

УДК 336.22

О. А. Прокопенко,
перший заступник начальника Державної податкової інспекції
Будьонівського району м. Донецька

ФІСКАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

У статті розкрито сутність фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, показана його відмінність від фінансового забезпечення. Визначена структура фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку.

Essence of the fiscal providing of socio-economic development of regions is exposed in the article, its difference from the financial providing is rotined. The structure of the fiscal providing of socio-economic development is certain.

ВСТУП

Діяльність, яка спрямована на реалізацію будь-якої громадської або державної ініціативи, обов'язково пов'язана з певними витратами. Витрати виникають навіть у тому випадку, якщо теоретично виконання відповідних функцій буде відбуватися безкоштовно, такі витрати пов'язані з організацією діяльності, вирішенням питань обсягів матеріального забезпечення тощо. У будь-якому випадку реалізація кожної ідеї пов'язана з різними аспектами її забезпечення.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Дослідження забезпечення (фінансового та матеріального) економічних процесів у різних аспектах привертають увагу багатьох вітчизняних дослідників, зокрема О. Волкова, М. Денисенка, А. Гречана, С. Онишко, Т. Паєнтко, В. Тропіну та ін. Серйозні напрацювання у сфері фіскального забезпечення реалізації соціальної функції держави на сьогоднішній день має В. Тропіна, однак питання фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів залишається малодослідженим. Тому метою нашої статті є визначення сутності та складових фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На рівні держави проблема мобілізації фінансових ресурсів для відповідного базису забезпечення тісно пов'язана із реалізацією провідних її завдань, у першу чергу, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку її регіонів. Здійснюючи пошук джерел фінансових ресурсів для забезпечення виконання своїх функцій, держава має оцінювати їх з точки зору доступності;

обсягу коштів, який можна отримати; оперативності й простоти процедури мобілізації тощо.

Для фінансування своєї діяльності держава може залучати кошти з різних джерел. При дослідженні джерел фінансування функцій держави ми дотримувалися підходу до класифікації доходів держави Хаймана-Бірда [17, с. 372—380, 16 с. 3—5], які до джерел формування доходів держави відносять: податки, збори, цільові відрахування, позики, емісії, реквізиції, реалізацію товарів і послуг державними підприємствами та організаціями, пожертви тощо.

Основна мета акумуляції коштів державою полягає у фінансуванні суспільних благ, виплаті трансфертів соціально-вразливим верствам населення, підтримці фінансової стабільності та забезпечення фінансової безпеки країни [10, с. 19—28]. Взаємозв'язок доходів і витрат держави можна об'єднати під назвою "фіскальна діяльність держави" (рис. 1).

Фіскальна діяльність є важливою складовою формування фінансового

забезпечення діяльності держави. З рисунку видно, що фіскальна діяльність держави охоплює досить широкий спектр економічних відносин, тому вважаємо, що ототожнення фіскальної діяльності держави тільки зі збором податків, що має місце у вітчизняній науковій літературі [9], є не зовсім точним.

У юридичній та фінансовій літературі існує ще два підходи до трактування сутності фіскальної діяльності. Зокрема, фіскальна діяльність держави має місце в тих випадках, коли сама держава не виступає у ролі суверенного учасника правовідносин. Фіскальне управління передбачає рівноправ'я держави як учасника приватноправових відносин, тобто воно бере участь у загальному конкурентному економічному житті, отримує фінансові доходи, збільшує свій статок або продає його, вчиняючи при цьому відповідні дії. Фіскальна діяльність здійснюється для досягнення державно-управлінських цілей і вирішення державно-правових задач шляхом участі в економічному житті. З точки зору фінансової науки, термін "фіскальний" має відношення до набуття доходів та збільшення державної скарбниці [8]. Таким чином, виступаючи суб'єктом фіскальної діяльності, держава не просто мобілізує доходи, а переслідує при цьому чітко визначену мету, тобто намагається забезпечити реалізацію ідеї, яка виникла раніше. Це дає підставу вести мову про наявність взаємозв'язку між фіскальною діяльністю держави та фінансовим забезпеченням виконання її функцій.

Також фіскальна діяльність розглядається як ступінь використання певним регіоном наявного потенціалу щодо збору бюджетних надходжень. Іншими словами, це величина, на яку регіон, що має певну фіскальну спроможність, збільшує надходження до бюджету. Здебільшого вимірюється як відношення фактичного збору регіональних надходжень (податків, внесків тощо) до валового регіонального продукту [2]. Такий підхід, на наш погляд, при дослідженні фіскальної діяльності на рівні держави і регіонів може бути використаний при оцінці якісних і кількісних зрушень мобілізації доходів, характеризуючи стан фінансового забезпечення власними коштами.

Економічний зміст фіскальної діяльності держави уточнимо через



Рис. 1. Взаємозв'язок доходів і витрат держави [6, с. 179]



Рис. 2. Еволюція економічного змісту фіску

етимологію слова "фіск". З латинської мови слово "фіск" [fiscus] перекладається як державна казна [12, с. 362].

Розширене трактування в історичній ретроспективі наводиться у Вільній енциклопедії, де написано, що у Давньому Римі фіском називали військову касу, де зберігали гроші, призначені для видачі. З часів Августа фіском стала називатися приватна каса імператора, яка знаходилася у віданні чиновників, і поповнювалася доходами з імперських провінцій та іншими доходами. На противагу імператорській касі існувала сенатська — ерарій. Фіском називали також все імператорське управління. З IV століття фіск став єдиним загальнодержавним фінансовим центром Римської імперії, куди спрямовувалися всі види доходів і зборів і звідки йшли розпорядження про чеканку монет, порядок збору податків, відбувалися виплати тощо [3].

Академічний словник трактує сутність фіску з двох позицій. Перша — фіск як державна казна, сукупність фінансових ресурсів держави, які акумулюються в бюджеті країни і державних позабюджетних фондах. Друга — фіск як держава, що є суб'єктом майнових прав, інтересів і обов'язків стосовно окремих громадян і юридичних осіб.

Фіск виражає одну з багатьох юридичних осіб цивільного права і в цьому сенсі протистоїть державі як колективній особі, що має верховну владу, яка розповсюджується на все населення і суб'єктів господарювання. Фіском позначається майнова сторона життя держави, що є оберненою стороною будь-якої державної функції, оскільки будь-яка діяльність держави потребує матеріальної основи. Важливою складовою фіску є область власних майнових прав держави, наприклад, як суб'єкта оподаткування [1].

Таким чином, "фіск" у своєму історичному розвитку мав певні еволюційні перетворення, що робить неточним його трактування лише як казни (рис. 2).

Таким чином, поступово фіск із військової каси перетворився на єди-

ний фінансовий центр, що повністю змінило його юридичний статус і рівень відповідальності. Узагальнюючи етимологічні та історичні характеристики терміну "фіск", можна зробити висновок, що відносини, які лежать в основі фіскальної діяльності, охоплюють не тільки власне мобілізацію податків і зборів до державної скарбниці, але й передбачають ефективне їх використання з метою стабільного поповнення державної казни у майбутньому.

Отже, фіскальну діяльність держави визначимо як економічні відносини, які виникають між державою та юридичними і фізичними особами з приводу прийняття управлінських рішень щодо мобілізації необхідних фінансових ресурсів для забезпечення реалізації функцій держави та створення належних умов для сталого економічного зростання.

Фінансове забезпечення держави є широким і містким поняттям, яке охоплює економічні відносини по мобілізації всіх можливих джерел фінансових ресурсів, тому в рамках фіскальної діяльності держави досліджувати його складно. Тому виникає потреба у виокремленні вужчого поняття, яке характеризуватиме забезпечення соціально-економічного розвитку держави і її регіонів переважно власними силами. На наш погляд, таку роль можна відвести поняттю "фіскальне забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів". Термін "фіскальне забезпечення" ще не набув широкого поширення в Україні та країнах СНД, однак за кордоном він вживається у матеріалах, присвячених дослідженню фінансового забезпечення. Як самостійний термін "фіскальне забезпечення" використовується у нормативних документах співдружності націй [19]. Трапляються випадки, коли терміни "фіскальне забезпечення" і "фінансове забезпечення" ототожнюються [18]. На наш погляд, такий підхід є не зовсім точним, оскільки фінансове забезпечення є набагато ширшим поняттям, ніж фіскальне.

При визначенні сутності фіскального забезпечення ми відштовхувалися

від етимології слова "забезпечення" та від наявних підходів до визначення сутності різних видів ресурсного забезпечення, зокрема фінансового. Забезпечення у загальному вигляді являє собою комплекс заходів, направлених на мобілізацію та ефективне використання необхідних ресурсів. Фінансове забезпечення ряд вчених визначає як діяльність по залученню, розподілу та використанню фінансових ресурсів на відповідний напрям діяльності [11, с. 89]. Тобто, фінансове забезпечення розглядається, як завершена процедура, що триває від моменту залучення коштів до їх використання на відповідний напрям.

Також фінансове забезпечення трактують як сукупність економічних відносин, які виникають у зв'язку з пошуком, залученням і ефективним використанням фінансових ресурсів [7, с. 389]. На наш погляд, такий підхід є більш точним, оскільки акцентує увагу на необхідності, у першу чергу, пошуку фінансових ресурсів та наголошує на їх ефективному використанні.

Фінансове забезпечення будь-якої сфери людської діяльності передбачає мобілізацію фінансових ресурсів з ряду джерел — власних, позичених чи залучених. Як не банально, але ключову роль у фінансовому забезпеченні розвитку регіонів України на сьогоднішній день має відіграти держава. Однак це не означає, що фіскальне забезпечення можна ототожнювати з бюджетним, яке вітчизняні фахівці також розглядають з різних позицій.

Так, В. Тропіна вважає, що бюджетне забезпечення передбачає необхідність формування і структурування державних фінансових ресурсів для забезпечення існування, відтворення і розвитку суспільства як соціальної системи [13, с. 18]. Тобто відводить бюджетному забезпеченню провідну роль у реалізації соціальної функції держави. На наш погляд, лише соціального спрямування бюджетного забезпечення для успішного розвитку країни вкрай недостатньо. Тому бюджетне забезпечення може бути націлене на реалізацію будь-якої стратегічно важливої ідеї держави на конкретному етапі її розвитку.

М. Гапонюк та В. Яцюга розглядають бюджетне забезпечення у більш ширшому ракурсі. Вони вважають, що бюджетне забезпечення являє собою сукупність заходів і грошових коштів та створення умов, що сприяють нормальному проходженню бюджетного процесу, реалізації намічених планів, програм, проектів, підтримання стабільного функціонування бюджетної системи та її бюджетів, запобігання порушенням законів і нормативних актів [4]. Тобто бюджетне забезпечення виступає складовою фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів тільки в частині мобілізації фінансових ресурсів до бюджету та їх використання на пряму підтримку соціально-економічного розвитку. Таким чином, фінансове забезпечення з боку держави може здійснюватися прямими методами (безпосереднє фінансування з бюджету) та непрямыми (за допомогою податкових важелів). Що стосується прямої бюджетної підтримки, то сут-



Рис. 3. Місце фіскального забезпечення і фіскальної діяльності у фінансовому забезпеченні

тєвим її недоліком, окрім надто мало-го обсягу, є її селективний характер. У результаті використання податкових важелів з метою розширення ресурсної бази держави формується особливий вид забезпечення — фіскальне (рис. 3).

На терені вітчизняної фінансової науки проблему фіскального забезпечення було піднято В. Тропіною, яка здійснювала її розробку у контексті дослідження реалізації соціальної функції держави. Зміст фіскального

забезпечення реалізації соціальної функції держави вона визначає як процес, що охоплює фінансове забезпечення соціальної діяльності держави, а також нагромадження і розширення соціально-регулятивного потенціалу державних фінансів. Фіскальне забезпечення реалізації соціальної функції держави являє собою ієрархічну систему, складовими якої є доходи і видатки бюджету, міжбюджетні трансферти, державні позабюджетні цільові фонди

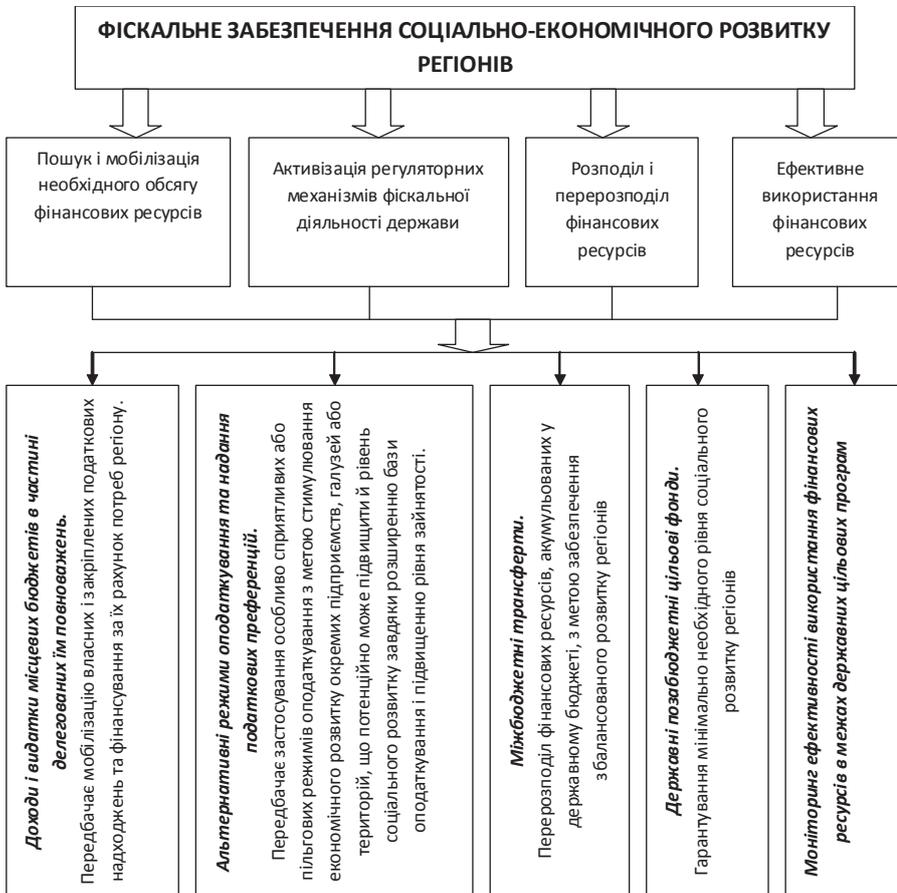


Рис. 4. Структура фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів

[14, с. 4]. Відповідно до мети свого дослідження, В. Тропіна виділяє і структурні елементи фіскального забезпечення реалізації соціальної функції держави [14, с. 10]. Розроблена В. Тропіною структура фіскального забезпечення реалізації соціальної функції держави має чітко виражений соціальний характер і належним чином розкриває особливості фіскального забезпечення як системи.

Фіскальне забезпечення соціально-економічного розвитку регіону буде мати ширший характер не тільки завдяки включенню економічної компоненти, але і через необхідність врахування взаємозв'язків між соціальними та економічними процесами та особливостями перебігу фінансових ресурсів у цих двох сферах.

Таким чином, фіскальне забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів можна визначити як економічні відносини, направлені на мобілізацію фінансових ресурсів через механізм стягнення податків та ефективний їх розподіл і використання у регіонах з метою максимізації ефективності їхнього розвитку.

Фіскальне забезпечення може проявлятися у різних формах. У першу чергу, це мобілізація необхідних фінансових ресурсів шляхом збирання податків. Розглядаючи податки з точки зору фіскального забезпечення, ми спираємося на позицію В. Тропіної, яка розглядає фіскальне забезпечення соціального розвитку через призму державних фінансів, і вважає, що використання державних фінансів, акумульованих у бюджеті та позабюджетних цільових фондах, має бути підпорядкованим виконанню державою соціальної функції, а саме забезпеченню умов для максимізації позитивних та мінімізації негативних соціальних явищ у суспільстві з метою збереження його цілісності, відтворення і розвитку [15, с. 41]. Головний акцент вона робить на необхідності створення такого механізму мобілізації фінансових ресурсів та їх перерозподілу, щоб максимізувати позитивний і мінімізувати негативний вплив на об'єкт забезпечення.

Також фіскальне забезпечення включає у себе перерозподіл мобілізованих фінансових ресурсів на різні напрями соціально-економічного розвитку. Такий перерозподіл може здійснюватися різними способами. По-перше, через пряме бюджетне фінансування різноманітних державних програм. По-друге, через систему фінансового вирівнювання регіонів. По-третє, через застосування особливих режимів оподаткування (не тільки податкових пільг, але і альтернативних режимів оподаткування).

Якщо брати до уваги зарубіжний досвід, то фіскальне забезпечення там функціонує не тільки у вигляді прямих дотацій та податкових пільг, але і у вигляді прямих виплат, які здійснюються, наприклад, сільськогосподарським виробникам у зв'язку з експортними операціями; експортних кредитів, а також програм гарантування і страхування експортних кредитів; заходів по зниженню вартості просування товарів на зовнішній ринок тощо. Всі ці заходи ми

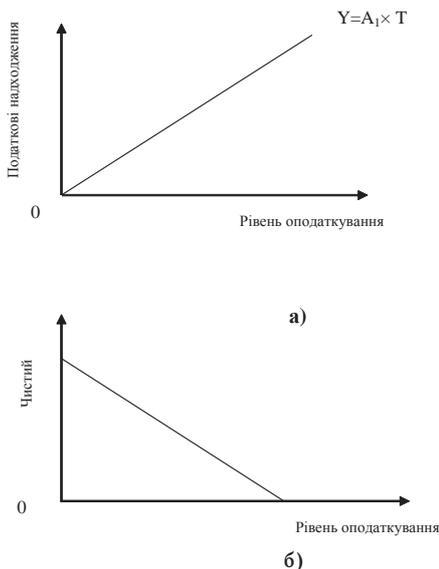


Рис. 5. Критерії фіскальної ефективності (а) та економічної ефективності (б)

відносимо до сфери фіскального забезпечення, оскільки їх реалізація є можливою тільки за умов наявності достатнього обсягу фінансових ресурсів, мобілізованих у вигляді податків.

Вагому роль фіскальне забезпечення відіграє у формуванні інвестиційної привабливості регіонів. Тому воно повинно мати не суто мобілізаційний характер, але і проявляти регулюючі впливи на соціально-економічний розвиток, зокрема через залучення інвесторів. Цього можна досягти шляхом збалансування регулюючих ефектів фіскальної діяльності держави.

Однією з найбільш складних проблем, з якою стикається Україна протягом всіх років свого існування як незалежної держави, є досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку всіх регіонів. Для цього необхідно, щоб кожен регіон заробляв такий дохід, який був би достатнім для:

- утримання території регіону;
- забезпечення населення регіону необхідним набором соціальних благ і послуг;
- розвитку виробничої, соціальної, культурної, інформаційної, туристичної, транспортної інфраструктури;
- покращення демографічної ситуації та підвищення рівня життя населення;
- забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку.

На жаль, на сьогоднішній день спостерігається наявність депресивних регіонів, в яких тенденції до покращення соціально-економічної ситуації не прослідковуються. Узагальнюючи основні характеристики фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів його структуру можна зобразити наступним чином (рис. 4).

Ефективне функціонування фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів тісно пов'язане з дотриманням критеріїв фіскальної достатності та ефективності. Критерій фіскальної достатності зводиться до того, що здійснюючи податкову політику, необхідно забезпечи-

ти такий обсяг податкових надходжень, який є оптимально бажаним відповідно до прийнятої економічної доктрини. Досліджуючи значення цього критерію, можна помітити чітку пропорційну залежність між нормою оподаткування і обсягом податкових надходжень — до певної межі обсяг податкових надходжень збільшується із збільшенням норми оподаткування [6, с. 190].

Однак, при підвищенні норми оподаткування не можна ігнорувати критерій соціальної справедливості, що визначається двома аспектами. Перший — скорочення реальних доходів конкретних платників податків в результаті сплати податків, що зменшує рівень їх соціально-економічного добробуту. Другий — повернення частини номінальних доходів до конкретних платників у результаті перерозподілу за допомогою податків через бюджет у вигляді суспільних благ.

Економічна ефективність пов'язана з врахуванням можливості податкоплатника сплачувати податок. Залежність економічної ефективності суб'єктів господарювання від рівня оподаткування досліджується через аналіз величини чистого прибутку [5, с. 68 — 69]. Графічний взаємозв'язок критеріїв фіскальної достатності та економічної ефективності можна прослідкувати з рис. 5.

Між рівнем оподаткування і обсягом повернення раніше сплачених податків існує певна залежність. Так, збільшення норми оподаткування в державі призводить до абсолютного зростання обсягу платежів з бюджету. Але темпи росту фінансування з бюджету суспільних благ і послуг відстають від темпів росту рівня оподаткування. У реальному суспільно-економічному житті критерії фіскальної достатності, економічної ефективності і соціальної справедливості взаємозалежні, а фіскальне забезпечення як цілісна система має відповідати названим критеріям.

Дотримання названих критеріїв ставить питання про необхідність оптимізації фіскального забезпечення як системи, що може бути досягнуто через часткову оптимізацію двох основних його складових — мобілізацію доходів та їх розподіл.

ВИСНОВКИ

Визначивши сутність і складові фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку, вважаємо за необхідне у наступних своїх роботах продовжити дослідження цієї проблеми у практичному ракурсі. А саме: оцінити стан фіскального забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та обгрунтувати напрями його удосконалення.

Література:

1. Академічний словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/19165>.
2. Вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTUK->

RAINE/Resources/328335-115893791-7927/PFR_Chapter2_ua.pdf.

3. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA>.

4. Гапонюк М.А., Яцюта В.П. Місцеві фінанси [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://student-books.com.ua/content/view/93/54/1/10>.

5. Державний бюджет України: навчальний посібник / під ред. Юрія С.І., Бескида Й.М. — Тернопіль: ЦМДС, 1998. — 277 с.

6. Длугопольський О.В. Теорія економіки державного сектора: навчальний посібник. — Тернопіль: Економічна думка, 2007. — 488 с.

7. Економіка й організація інноваційної діяльності: [підручник] / О.І. Волков, М.П. Денисенко, А.П. Гречан та ін. Під ред. проф. М.П. Денисенка. — К.: ВД "Професіонал", 2004. — 514 с.

8. Електронна бібліотека юридичної літератури [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/books/325/24915/13/>

9. Небрат В.В. Наукова концепція державних доходів та оподаткування М.М. Алексеєнка // Історія народного господарства та економічної думки України. Зб. наук. праць. — 2007. — № 39 — 40. — С. 293 — 302.

10. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету як домінанта фінансової стабільності держави // Фінанси України. — 2005. — № 6. — С. 19 — 28.

11. Онишко С.В. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності [навч. посіб.] / Онишко С.В., Паєнтко Т.В., Швабій К.І.: — К.: КНТ. — 2008. — 236 с.

12. Словарь иностранных слов с приложениями / Под ред. В. Бутромеева. — М.: "Престиж книга"; "РИПОЛ Классик", 2006. — 544 с.

13. Тропіна В.Б. Бюджетне забезпечення соціальної функції держави в Україні / В.Б. Тропіна // Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 15 — 31.

14. Тропіна В.Б. Фіскальне забезпечення реалізації соціальної функції держави в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д.е.н. спец. 08.00.08. — Київ: Академія фінансового управління НАДФІ, 2009. — 36 с.

15. Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства [монографія] / В.Б. Тропіна; НАДФІ. — К., 2008. — 368 с.

16. Bird R.M. Tax Policy and Economic Development. — London: The Johns Hopkins University Press, 1992. — р. 3 — 5.

17. Hyman D.N. Public Finance. — Chicago: The Dryden Press, 1990. — р. 372 — 380.

18. Commonwealth Register©224/ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.commonwealthregister.com>.

19. The state education department / The university of the state of New York [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.regents.nysed.gov/meetings/2007Meetings/July2007/0707emscvesida3.htm>

Стаття надійшла до редакції 11.08.2009 р.