «податкового» оздоровлення навколишнього природного середовища та ін. Будь-які рішення у бюджетній сфері повинні прийматися на основі чітких, науково обґрунтованих результатів і

передбачати наслідки реалізації запланованих бюджетних заходів, що допоможе уникнути частих, нерідко непередбачуваних змін у бюджетно-податковій політиці і створить сприятливі умови для регіонального розвитку економіки [1].

У загальнотеоретичному і практичному плані фіскальне забезпечення реалізації соціальної функції держави визначено як процес, що охоплює фінансове забезпечення соціальної діяльності держави, а також нагромадження і розширення соціально-регулятивного потенціалу державних фінансів. Призначення фіскальних засобів реалізації соціальної функції держави полягає у забезпеченні визначених соціальною політикою держави певних параметрів життєдіяльності особи та соціальних груп як необхідної умови існування, відтворення і розвитку соціальних суб'єктів та суспільства як соціальної системи в цілому.

Проблема дослідження фіскальної політики на регіональному рівні зумовлена нестачею фінансових ресурсів у органів місцевої влади, надмірною централізацією бюджетних коштів та управлінських рішень, значним рухом зу-

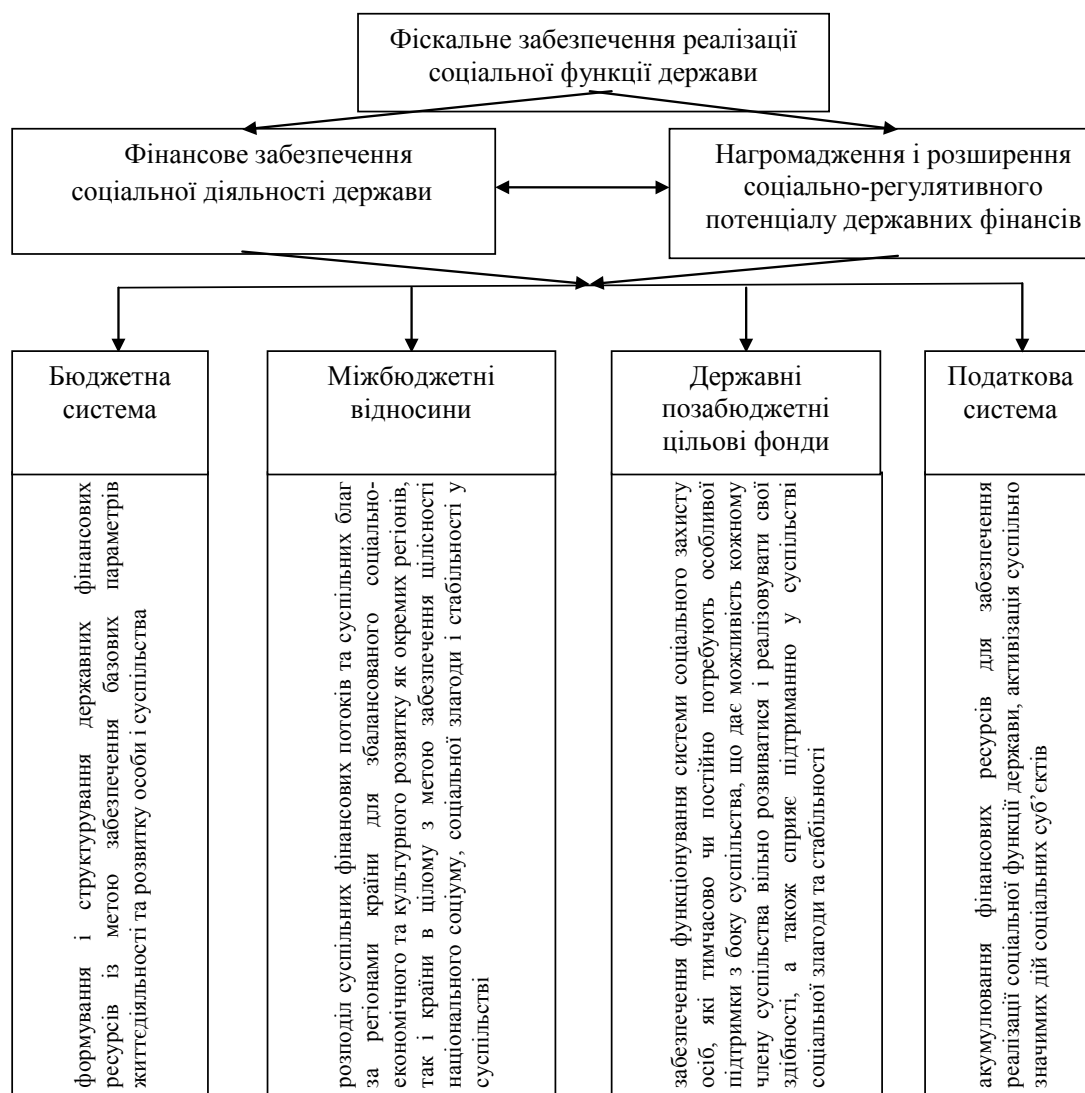


Рис. 1. Система фіскального забезпечення реалізації соціальної функції держави

стрічних потоків коштів. Ураховуючи те, що місцеві бюджети є основним інструментом реалізації соціально-економічної політики на регіональному рівні, важливим є розподіл функцій та компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням у сфері формування доходів та видатків.

За своїм змістом фіскальне забезпечення реалізації соціальної функції держави являє собою ієрархічну систему інструментів, де провідна роль належить бюджетній системі, призначення якої полягає у формуванні і структуруванні державних фінансових ресурсів із метою забезпечення базових параметрів життєдіяльності особи і суспільства. Соціальне призначення підсистеми міжбюджетних відносин полягає у забезпеченні цілісності національного соціуму, соціальної злагоди і стабільності у суспільстві шляхом розподілу суспільних фінансових потоків та суспільних благ за регіонами країни для збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому.

Державні позабюджетні цільові фонди як елемент державних фінансів покликані забезпечити функціонування системи соціального захисту осіб, які тимчасово чи постійно потребують особливої підтримки з боку суспільства, що дає кожному члену суспільства можливість вільно розвиватися і реалізовувати свої здібності, а також сприяє підтриманню в суспільстві соціальної злагоди та стабільності. Податкова система, крім акумулювання фінансових ресурсів для забезпечення реалізації соціальної функції держави, має суттєвий вплив на активізацію суспільно значимих дій соціальних суб'єктів (рис. 1).

Проблема дослідження фіскальної політики на регіональному рівні зумовлена нестачею фінансових ресурсів у органів місцевої влади, надмірною централізацією бюджетних коштів та управлінських рішень, значним рухом зустрічних потоків коштів. Ураховуючи те, що місцеві бюджети є основним інструментом реалізації соціально-економічної політики на регіональному рівні, важливим є розподіл функцій та компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням у сфері формування доходів та видатків.

Фіскальна політика на регіональному рівні – це визначені цілі і напрями розвитку бюджетно-податкових відносин і методи їх реалізації на місцевому рівні [8, с. 65]. Вона залежить від багатьох чинників, до яких належить залежність регіону від рівня централізації бюджетних ресурсів, механізму їх перерозподілу між державними та місцевими бюджетами, організації міжбюджетних відносин, стану соціально-економічного розвитку регіонів тощо.

Регіональна фіскальна політика ведеться за певними принципами, що відображають її особливості та завдання, найголовнішими з яких є такі:

1. Принцип системності та внутрішньої цілісності: відображає тісні взаємозв'язки у складі фіскальної політики її складників – бюджетної та податкової політики.

2. Принцип територіальної справедливості: базується на раціональному співвідношенні між можливостями щодо сплати податків того чи іншого регіону та рівнем податкового навантаження суб'єктів господарювання в регіоні відповідного територіального рівня – області, адміністративного району, міста, селища, села тощо. Залежно від податкових можливостей регіону визначаються відповідні заходи щодо фінансового забезпечення стійкості місцевих бюджетів.

3. Принцип урахування територіальних, соціально-економічних умов регіону: доповнює попередній принцип, при цьому акцентується увага на необхідності врахування об'єктивних зовнішніх умов та факторів, що впливають на функціонування об'єктів оподаткування, розташованих у даному регіоні.

4. Принцип регіональної рівнонапруженості: передбачає однакові податкові умови для платників податків певного регіону і враховує особливості оподаткування територій пріоритетного розвитку, СЕЗ тощо.

5. Принцип достатності: забезпечує оптимальний рівень співвідношення дохідної та витратної частин місцевих бюджетів, а в контексті сучасної реформи міжбюджетних відносин тісно пов'язаний із принципом фінансової самостійності місцевих бюджетів та принципом збалансованості.

6. Принцип стабільності: передбачає мінімальні зміни бюджетно-податкового законодавства і є одним з основних принципів фінансової діяльності, який на сьогодні практично не виконується.

7. Принцип гнучкості оподаткування: пов'язаний зі зміною, за необхідності, окремих законів із метою фінансового забезпечення загальнодержавних та регіональних соціально-економічних програм.

8. Принцип регіональної ефективності: досягається шляхом раціонального застосування заходів у бюджетно-податковій сфері щодо стимулювання розвитку перспективних та економічно ефективних підприємств та галузей регіону, «податкового» оздоровлення навколишнього природного середовища та ін. Будь-які рішення в бюджетній сфері повинні прийматися на основі чітких, науково обґрунтованих результатів і передбачати наслідки реалізації запланованих бюджетних заходів, що допоможе уникнути частих, нерідко непередбачуваних змін у бюджетно-податковій політиці і створить сприятливі умови для регіонального розвитку економіки.

Аналіз реалізації фіскальної політики на регіональному рівні дав змогу констатувати, що вплив місцевих органів влади на формування фінансових ресурсів територіально-адміністра-



тивних одиниць дещо знизився, тому до найважливіших завдань регіональної фіскальної політики необхідно віднести:

- оптимізацію системи оподаткування з метою забезпечення інвестиційної привабливості регіону та інноваційного розвитку;

- підвищення впливу органів місцевої влади на формування дохідної бази місцевих бюджетів;

- стимулювання органів місцевої влади до кращої мобілізації фінансових ресурсів та нарощування податкової бази;

- створення можливостей для використання ринкових механізмів залучення додаткових коштів для соціально-економічного розвитку підвідомчих органам місцевої влади територій;

- запровадження нових механізмів та заходів контролю над використанням, формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів органами місцевого самоврядування;

- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів;

- розробку механізмів зацікавленості областей, які належать до дотаційних, спрямованих на збільшення податкових надходжень від загальнодержавних податків і зборів.

Фіскальна політика – досить вагомий інструмент впливу на соціально-економічний розвиток, особливо на перехідному етапі економічних реформ. Однак ефективність її функціонування найчастіше визначається цілеспрямованим податковим складником. Податкові інструменти займають особливе місце серед інших інструментів регуляторної політики держави. Їх дія відбувається у тісному взаємозв'язку, і тільки вмиле поєднання та виважена державна політика у цьому напрямі можуть давати певний економічний ефект, що забезпечить розвиток національної економіки та підвищить добробут населення як країни, так і регіонів.

Таким чином, інтегруючи принципи, завдання та особливості регіональної фіскальної політики як складової частини державної регіональної політики розвитку та напряму фінансової політики, можна визначити її сутність: регіональна фіскальна політика – це система заходів державних та місцевих органів влади у бюджетно-податковій сфері, спрямована на ефективний соціально-економічний розвиток регіонів усіх адміністративно-територіальних рівнів.

**Висновки.** Соціальна політика тісно пов'язана з фіскальними можливостями держави, тому зміни у соціальному забезпеченні населення України повинні враховувати можливості бізнесу наповнювати бюджет в умовах макроекономічної нестабільності та сучасних змін у глобальній економіці.

Фіскальну політику слід розглядати як систему заходів, за допомогою яких держава впливає на економіку через структуру податкових платежів (податків та зборів) до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів (які не вхо-

дять до бюджету) та відповідних видатків із них, тому, крім податків, до інструментів фіскальної політики необхідно віднести і внески до позабюджетних державних цільових фондів (єдиний соціальний внесок). Для збільшення фінансових ресурсів регіонів України та координації її соціальної та фіскальної політики сьогодні слід основні фінансові ресурси передати на рівень регіонів, а не місцевих громад, як це пропонує уряд, що дасть можливість передати більшість соціальних повноважень на рівень регіонів.

Насамперед це стосується видатків на охорону здоров'я та на утримання ВНЗ усіх рівнів акредитації, що дасть змогу оптимізувати витрати на вищу освіту, оскільки багато периферійних державних ВНЗ готують не затребуваних в Україні фахівців. Для вдосконалення фіскальних відносин необхідно в основу розподілу ПДВ між центром і регіонами України покласти чисельність населення кожного регіону, оскільки це – єдиний критерій, з яким погодяться жителі всіх регіонів. Відповідно, ПДВ із регіонів повинно надходити до центру пропорційно частці кожного регіону в населенні України. За запропонованого нами підходу до розподілу ПДВ його відшкодування повинні також здійснювати самі регіони, що стимулюватиме їх до розвитку експорторієнтованих виробництв та обмежуватиме експортерів у їх бажанні отримати незаконне відшкодування ПДВ.

Податок на прибуток підприємств треба розподіляти за принципом 50 на 50: половина повинна залишатися у регіонах, а друга половина має направлятися до державного бюджету України. Але при цьому 50% належних регіону дотацій, субвенцій та субсидій слід фінансувати за рахунок регіонального бюджету. Це дасть можливість оптимізувати механізм надання і використання міжбюджетних трансфертів у регіонах. У цілому в регіонах треба залишати не менше 70% податкових платежів, що дасть змогу зупинити відцентрові тенденції в Україні та оптимізувати видатки на соціальну політику, оскільки на місцях їх будуть краще контролювати територіальні громади.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Алескерова Ю.В. Фіскальний механізм соціально-економічної сфери як складова фінансового механізму держави / Ю.В. Алескерова // Причорноморські економічні студії. – Одеса, 2016. – Вип. 6. – 150 с.
2. Сідельникова Л.П. Податкові та позичкові фінанси: фіскальна філософія вибору : [монографія] / Л.П. Сідельникова. – Херсон : Гринь Д.С., 2010. – 436 с.
3. Реформирование налоговых систем. Теория, методология и практика : [монография] / Под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова, А.И. Крысоватого. – К. : Кондор, 2011. – 352 с.
4. Дубровський В. Податки, які не вбивають / В. Дубровський // Дзеркало тижня. – 2014. – 7 червня. – С. 7.
5. Харазішвілі Ю.М. Можливості легалізації заробітної пла-

- ти в Україні: перерозподіл соціальної відповідальності / Ю.М. Харазішвілі, О.П. Коваль, І.М. Новак // Демографія та соціальна економіка – 2013. – № 2. – С. 193–202.
6. Гвасалія Д.С. Бюджетне забезпечення соціальної функції держави : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / Д.С. Гвасалія ; Донецький національний університет економіки та торгівлі імені Михайла Туган-Барановського. – Д., 2014. – 20 с.
  7. Черенько Л.М. Специфіка формування та прояву нерівності в Україні / Л.М. Черенько // Демографія та соціальна економіка – 2013. – № 2. – С. 60–69.
  8. Вірченко А.А. Трансмісійний механізм бюджетно-податкової політики в умовах макроекономічної нестабільності : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.01. – економічна теорія та історія економічної думки / А.А. Вірченко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2014. – 20 с.
  9. Карлін М.І. Фінансові системи країн Центрально-Східної Європи : [навч. посіб.] / М.І. Карлін, І.О. Балак. – Луцьк : Надстир'я, 2012. – 220 с.
  10. Карлін М.І. Соціальна і фінансова політика держави: проблеми регіональної координації в умовах нового етапу глобалізації / М.І. Карлін // Демографія та соціальна економіка. – 2014. – № 2. – С. 35, 42.