



УДК 331+316.2

М.І. КАРЛІН

д-р екон. наук, проф.,
зав. каф. фінансів та оподаткування
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки
E-mail: Karlin.Mukola@gmail.com

СОЦІАЛЬНА І ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ КООРДИНАЦІЇ В УМОВАХ НОВОГО ЕТАПУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано теоретичні погляди на категорію «фіскальна політика держави», виявлено вплив сучасної фіскальної політики Української держави на соціальну складову її економічної політики, запропоновано шляхи її удосконалення з урахуванням досвіду країн Євросоюзу, які дають змогу збільшити фінансову базу регіонів в Україні. Україні необхідно суттєво змінювати фіскальну політику, головним напрямом якої має стати значне розширення прав регіонів у формуванні та використанні своїх бюджетів.

Для удосконалення фіскальних відносин насамперед необхідно в основу розподілу ПДВ між центром та регіонами покласти чисельність населення кожного регіону. Відповідно, частка ПДВ, яку регіон повинен вносити до Державного бюджету України, має бути пропорційною частці населення кожного регіону в населенні країни. Разом з тим відшкодування ПДВ повинно здійснюватися за рахунок регіонального бюджету, що обмежить експортерів у їх бажанні отримати незаконне відшкодування ПДВ.

Ключові слова: соціальна політика, фіскальна політика, податкові платежі, витрати, Україна, Європейський Союз.

Н.И. Карлин

д-р экон. наук, проф., зав. каф. финансов и налогообложения,
Восточноевропейский национальный университет имени Леси Украинки
E-mail: Karlin.Mukola@gmail.com

СОЦИАЛЬНАЯ И ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ КООРДИНАЦИИ В УСЛОВИЯХ НОВОГО ЭТАПА ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье проанализированы теоретические взгляды на категорию «фискальная политика государства», выявлено влияние современной фискальной политики Украинского государства на социальную составляющую его экономической политики, предложены пути ее совершенствования с учетом опыта стран Евросоюза, позволяющие увеличить финансовую базу регионов в Украине. Украине необходимо значительным образом изменить фискальную политику, главным направлением которой должно стать существенное расширение прав регионов в формировании и использовании своих бюджетов.

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

© КАРЛІН М.І., 2014

Соответственно, доля НДС, которую регион вносит в Государственный бюджет Украины, должна быть пропорциональной доли каждого региона в населении Украины. Вместе с тем, возмещение НДС должно проводиться за счет регионального бюджета, что ограничит экспортеров в их желании получить незаконное возмещение НДС.

Ключевые слова: социальная политика, фискальная политика, налоговые платежи, расходы, Украина, Европейский Союз.

M. I. Karlin

Doctor of Science (Economics), Professor,
The Head of the Department of finances and taxation
Lesya Ukrainka Eastern European National University
Volya Avenue, 13, Lutsk, 43025, Ukraine
E-mail: Karlin.Mukola@gmail.com

SOCIAL AND FISCAL STATE POLICY: THE PROBLEMS OF REGIONAL COORDINATION IN THE CONDITIONS OF A NEW GLOBALIZATION STAGE

The theoretical views on the category of «state fiscal policy» are analyzed in the paper; the influence of the modern fiscal policy of the Ukrainian state on the social component of the economic policy of our country is revealed, the ways of improving it, taking into consideration the European Union experience, are suggested, which will allow to stop the centrifugal tendencies in Ukraine. Ukraine has to change its fiscal policy essentially. The main aim of the policy must essentially become the expansion of rights of the regions concerned with formation and use of their budgets.

First of all, it is necessary to establish as a principle of the VAT distribution between the centre and regions of Ukraine the number of population of each region for improvement of fiscal relations in our country. Accordingly, each region has to contribute a share of the VAT to the State Budget of Ukraine. It must be proportional to the share of the population of each region in the population of Ukraine. At the same time the compensation of the VAT must be realized due to regional budget; that will limit the exporters' wishes to get illegal compensation of the VAT.

Key words: social policy, fiscal policy, tax payment, costs, Ukraine, European Union.

Постановка проблеми. 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, в свою чергу, унеможливує виконання багатьох соціальних завдань. Особливо суперечність між соціальною та фінансовою політикою проявляється в умовах макроекономічної нестабільності, що було характерно в останні роки для України, та прогнозується МВФ для неї на 2014–2015 рр. Тому важливо знайти такі шляхи координації між соціальною та фінансовою політикою в країні, в тому числі й у регіональному аспекті, які дадуть можливість не тільки подолати фінансову кризу, а й забезпечити стає економічне зростання всіх регіонів України.

Актуальність дослідження. Надзвичайно складна соціально-економічна ситуація в Україні в кінці 2013–2014 роках поставила на порядок денний необхідність кардинальних змін як в соціальній, так і у фінансовій політиці держави. Важливо здійснювати ці зміни скоординовано, а не частково, як це поки відбувається в Україні. Крім того, нова влада при реформуванні фінансової 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 фінансової політики держави тією чи іншою мірою досліджували такі

відомі вчені, як: В. Андрущенко (V. Andrushchenko), В. Базилевич (V. Bazylevych), В. Вишневецький (V. Vishnevsky), В. Геєць (V. Heyets), В. Дем'янишин (V. Dem'yanyshyn), І. Жаліло (I. Zhalilo), Т. Єфименко (T. Yefymenko), Ю. Іванов (Y. Ivanov), А. Крисоватий (A. Krysovatiy), Е. Лібанова (E. Libanova), О. Макарова (O. Makarova), В. Новіков (V. Novikov), І. Луніна (I. Lunina), І. Лютий (I. Lyutyi), Ц. Огонь (Ts. Ohon), А. Соколо-вська (A. Sokolovska), В. Федосов (V. Fedosov), Л. Черенько (L. Cherenko), І. Чугунов (I. Chugunov), А. Чухно (A. Chukhno), К. Швабій (K. Shvabiy), С. Юрій (S. Yuriy) та інші. Разом з тим, в умовах макроекономічної та політичної нестабільності, що характерна для України в останні роки, необхідно шукати нові шляхи координації соціальної та фінансової 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 фінансової політики та не враховують фінансові можливості окремих регіонів країни.

Метою статті є обґрунтування шляхів координації соціальної та фінансової політики в Україні в сучасних умовах, які не тільки не суперечили б одне одному, а й дали змогу 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 до ускладнень соціально-економічного розвитку нашої країни. Аналіз змін до Конституції України, які вніс Президент П. Порошенко (P. Poroshenko) на розгляд Верховної Ради, 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, що в Україні набагато більші відмінності (гуманітарні та фінансові) між регіонами, ніж у Польщі.

Виклад основного матеріалу. Метою соціальної політики демократичної держави є забезпечення всіх прав і свобод для кожного члена суспільства, постійного зростання рівня їх життя, досягнення параметрів сталого розвитку. Засобом реалізації цього є фінансова політика держави, зміст якої неоднозначно трактується в світовій та українській науці, що, на наш погляд, веде до суперечностей між соціальною політикою та фінансовою політикою. Цієї проблеми поки не вдається уникнути і в Україні, що вимагає насамперед уточнення змісту поняття «фінансова політика держави».

У сучасній економічній літературі фінансова політика асоціюється з державним регулюванням урядових видатків і оподаткуванням. Так, відомі американські економісти К. Макконнелл (K. McConnell) та С. Брю (S. Brue) стверджують, що фінансова політика – це зміни в урядових видатках і оподаткуванні, які спрямовані на досягнення повної зайнятості та неінфляційного внутрішнього обсягу виробництва [1, с. 665]. Р. Дорнбуш (R. Dornbusch) та С. Фішер (S. Fischer) дають таке визначення: «фінансова політика – це політика уряду, яка стосується обсягів урядових закупівель, трансфертних платежів і податків» [2, с. 90]. П. Самуельсон (P. Samuelson) та В. Нордгауз (W. Nordhaus) під фінансовою 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].

Український вчений А. Крисоватий (A. Krysovatiy) розглядає фінансову 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].

В. Базилевич (V. Bazylevych), К. Базилевич (K. Bazylevych), Л. Баластрик (L. Balastryk) стверджують, що фінансова політика – це вплив уряду на економіку через оподаткування, формування обсягу й структури державних видатків з метою забезпечення належного рівня зайнятості, запобігання й обмеження інфляції та згубного впливу циклічних коливань [5, с. 690].

С. Будаговська (S. Budahovska), О. Кілієвич (O. Kiliyevych), І. Луніна (I. Lunina), Т. Пахомова (T. Pakhomova) вважають, що «бюджетно-податкова (фінансова) політика – це заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво неінфляційного ВВП шляхом змін державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому» [6, с. 303].

Л.П. Сідельникова (L.P. Sidelnykova) визначає фінансову 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 фінансового ефекту економічно виправданого державного запозичення задля ефективного фінансування суспільно необхідних видатків, спрямованих на підвищення ефективності економіки та стимулювання економічного зростання [7, с. 13].

В цілому в економічній теорії розглядаються дві основні форми функціонування фінансової політики: автоматична і дискреційна, а інструментами цих форм є: політика витрат, політика доходів, податкова система, трансфертна політика [8, с. 14].

Серед інструментів фінансової політики вітчизняні та зарубіжні вчені виділяють, передусім, податкові надходження, державні видатки та трансфертні платежі.

Погоджуючись з основними підходами до визначення фінансової політики, разом з тим, хотілося внести деякі доповнення до них. На наш погляд, інструментарій фінансової політики держави треба розглядати в широкому розумінні слова, оскільки податки є головним, але не єдиним засобом наповнення бюджету. Крім цього, до складових фінансової 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 є у більшості країн Європи. Водночас цей внесок доцільно зробити складовою частиною ЄСВ. До видатків як складової фінансової політики, слід віднести не тільки видатки державного та місцевих бюджетів, а й видатки позабюджетних державних цільових фондів (поки в Україні їх чотири). Позитивом є те, що адміністрування податків та збір внесків до позабюджетних державних соціальних фондів недавно передано до нової структури – Державної фінансової служби України, що зменшить адміністративні видатки держави на утримання апарату цих фондів.

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

Особливістю фінансової політики української держави у сучасних умовах є одночасне вирішення двох важкопоеднаних завдань: забезпечення стабілізації та зростання рівня життя населення в перспективі і перехід до інноваційної економіки. Відповідно, фінансування соціальної політики в Україні повинно здійснюватися з урахуванням реальних можливостей бізнесу сплатити всі встановлені податки і збори, одночасно маючи можливість розвивати своє виробництво на інноваційних засадах. Тому важливо з увагою поставитися до пропозицій експертів щодо скорочення ЄСВ

вдвічі, компенсувавши втрати держави почасти за рахунок економії бюджетних коштів (завдяки боротьбі з їх розкраданням), почасти за рахунок інших податків [9].

Суттєвим резервом у цьому є підвищення рентних платежів, в тому числі за використання рекреаційних ресурсів. Так, бюджет Волині недоотримує десятки мільйонів гривень через безоплатне використання бізнесом рекреаційних ресурсів Шацького національного парку. За розрахунками фахівців, в Україні можливо зменшення єдиного соціального внеску до 18%, але при цьому необхідно підвищити податок на доходи фізичних осіб до 19,7% [10, с. 195]. Крім того, 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 близько 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 вплинуло б на оптимізацію соціальних видатків і 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. Необхідно також не зменшувати в 2015–2016 рр. ставку податку на прибуток з 18 до 16 %, якщо буде передбачене зниження ставки ЄСВ, яку сплачують роботодавці.

Комплексний аналіз динаміки соціальних видатків багатьма експертами свідчить про загальне збільшення фінансування соціальної сфери. Так, з 2000 по 2012 рр. питома вага і соціальних видатків у загальній структурі видатків збільшилася з 39,2% у 2000 р. до 60,7% у 2012 р. (табл. 1).

Незважаючи на загальне збільшення фінансування соціальної сфери рівень добробуту населення залишається низьким, що підтверджують показники бідності в Україні. Так, у період з 2000 по 2012 рр. рівень бідності, за оцінками експертів, коливався в межах 26–28%, хоча опитування населення дають значно більшу цифру (близько 40%). Значною мірою це пов'язано з тим, що 42,3% коштів основних програм державної соціальної підтримки потрапляють до 30% найбідніших, а решта надходить до різних страт, включаючи найбагатшу децильну групу [12, с. 62].

У структурі доходів Зведеного бюджету України протягом останніх років мала місце тенденція до зростання частки податкових надходжень: з 73,3 % у 2007 р. до 81,8 % у 2013 р., а у їхній структурі – зростання непрямих податків: з 41,9 % від загальної суми доходів Зведеного бюджету в 2007 р. до 50,3 % у 2013 р., що свідчить про посилення податкового тиску на незаможні верстви населення. У структурі видатків Зведеного бюджету України у 2013 р. найсуттєвішими статтями витрат стали соціальний захист (28,7 %), освіта (20,1%), економічна діяльність (10,1 %), охорона здоров'я (12,2 %) [13, с. 11].

Для удосконалення соціальної політики та зменшення відцентрових тенденцій новий уряд України повинен провести децентралізацію, в тому числі й у фінансовій сфері. Частина податків, які раніше направляли в державний бюджет, необхідно залишити на місцях для збільшення місцевих витрат, як це було зроблено у постсоціалістичних країнах, які вступили до ЄС.

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

Таблиця 1. Видатки Зведеного бюджету України на соціальну сферу та соціальний захист населення в Україні за 1999–2012 рр.

| Рік | Освіта | | Охорона здоров'я | | Духовний і фізичний розвиток | | Соціальний захист і соціальне забезпечення | | Всього на соціальний захист і соціальну сферу | |
|------|----------|------|------------------|------|------------------------------|-----|--|------|---|------|
| | млрд грн | % | млрд грн | % | млрд грн | % | млрд грн | % | млрд грн | % |
| 1999 | 4,7 | 13,5 | 3,8 | 10,9 | 0,6 | 1,7 | 4,1 | 11,9 | 13,2 | 37,9 |
| 2000 | 7,1 | 14,7 | 4,9 | 10,2 | 0,9 | 1,9 | 6,0 | 12,4 | 18,9 | 39,2 |
| 2001 | 9,9 | 17,8 | 6,4 | 11,6 | 1,3 | 2,3 | 11,6 | 20,9 | 29,2 | 52,6 |
| 2002 | 12,3 | 20,3 | 7,5 | 12,5 | 1,4 | 2,4 | 12,6 | 20,9 | 33,8 | 56,1 |
| 2003 | 15,0 | 19,8 | 9,7 | 12,8 | 2,1 | 2,8 | 13,0 | 17,2 | 39,8 | 52,5 |
| 2004 | 18,3 | 17,9 | 12,2 | 11,9 | 2,7 | 2,6 | 19,5 | 19,0 | 52,7 | 51,4 |
| 2005 | 26,8 | 18,9 | 15,5 | 10,9 | 3,5 | 2,5 | 40,1 | 28,2 | 85,9 | 60,5 |
| 2006 | 33,8 | 19,3 | 19,7 | 11,2 | 4,3 | 2,5 | 41,5 | 23,6 | 99,3 | 56,6 |
| 2007 | 44,3 | 19,5 | 26,7 | 11,7 | 5,7 | 2,5 | 48,6 | 21,4 | 125,3 | 55,1 |
| 2008 | 61,0 | 19,6 | 33,6 | 10,8 | 7,9 | 2,5 | 74,1 | 23,8 | 176,6 | 56,6 |
| 2009 | 66,8 | 21,7 | 36,6 | 11,9 | 8,3 | 2,7 | 78,8 | 25,6 | 190,5 | 62,0 |
| 2010 | 79,8 | 21,1 | 44,7 | 11,8 | 11,5 | 3,1 | 104,5 | 27,6 | 240,5 | 63,6 |
| 2011 | 86,2 | 20,7 | 48,9 | 11,7 | 10,7 | 2,6 | 105,4 | 25,3 | 251,4 | 60,2 |
| 2012 | 101,5 | 20,6 | 58,4 | 11,9 | 13,6 | 2,8 | 125,3 | 25,4 | 298,8 | 60,7 |

Джерело: [11, с. 10].

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). При цьому значну частину соціальних видатків, які раніше надавалися з Державного бюджету України, також важливо закріпити за регіональними бюджетами. Насамперед це стосується видатків на ВНЗ III–IV рівнів акредитації, оскільки в Україні, за експертними даними, близько 50% випускників цих ВНЗ працюють не за спеціальністю, а держава на їх підготовку щороку витрачає десятки мільярдів гривень. Подібне стосується і видатків на охорону здоров'я, які максимально повинні надаватися з бюджетів територіальних громад, а не з Державного бюджету України.

Пенсійне забезпечення працівників органів місцевого самоврядування доцільно надавати з місцевих бюджетів, як і виплати регресних відшкодувань, тоді місцева влада не була б зацікавлена у створенні робочих місць з важкими умовами праці в регіоні.

Історичний досвід свідчить, що непрямі податки (насамперед, універсальні акцизи) завжди використовували на утримання держави (війська, органів управління державою, фінансового 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 необхідно утримувати органи правопорядку, армію тощо.

Наприклад, населення Донецької області становить 10% від населення України. Відповідно, з усього ПДВ, зібраного у Донецькій області, 10% має йти на потреби Державного бюджету України (далі – ДБУ), а 90% залишатися в області (у т. ч. відшкодування ПДВ з обласного бюджету експортерам). А для Волинської області цей показник буде близько 2,4%. Не треба лякатися можливих надмірних доходів Донецької та Луганської областей, оскільки в останні роки, за оцінками експертів, тільки вугільні дотації складають близько 30 % всіх надходжень з державного бюджету в Донецьку та Луганську області.

Подібний до розподілу ПДВ принцип в майбутньому було б доцільно 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 України. Для вирішення проблеми з нестачею коштів в ДБУ від надходжень ПДВ доцільно розглянути питання про кратність розміру ПДВ, який залишається в регіонах. Коефіцієнт кратності має визначати Верховна Рада України пропорційно до частки населення регіону в населенні країни і дорівнювати від 1 до 2. Наприклад, у випадку з нестачею коштів у ДБУ для фінансування загальнодержавних функцій всі області віддають державі не 10%, а 15% ПДВ (тобто кратність дорівнює 1,5).

Враховуючи справедливі зауваження щодо відсутності розрахунків з наведених нами пропозицій щодо нового механізму розподілу ПДВ, необхідно зазначити, що по-перше, в світі немає ідеального механізму розподілу ПДВ між регіонами і центром, який можна було б запропонувати для України. Тому наша пропозиція має емпіричний характер і побудована на основі вивчення досвіду більшості країн світу. По-друге, на користь цієї пропозиції говорить досвід розподілу ПДВ в Україні до 2002 р., коли частина ПДВ залишалася в регіонах. При цьому рівень збору ПДВ був значно вищим, ніж тоді, коли цей податок повністю спрямовували до ДБУ (з 2002 р.). По-третє, в Україні відсутня консолідована інформація у відкритих засобах масової інформації, яка дала б змогу зробити адекватні розрахунки щодо внесків кожного регіону до ДБУ та соціальних фондів і отриманих ними коштів з цих джерел.

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

У 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 за умови, що й 50% всіх належних їм дотацій, субвенцій і субсидій вони також будуть фінансувати зі своїх бюджетів. На користь наведеної нами пропозиції щодо нового механізму перерозподілу ПНП хотілося б звернути увагу фахівців на те, що до 2002 р., коли даний податок перерозподілявся між місцевими бюджетами і центром, рівень його збору був вищим, ніж після 2002 р., коли він став повністю надходити до ДБУ (за винятком ПНП комунальних підприємств).

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

В цілому новий механізм перерозподілу ПДВ і ПНП має призвести до того, щоб у регіонах залишалася 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. А поки що в ході реформи місцевого самоврядування передбачається закріплення за територіальними громадами частини податків, які сплачуються на їх території, у розмірі до 25% [14]. У той же час не вказується, яка частка податкових платежів буде закріплена за регіональними бюджетами, що провокує відцентрові тенденції в Україні.

Позитивно оцінюючі ці ініціативи, важливо з'ясувати, які соціальні видатки в такому випадку будуть фінансувати з місцевих бюджетів. Щодо цього заслуговує на увагу досвід Польщі [15, с. 35–37], оскільки його взято за основу при реформуванні фінансів місцевого самоврядування в Україні.

У 1999 році в Польщі було проведено адміністративну реформу, кількість воєводств було значно скорочено, а права первинної територіальної одиниці – гміни – значно розширено. Нині в країні налічується 2489 гмін. Середня польська гміна має населення близько 10–15 тис. Сільські гміни мають у середньому 3 тис. мешканців, гміни великих міст – кілька сотень тисяч мешканців. Вони покликані задовольнити потреби місцевої громади в суспільних послугах. Таким чином, місцевий бюджет гміни може складатися з бюджетів кількох окремих сіл, селищ, містечок із навколишніми селищами чи великого міста. 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 закріплені джерела доходів у вигляді податків на власність, на сільськогосподарську діяльність, на використання лісових ресурсів, на підприємницьку діяльність та ін. Також гміна розпоряджається коштами від гербового збору, збору на геологічні розробки, місцевих зборів. Окрім цього, вона має в своєму арсеналі фіксований відсоток загальнодержавних податків. Бюджет гміни отримує й загальну субвенцію на освіту, бюджетне вирівнювання та компенсацію витрат, а також цільову дотацію з державного бюджету на делеговані державою повноваження.

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 й містами.

Оскільки відцентрові тенденції у Донецькій та Луганській областях у 2014 р. зайшли занадто далеко, було б доцільно 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 [16, с. 312].

Без сумніву, запропонований нами механізм розподілу ПДВ і ПНП значно збільшить ресурси регіональних бюджетів, але тільки так можна зацікавити керівництво регіонів працювати ефективніше. Крім того, регіони набагато ефективніше будуть використовувати кошти на дотації, субвенції та субсидії, оскільки 50% з них фінансуватимуться з регіонального бюджету, який краще контролює громада. 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, оскільки населення Естонії налічує близько 1,3 млн осіб.

Висновки та перспективи подальших розвідок. 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 всіх рівнів і державних цільових фондів (які не входять до бюджету) та відповідних видатків з 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 (за прикладом Іспанії). 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 удосконалення 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 з 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 експортноорієнтованих виробництв та обмежуватиме експортерів у їх бажанні отримати незаконне відшкодування ПДВ.

Податок на прибуток підприємств треба розподіляти за принципом 50 х 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.

В цілому, у 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Економикс: принципы, проблемы и политика / Кэмпбелл Р. МакКоннел, Стэнли Л. Брю. – 13 изд-е. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 974 с.
2. Дорнбуш Р. Макроэкономика : пер. с англ. / Р. Дорнбуш, С. Фишер – М. : Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997. – 784 с.
3. Самуельсон П.А. Макроэкономика / П.А. Самуельсон, В.Д. Нордгауз. – К. : Основи, 1995. – 574 с.
4. Крисоватий А.І. Оподаткування і ринок: умови та можливості поєднання: Монографія / А.І. Крисоватий. – Тернопіль : Видавництво Карп'юка, 2000. – 246 с.
5. Макроекономіка : Підручник / В. Базилевич, К. Базилевич, Л. Баластрик; за ред. В.Д. Базилевича. – К. : Знання, 2004. – 790 с.

6. Мікроекономіка і макроекономіка: Підручник: У 2 ч. / С. Будаговська, О. Кілієвич, І. Луніна, Т. Пахомова; За заг. ред. С. Будаговської. – Вид. 4-те. – К.: Основи, 2007. – 520 с.
7. Сідельникова Л.П. Податкові та позичкові фінанси: фінансова філософія вибору: монографія / Л.П. Сідельникова. – Херсон : Грін Д.С., 2010. – 436 с.
8. Реформирование налоговых систем. Теория, методология и практика: монография / под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова, А.И. Крисоватого. – К. : Кондор, 2011. – 352 с.
9. Дубровський В. Податки, які не вбивають / В. Дубровський // Дзеркало тижня. – 2014. – 7 червня. – с. 7.
10. Харазішвілі Ю.М. Можливості легалізації заробітної плати в Україні: перерозподіл соціальної відповідальності / Ю.М. Харазішвілі, О.П. Коваль, І.М. Новак // Демографія та соціальна економіка – 2013. – №2. – с. 193–202.
11. Гвасалія Д.С. Бюджетне забезпечення соціальної функції держави: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / Діана Соломонівна Гвасалія. – Донецьк: Донецький національний університет економіки та торгівлі імені Михайла Туган-Барановського, 2014. – 20 с.
12. Черенко Л.М. Специфіка формування та прояву нерівності в Україні / Л.М. Черенко // Демографія та соціальна економіка – 2013. – №2. – С. 60–69.
13. Вірченко А.А. Трансмісійний механізм бюджетно-податкової політики в умовах макроекономічної нестабільності: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.01. – економічна теорія та історія економічної думки / Ангеліна Анатоліївна Вірченко. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2014. – 20 с.
14. День. – 2014. – 5 квітня. – с. 4.
15. Карлін М.І. Фінансові системи країн Центрально-Східної Європи: Навч. посіб. / М.І. Карлін, І.О. Балак. – Луцьк: Надтир'я, 2012. – 220 с.
16. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу: Навч. посіб. / М.І. Карлін. – К.: Знання, 2011. – 639 с.

REFERENCES

1. McConnell, Campbell R., Brue, Stanley L. (1999). *Jeconomiks: principy, problemy i politika [Economics: Principles, Problems, and Policies]*. INFRA-M [in Russian].
2. Dornbusch, R., Fischer, S. (1997). *Makroekonomika [Macroeconomics]*. М.: МНУ, INFRA-M [in Russian].
3. Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D. (1995). *Makroekonomika [Macroeconomics]*. К.: Osnovy [in Ukrainian].
4. Krysovaty, A. I. (2000). *Opodatkovannia i rynek: umovy ta mozhlyvosti poiednannia [Taxation and Market conditions and opportunities of combination]*. Ternopil: Vydavnytstvo Karpiuka [in Ukrainian].
5. Bazylevych, V., Bazylevych, K., Balastryk, K. (2004). *Makroekonomika [Macroeconomics]*. К.: Znannia [in Ukrainian].
6. Budahovska, S., Kiliyevych, O., Lunina, I., Pakhomova, T. (2007). *Mikroekonomika i makroekonomika [Microeconomics and Macroeconomics]*. К.: Osnovy [in Ukrainian].
7. Sidelnykova, L. P. (2010). *Podatkovi ta pozychkovi finansy: fiskalna filosofia vyboru [Tax & Loan Finance: fiscal philosophy of choice]*. Kherson: Hrin D. S. [in Ukrainian].
8. Mayburov, I. A., Ivanov, Y., Krysovaty, A. (2011). *Reformirovanie nalogovyh sistem. Teoriia, metodologiya i praktika [Reforming of the tax systems. Theory, methodology and practice]*. К.: Kondor [in Russian].
9. Dubrovskyy, V. (2014). Podatky, yaki ne vbyvaiut [Taxes that do not kill]. *Dzerkalo tyzhnia – Mirror of the Week*, 7th June [in Ukrainian].
10. Kharazishvili, Y. M., Koval, O. P., Novak, I. M. (2013). Mozhlyvosti lehalizatsii zarobitnoi platy v Ukraini: pererozpodil sotsialnoi vidpovidalnosti [The opportunities of legalization of wages in Ukraine: redistribution of social responsibility]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika – Demography and social economy*, 2 [in Ukrainian].
11. Hvasaliia, D. S. (2014). *Biudzhethne zabezpechennia sotsialnoi funksii derzhavy [Budget support of the state social functions]*. Extended abstract of candidate's thesis. Donetsk [in Ukrainian].
12. Cherenko, L. M. (2013). Spetsyfyka formuvannia ta proiavu nerivnosti v Ukraini [The specificity of formation and manifestation of inequality in Ukraine]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika – Demography and social economy*, 2 [in Ukrainian].

13. Virchenko, A. A. (2013). Transmissiinyi mekhanizm biudzhethno-podatkovoi polityky v umovakh makroekonomichnoi nestabilnosti [Transmission mechanism of the Tax and Budget policy in the conditions of macroeconomic instability]. *Extended abstract of candidate's thesis Kyiv* [in Ukrainian].
14. Den – The Day, (2014). 5th April [in Ukrainian].
15. Karlin, M. I., Balak, I. O. (2012). *Finansovi systemy krain Tsentralno-Skhidnoi Yevropy [Financial systems of Central and Eastern Europe countries]*. Lutsk: Nadstyria [in Ukrainian].
16. Karlin, M. I. (2011). *Finansy krain Yevropeiskoho Soiuzu [The finances of the European Union countries]*. K.: Znannia [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 18.06.2014