

РОЗДІЛ 4. РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ
І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКАТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНВЕСТИЦІЙНО-СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ
РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ У КОНТЕКСТІ ЇХНЬОЇ ПОДАТКОСПРОМОЖНОСТІTHEORETICAL FUNDAMENTALS OF INVESTMENT AND STRATEGIC PLANNING
OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF TAX CAPACITY

У статті розглянуто планування розвитку територій у контексті їхньої податкоспроможності. Визначено поняття «стратегічне планування розвитку територій» як безперервний процес управління, що включає в себе технології обґрунтування та ухвалення управлінських рішень щодо місцевого розвитку, визначення результуючого стану розвитку території та способи його досягнення. Проведено теоретичний аналіз визначення «податкоспроможність територій». Доведено, що податкоспроможність територій розкриває стратегічно важливу характеристику економічного простору будь-якого регіону, яка відбивається у максимальному наближенні реальної податкоспроможності до потенційної. Ця особливість «податкоспроможності територій» застосовується під час проведення державної політики фінансового вирівнювання шляхом наявного значного інструментарію його форм і методів. Проведено аналіз практики країн із розвинутою економікою щодо систем фінансового вирівнювання.

Ключові слова: планування, розвиток територій, податкоспроможність територій, стратегічне планування розвитку територій.

В статье рассмотрено планирование развития территорий в контексте их

налогоспособности. Определено понятие «стратегическое планирование развития территорий» как непрерывный процесс управления, который включает в себя технологии обоснования и принятия управленческих решений относительно местного развития, определение результирующего состояния развития территории и способы его достижения. Проведен теоретический анализ определения «налогоспособность территорий». Доказано, что налогообеспособность территорий раскрывает стратегически важную характеристику экономического пространства любого региона, которая отражается в максимальном приближении реальной налогообеспособности к потенциальной. Эта особенность «налогоспособности территорий» применяется при проведении государственной политики финансового выравнивания путем имеющегося значительного инструментария его форм и методов. Проведен анализ практики стран с развитой экономикой по системам финансового выравнивания.

Ключевые слова: планирование, развитие территорий, налогообеспособность территорий, стратегическое планирование развития территорий.

УДК 336.153

<https://doi.org/10.32843/infrastruct43-58>

Гнатенко М.К.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри менеджменту
і публічного адміністрування
Харківський національний університет
міського господарства
імені О.М. Бекетова

Hnatenko Maryna

O.M. Beketov National University
of Urban Economy in Kharkiv

The article considers the planning of development of the territories in the context of their tax capacity. Successful implementation of strategic plans requires financial resources, which are accumulated on the ground through investments, local taxes and transfers from the state budget. In this regard, the issue of determining the tax capacity of territories in the context of their ability to implement strategic plans comes to the fore. The concept of "strategic planning of territorial development" is defined as a continuous management process, which includes technologies for justification and management decisions on local development, as well as determining the resulting state of development and ways to achieve it. These ways are the result of analysis of the territory external environment, consumer demands and its internal potential. The process mentioned consists in the formation of actions coordinated with the territorial community, and the efforts and resources of the main actors of local development are concentrated to implement those actions. A theoretical analysis of the definition of "tax capacity of territories" has been made. Based on this analysis it is proved that the tax capacity of territories is interdependent on a system of other socio-territorial attributes and economic characteristics and reveals a strategically important characteristic of the economic space of any region which is reflected in the maximum approximation of real tax capacity to potential one. This feature of "tax capacity of territories" is used in the implementation of state policy of financial equalization through the available significant tools of its forms and methods, namely vertical and horizontal financial equalization of expenditures at the local level, equalization of local government revenues and so on. The analysis of financial equalization systems practice of the countries with the developed economy has been carried out. It can be concluded that there are no single correct and most effective methods, models and approaches to financial equalization of regional support, and the existing ones are best adapted to the peculiarities of national economies development, state, administrative and territorial organization, historical, demographic and other conditions and specifics.

Key words: planning, development of territories, tax capacity of territories, strategic planning of territorial development.

Постановка проблеми. Реалії сьогодення у процесі соціально-економічної трансформації в Україні привели до активного розвитку та впровадження стратегічного підходу до планування сталого територіального розвитку.

Інвестиційно-стратегічне планування розвитку територій – це безперервний процес управління, що включає в себе технології

обґрунтування та ухвалення управлінських рішень щодо місцевого розвитку, визначення результуючого стану розвитку території та способи його досягнення, які є результатом аналізу зовнішнього середовища території і запитів споживачів та її внутрішнього інвестиційного потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, для реалізації

яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку.

Успішна реалізація стратегічних планів потребує фінансових ресурсів, які акумулюються на місцях за рахунок інвестицій, місцевих податків та трансфертів із державного бюджету. У зв'язку з цим на перший план виходить питання визначення податкоспроможності територій у контексті їхньої спроможності до реалізації стратегічних планів.

У науковій літературі не досить обґрунтовано економічну сутність понять «податковий потенціал території», «податкоспроможність територій», відсутні універсальні підходи до методики розрахунку індексів, методики визначення обсягів міжбюджетних трансфертів на їх основі. З огляду на це вважаємо за доцільне дослідити концептуальні положення до визначення податкового потенціалу, а також відстежити практичні аспекти використання індексу відносної податкоспроможності у вітчизняній бюджетній практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових пошуків як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Зокрема, теоретичні основи цього напрямку знань сформовано працями західних науковців С. Хеггуста, Д. Мікселла, Р. Воттса; питання впливу державної фінансової політики на економічний розвиток країни висвітлено у працях С.В. Каламбет, В.І. Кравченко, Л.Л. Тарангул, С. Слухай. Однак питання визначення економічної сутності поняття «податкоспроможність територій» та формування універсального підходу до методики розрахунку індексів потребують детального вирішення, що зумовило актуальність цього дослідження.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз планування розвитку територій у контексті їхньої податкоспроможності.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Вітчизняні науковці розглядають податковий потенціал території як похідний від ширшого – фінансового потенціалу, який є сумою всіх фінансових ресурсів, що знаходяться в межах територіальної одиниці, а саме як частину фінансових ресурсів території, що використовується під час формування податкових доходів центрального і місцевих бюджетів.

Проблему податкового потенціалу найбільш широко висвітлено у працях С.В. Каламбет [1, с. 12]. Податковий потенціал трактується нею як реальний національний дохід, зменшений на суму витрат для відтворення життєво необхідних потреб населення і капіталу, спрямованого на інвестиційну діяльність. Авторка пропонує методику розрахунку податкового потенціалу території, яка ґрунтується на використанні показників виробленого й отриманого доходів.

Наряду з поняттям податкового потенціалу у фінансово-економічній термінології

використовується категорія «податкоспроможність територій». Проводячи аналогії з податковим потенціалом та податковою базою, можна зазначити, що ці поняття тісно пов'язані між собою. Різниця лише в тому, що податковий потенціал та податкова база розкривають кількісну характеристику участі території у процесі бюджетного акумулювання фінансів, а податкоспроможність – якісну характеристику.

Досліджуючи податкоспроможність території, В.І. Кравченко [2] характеризує цей показник як абсолютний обсяг ВВП, що виробляється в межах території на душу населення і який може бути об'єктом комунального оподаткування. Також він наголошує на важливості саме коефіцієнта податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць, що характеризує фінансову автономію місцевого самоврядування. У своєму дослідженні він доводить, що податкоспроможність територій має подвійне значення, а саме забезпечує фінансовими ресурсами державний розвиток та акумулює необхідні фінансові ресурси для розвитку регіону. Таким чином, можна дійти висновку, що податкоспроможність регіону, з одного боку, мобілізує фінансові ресурси, що дає змогу забезпечувати власні потреби регіону щодо розширеного відтворення та розвитку територій, а з іншого – забезпечувати дохідну частину бюджетів усіх рівнів для потреб держави.

У своєму дослідженні Л.Л. Тарангул висвітлює податкоспроможність регіону стосовно певного часового інтервалу та ступеня реалізації його можливостей щодо сплати податків [3]. У своїх дослідженнях автор розділяє реальну та потенційну податкоспроможність, де реальна податкоспроможність відображає фактичні можливості податкових вилучень у платників податків, що знаходяться на території певного регіону, для мобілізації цих коштів у доходній частині бюджетів різних рівнів у певний час, за певного рівня розвитку продуктивних сил та чинного податкового і бюджетного законодавства. Під потенційною податкоспроможністю розуміємо інтеграційні можливості регіону щодо виділення до бюджету країни грошових надходжень за одночасного залучення всіх регіональних ресурсів, що є каталізатором економічної розбудови і відродження вітчизняного виробництва, причому між ними існують найтісніші прямі і зворотні зв'язки. Взаємозалежність між станом виробництва та податкоспроможністю регіону визначає відношення потенційної податкоспроможності до соціально-територіальних характеристик регіонів, а саме експортного сектору, якості життя населення, рівня диверсифікації, потужності інтегрального потенціалу тощо.

Розглядаючи регіон як самостійний соціально-економічний комплекс, із метою обґрунтування стратегії його економічного розвитку в комплексі

з розширенням бази оподаткування податкоспроможність території слід співвідносити з іншими його суспільно-територіальними властивостями та характеристиками, враховуючи його суспільно-територіальну цілісність, населення, господарство та природні особливості.

Ефективне оподаткування на регіональному і місцевому рівнях відбувається шляхом вилучення з бюджетів різних рівнів фінансових ресурсів без відчутного тиску на соціально-економічний розвиток безпосередньо регіону та процес розширеного відтворення в ньому, розв'язання його економічних, соціальних та екологічних проблем. Виходячи з цього, слід зазначити, що ефективність системи оподаткування характеризується здатністю регіону до сплати податків з урахуванням забезпечення його соціально-економічного розвитку. Однак під час визначення потенційної податкоспроможності слід враховувати той факт, що мають місце фактори, які не сприяють його практичній реалізації, а саме: політична і фінансова нестабільність у державі, низка інвестиційна привабливість окремих територій, відсутність окремих ринкових інституцій, нерозвиненість правової та економічної культури населення, високий рівень тінізації, нераціональне використання ресурсів тощо.

Податкоспроможність територій, будучи взаємозалежною від системи інших суспільно-територіальних властивостей та економічних характеристик, розкриває стратегічно важливу характеристику економічного простору будь-якого регіону, що відбивається у максимальному наближенні реальної податкоспроможності до потенційної.

Слід зазначити, що сьогодні показник податкоспроможності територій застосовується у більшості країн світу з розвинутою економікою під час проведення державної політики фінансового вирівнювання шляхом наявності значного інструментарію його форм і методів, таких як вертикальне і горизонтальне фінансове вирівнювання обсягів видатків на місцевому рівні, вирівнювання доходів місцевих органів тощо.

Наприклад, у Німеччині система фінансового вирівнювання передбачає як вертикальне вирівнювання між федерацією, землями і частково общинами, так і горизонтальне – усередині земель. Згідно зі ст. 107 Конституції Німеччини [4], фінансово сильніші землі надають допомогу фінансово слабшим регіонам, тобто в основі цієї системи лежить базовий принцип вирівнювання податкових доходів на душу населення (податкоспроможність).

Під час оцінки податкоспроможності території враховуються надходження від земельного та промислового податків і частка прибуткового податку з населення, яка залишається у

місцевому бюджеті. Податкові надходження від бази розраховуються не за наявними, а за фіктивними, однаковими для всіх ставками оподаткування, що не дає змоги місцевим органам влади маніпулювати рівнем податкоспроможності. Сума розрахункових податкових надходжень визначається множенням фіктивної податкової ставки та відношення фактичних надходжень від податків, що беруться до розрахунку трансфертів до фактичної податкової ставки.

Побудова системи міжбюджетних відносин у Швеції проходила під впливом певних негативних чинників, які мають місце і в Україні, таких як наявність демографічних та вікових диспропорцій, наявність «депресивних» територій, нерівномірність розташування продуктивних сил, наявність різних природних, кліматичних умов у деяких регіонах, що вплинуло на фінансове забезпечення на локальному рівні. Урядом країни з метою фінансового вирівнювання було прийнято рішення визначити рівень можливостей територій щодо акумулювання фінансових ресурсів через систему показників середньої податкоспроможності комуни. Виходячи з цього, середня податкоспроможність комуни розраховується відношенням суми податкових доходів у всій комуні до загальної кількості жителів. Таким чином, податкоспроможність комуни визначає її можливості щодо фінансування витрат на надання громадських послуг.

Формула вирівнювання містить у собі дві частини, такі як гарантована податкова база країни та розмір трансферту для забезпечення цієї бази.

Формула розрахунку гарантованої податкової бази виглядає таким чином:

$$Y_{i1} = (A_{i1} + A_{i2} + A_{i3}) \times Y_m, \quad (1)$$

де Y_{i1} – гарантована податкова база i -тої комуни;
 Y_m – середній по країні дохід, який оподатковується на душу населення;

A_{i1} , A_{i2} , A_{i3} – коефіцієнти, що коригують податкову базу у зв'язку з різним рівнем бюджетних потреб території (A_{i1} відображає загальний рівень питомих витрат місцевої влади; A_{i2} – віковий фактор, що вводиться для вираховування демографічних особливостей територій, крім того, він є показником ініціативності місцевої влади, його величина тим більша, чим більші душеві бюджетні витрати i -тої комуни відповідно до середнього рівня по країні, коефіцієнт може бути як додатним, так і від'ємним; A_{i3} – буферний коефіцієнт, що компенсує скорочення податкової бази внаслідок зменшення чисельності населення i -тої території).

Комуни самостійно вирішують використання гарантованої податкової бази та визначають розмір трансферу, який розраховується за формулою:

$$G_i = T_i \times (Y_{i1} - Y_i), \quad (2)$$

де G_i – трансфер на душу населення i -тої комуни;

T_i – встановлена місцевими органами влади податкова ставка;

Y_{i1} – гарантована податкова база на душу населення;

Y_i – оподаткований дохід в i -тій комуні.

Право на отримання трансферів мають комуни з податковою спроможністю менш ніж 95% від середньої по країні, а внески здійснюють комуни з податкоспроможністю понад 110% [5].

Дуже цікавим для України є досвід Швейцарії, де у 90-х рр. ХХ століття проведено реформу міжбюджетних відносин, що знайшло відображення у наданні субсидій для фінансового вирівнювання регіональних диспропорцій. Розмір субсидій щороку обговорюється на раді фінансових директорів кантонів, за результатами якого ухвалюється рішення про обсяги їх надання, причому фінансовий стан регіону, податкоспроможність регіону, кількість населення та рівень сплати інших платежів є обов'язковими параметрами, які враховуються під час їх виділення.

Аналізуючи міжбюджетні відносини у Канаді [6], можна констатувати той факт, що регіони мають широкі повноваження щодо бюджетних витрат та адміністрування податків і зборів. Методика міжрегіонального вирівнювання у Канаді побудована таким чином, що провінції отримують еквівалент, не менший від середнього рівня податків щодо середньої податкової бази. Нормативно-розрахунковий рівень податкових надходжень на душу населення для конкретної провінції визначається як добуток середнього по країні рівня оподаткування та податкової бази кожного регіону. На наступному етапі обчислюється умовно середній у країні рівень збору податків на одного жителя. Загальний обсяг трансферту вирівнювання визначається як добуток різниці між умовно середнім у країні і нормативно-розрахунковим для конкретної провінції рівнем податкових надходжень та чисельністю населення провінції. Для підвищення прогнозованості цей розрахунок здійснюється для кожного податку та регіону окремо.

В Австралії на уряд покладено завдання проведення бюджетного збалансування на рівні штатів, бо 80% податкових надходжень акумулюється в центральному бюджеті. Таким чином, надання субсидій здійснюється на основі єдиної розподільчої формули та супроводжується жорстким контролем з боку Спеціальної комісії з субсидій. Досвід жорсткої регламентованості у відносинах між центром та регіонами є актуальним для української бюджетної практики.

У США Конституційний конвент (1789 р.) розробив та закріпив на законодавчому рівні механізм відносин між центральним та регіональними рівнями влади, згідно з яким регіони фактично мають такі ж повноваження, як і федерація. Система міжбюджетних відносин у США передбачає трансфери

у вигляді цільових, блокових і програмних дотацій. Питання її надання лежить у компетенції федеральних органів, а безпосередній розподіл відбувається під контролем комітетів Конгресу [7].

У процесі прийняття рішень про фінансове вирівнювання регіонів використовуються різні моделі й формульні розрахунки обсягів трансфертів. Заслугує особливої уваги метод репрезентативної податкової системи, який розроблено експертною комісією США з міжбюджетних відносин. Суть репрезентативної податкової системи як міри податкового потенціалу регіонів полягає в розрахунку суми бюджетних платежів, що можуть бути зібрані в регіоні за умови середнього рівня податкових зусиль і однакового складу податків та ставки оподаткування у всіх регіонах. Для застосування цього методу необхідно мати дані про фактично зібрані податки та збори, і за їхніми податковими базами можна розрахувати обсяг надходжень у регіоні. Саме ця величина й визначає міру податкового потенціалу регіону.

Оцінка репрезентативної податкової системи для кожного регіону враховує визначення усіх статей доходів місцевого бюджету, побудову єдиної класифікації статей доходів різних регіонів, визначення складу нормативної податкової бази і репрезентативної ставки оподаткування, а також розрахунок податкового потенціалу регіону. Застосування цього методу дає змогу адекватно й об'єктивно оцінити податковий потенціал регіону і визначити необхідний розмір трансфертів вирівнювання, однак його недоліком є те, що він досить трудомісткий із-за великого обсягу статистичних та фінансових даних.

Із країн пострадянського простору цікавим для нашої держави є досвід Казахстану [8], де в 1999 році проведено реформу міжбюджетного регулювання, суть якої у тому, що більшість податків стали в повному обсязі зараховувати до місцевих бюджетів, а збалансування доходів та видатків почали здійснювати за допомогою субсидій вирівнювання. Про результативність податкової реформи свідчать такі дані: у 1998 р. доходи місцевих бюджетів без субвенції становили 29,2%, у 2000 р. – 45,4 %, на такому ж рівні вони є і нині. Ця методика щодо визначення міжбюджетних трансфертів зводиться до того, що в тих регіонах, де надходження до бюджетів перевищують витрати, різниця перерозподіляється за допомогою субвенцій на користь регіонів-реципієнтів. До негативних факторів цієї системи фінансового вирівнювання можна віднести вплив місцевих органів влади на визначення базових показників за доходами і видатками бюджетів, що приводить до необґрунтованого завищення прогнозу доходів та зниження нормативу бюджетних витрат і утворення на кінець року кредиторської заборгованості із зарплат та комунальних платежів, що дає змогу отримувати значні обсяги субвенцій вирівнювання.

Висновки з проведеного дослідження.

Враховуючи викладене про зарубіжний досвід фінансового вирівнювання забезпечення регіонів і використання у цьому механізмі показника податкоспроможності територій, можна дійти висновку, що немає єдиних правильних і максимально ефективних методик, моделей та підходів, а наявні максимально адаптовані до особливостей розвитку національних економік, державного, адміністративно-територіального устрою, історичних, демографічних та інших умов і специфік. Виходячи з цього, слід зважено підходити до механічного застосування практичного досвіду інших країн у вітчизняних реаліях, який має слугувати напрямом або варіантом можливостей удосконалення власної системи міжбюджетних трансферів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Каламбет С.В. Податковий потенціал: теорія, практика, управління: Наукова монографія. Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2011. 304 с.
2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.
3. Тарангул Л.Л. Податкова політика та економічний розвиток регіонів: теорія, методологія, практика : автореф. дис... док. екон. наук: 08.04.01 Київ. 2003 р. 33 с.
4. Конституція Федеративної Республіки Німеччини. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/germany/german-r.htm (дата звернення 15.05.2020).
5. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы / Хэггрут С. та ін. Шведский Институт. Стокгольм: Песекс Саппорт, 1996.
6. Ronald L. Watts. Comparing federal systems. Imprint. Montreal : McGill-Queen's University Press, for the School of Policy Studies, Queen's University, 1999.
7. Mikesell John L. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector (7 Edition). Wadsworth Publishing Company an International Thomson Publishsng Company. USA. 2015. 594 p.
8. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. К. : Артек, 2002. 288 с.

REFERENCES:

1. Kalambet S.V. (2011) Podatkoviy potencial: teoriya, praktika, upravlinnya [Tax potential: theory, practice, management]. Dnipro: Nauka i osvita. (in Ukrainian)
2. Kravchenko V.I. (1999) Miscevi finansy Ukrainy [Local finances of Ukraine]. Kyiv: Znannya. (in Ukrainian)
3. Tarangul L.L. (2003) Podatkova polityka ta ekonomichnyi rozvytok regioniv: teoriya, metodologiya, praktyka [Tax policy and economic development of regions: theory, methodology, practice] (PhD Thesis), Kyiv.
4. Konstituciya Federativnoy Respubliki Germanii [Constitution of the Federal Republic of Germany] URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/germany/german-r.htm (accessed 15 May 2020).
5. Heggrut S., Kronval K., Riberdal K. & Rudebek K. (2016) Mestnoe samoupravlenie v Shvetsii: tradicii i reform [Local Government in Sweden: traditions and reforms]. Stokholm: Pesseks Support.
6. Ronald L. Watts. Comparing federal systems. Imprint. Montreal : McGill-Queen's University Press, for the School of Policy Studies, Queen's University, 1999.
7. Mikesell John L. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector (7 Edition). Wadsworth Publishing Company an International Thomson Publishsng Company. USA. 2015. 594 p.
8. Sluhay S. (2002) Migbudgetni transferty u postsozialistychnyh kraynah: vid teorii di realiy [Intergovernmental transfers in post-socialist countries: from theory to reality]. Kiyv: Artek. (in Ukrainian)