

**Юлія Глуценко**

докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентіві України, к.е.н., доцент

## БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретичні основи бюджетного та податкового потенціалу як головного складника фінансового потенціалу регіонів. Доведено негативні фактори впливу на рівень розвитку бюджетно-податкового потенціалу регіонів, що позначаються переважанням в місцевих бюджетах трансфертів, здебільшого цільового спрямування, та відсутністю дієвої системи стимулювання. Обґрунтовано необхідність регулювання системи міжбюджетних відносин, проведення ефективної регіональної політики в напрямі підвищення бюджетно-податкового потенціалу як важливого фактора територіального розвитку в Україні.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, місцеве самоврядування, бюджетне регулювання, бюджетно-податковий потенціал регіону, територіальний розвиток.

**Yuliya Gluschenko**

## FISCAL CAPACITY TO PROVIDE TERRITORIAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

The theoretical foundations of the budget and tax potential as the main component of the financial potential. Proved negative impacts on the level of fiscal capacity of regions, denoted by a predominance of local budget transfers, mostly targeting, and the lack of an effective system of incentives. The necessity of regulating the system of intergovernmental relations, effective regional policy towards increasing the fiscal capacity as an important factor for local development in Ukraine.

**Keywords:** intergovernmental relations, local government, budget control, fiscal potential of the region, regional development.

**Юлія Глуценко**

## БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ В ОБЕСПЕЧЕННІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Рассмотрены теоретические основы бюджетного и налогового потенциала как главной составляющей финансового потенциала регионов. Доказаны негативные факторы влияния на уровень развития бюджетно-налогового потенциала регионов, обозначаемые преобладанием в местных бюджетах трансфертов, преимущественно целевого направления, и отсутствием действенной системы стимулирования. Обоснована необходимость регулирования системы межбюджетных отношений, проведение эффективной региональной политики в направлении повышения бюджетно-налогового потенциала как важного фактора территориального развития в Украине.

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, местное самоуправление, бюджетное регулирование, бюджетно-налоговый потенциал региона, территориальное развитие.

Постановка проблеми

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Дослідження проблем розвитку бюджетно-податкового потенціалу як головного складника фінансового потенціалу регіонів є однією з умов забезпечення ефективного зростання соціально-економічних процесів. Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо подальшого реформування інституту місцевого самоврядування, передбачені Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року [18], подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, визначені Концепцією державної регіональної політики [11], підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів, зазначені Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [19] та ін.

Невирішеною залишається проблема переваги в доходах місцевих бюджетів цільових трансфертів, що стримує розвиток бюджетно-податкового потенціалу, дестимулює місцеві органи влади до мобілізації податкової бази, та відповідно спонукає до реформування системи міжбюджетних відносин.

Дослідженню теоретико-методологічних основ бюджетного та податкового потенціалу присвяче-

но наукові праці багатьох українських вчених-економістів, зокрема Є. О. Балацького, В. Г. Бороноса, А. В. Лучки, Ю. В. Пасічника, та ін. Серед російських: О. Багачьова, С. Зенченко, Е. Конярова, А. Коломієць, Ю. Куніцина та ін.

Враховуючи вагомий їх внесок у дослідження даної проблематики, бюджетно-податковий потенціал залишається актуальною категорією, що потребує постійних досліджень його підвищення в напрямку забезпечення належного територіального розвитку в Україні.

До невирішених частин загальної проблеми належать проблемні питання щодо зростання рівня бюджетно-податкового потенціалу регіонів. Головною проблемою низького його рівня є централізація бюджетної системи, мізерність частки власних доходів, переважання цільових трансфертів, що перешкоджає втіленню ефективної регіональної фінансової політики, націленої на задоволення потреб територіальної громади.

Метою статті є дослідження сутності, основних характеристик, факторів впливу та критеріїв зміцнення бюджетно-податкового потенціалу в умовах соціально-економічного розвитку територій в Україні. Для виконання поставленої мети вирішувалися наступні завдання:

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

- визначити теоретико-методологічні основи формування бюджетного та податкового потенціалу як головного складника фінансового потенціалу регіону;
- дослідити практику формування бюджетного та податкового потенціалу регіонів в Україні;
- запропонувати напрями зміцнення та перспективи росту бюджетно-податкового потенціалу в забезпеченні територіального розвитку в Україні.

⇒ Бюджетно-податкова реформа 2010–2011 років, що позначилась ухваленням нової редакції Бюджетного та Податкового кодексу, привела до змін у системі регулювання функціонування місцевих бюджетів, проте не всі зміни у системі оподаткування та розподілу надходжень мали позитивний фінансовий ефект. Сучасний стан економічного розвитку територій потребує бюджетно-фінансового регулювання регіонального розвитку, що вимагає удосконалення механізму ефективного формування місцевих бюджетів та посилення бюджетно-податкового потенціалу регіону.

У науковій літературі існують різні бачення українських та зарубіжних вчених щодо визначень категорії «бюджетний потенціал». Зокрема, за визначенням відомого українського вченого Ю. В. Пасічника, бюджетний потенціал – це реальні можливості максимального використання наявного ресурсного потенціалу бюджетної системи протягом визначеного періоду часу [17]. А. В. Лучка вважає бюджетний потенціал сукупністю грошових коштів, що акумулюються та перерозподіляються через бюджет [16]. Є. О. Балацький характеризує його як можливий майбутній максимальний обсяг фінансових ресурсів (неподаткових надходжень і коштів цільових фондів) територій, отриманий шляхом оподаткування [1]. В. Г. Борнонос відзначає, що це сума внутрішнього та зовнішнього потенціалів, які вже використовуються, а також резервів, що можуть бути залучені для його примноження у майбутньому [2].

Відомі російські вчені дотримуються дещо іншої думки щодо даного визначення. Так, С. Зенченко розглядає його як максимально можливі видатки, які може дозволити собі бюджет з огляду на власну дохідну частину, а також вказує на доцільність його розгляду з точки зору отриманих податкових платежів та ефективності їх використання [6]. Е. Конярова вважає бюджетний потенціал сумою умовно-власних доходів, отриманих від суб'єкта Російської Федерації (доходи за винятком чистих, що перераховані з федерального бюджету) та доходів федерального бюджету, що надійшли з території суб'єкта РФ [12]. А. Коломієць визначає як сукупні податкові ресурси, які розраховують шляхом коректування виробленого доходу на ряд компонентів отриманих доходів: додавання трансфертів, отриманих резидентами з державного бюджету, доходів фізичних осіб-резидентів від роботи за межами регіону, доходів від підприємницької діяльності [13].

В Україні основними критеріями бюджетного потенціалу вважають показники поточного фінансового стану, перспективи розвитку та якості управління бюджетом регіону [2].

Структура бюджетного потенціалу регіонів за ознакою джерел фінансування виокремлює: власний і залучений бюджетний потенціал [14]. Власний бюджетний потенціал регіону в основному формується за рахунок місцевих податків та податків. Джерелами залученого бюджетного потенціалу є податки і збори, трансферти, що перераховуються до місцевих бюджетів в порядку, визначеному бюджетним законодавством України.

Деякі фахівці вбачають структуру бюджетного потенціалу регіону у вигляді сукупних трьох основних складників: 1) частка бюджетного потенціалу регіону, яка формується за рахунок податкових та неподаткових доходів регіону; 2) відповідно до чинного законодавства перерозподіляється в державний бюджет; 3) є в наявності і може бути використана в перспективі [20].

Інші дослідники класифікують бюджетний потенціал як потенційний та реальний. Потенційний – визначає можливість акумулювання фінансових ресурсів у бюджеті відповідного рівня. Реальний відображає фактичний обсяг бюджетних ресурсів, акумульованих бюджетною системою на регіональному рівні [2].

Досліджуючи стан формування реального бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України, зазначимо, що бюджетна сфера на рівні місцевого самоврядування забезпечується лише на 85 % від реальної потреби [21]. У 2013 році стан формування місцевих бюджетів свідчить про скорочення їх фактичних надходжень навіть з урахуванням міжбюджетних трансфертів на 4,4 млрд грн. (1,9 %), зниження частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті до 23,8 %, мізерність частки місцевих податків і зборів – 7 % [4, с. 53] та навпаки – зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів до 52,4 %, а також збільшення частки вилучення до державного бюджету України з місцевих на 19,9 % [4, с. 54-71]. Більш того, в 2014 р. зростання обсягів вилучення планується на 68,8% (з 1,6 млрд грн. у 2013 р. до 2,7 млрд у 2014 р.).

Такий стан стримує можливості росту бюджетно-податкового потенціалу та, відповідно, не сприяє перспективам розвитку територій. Тож, результати дослідження дають підстави стверджувати, що незначна фінансова автономія місцевих органів влади в сучасних умовах не сприяє реалізації принципу субсидіарності надання публічних послуг, забезпечення розвитку інфраструктури, спрямованої на диверсифікацію національного виробництва та підвищення конкурентоспроможності регіонів. В цьому напрямку необхідним є проведення ефективної державної та регіональної фінансової політики.

Реалізація бюджетного потенціалу в умовах ефективного її проведення вбачається не тільки в економічних засадах щодо нарощування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок посилення оподаткування, а й має бути спрямованою на реформування системи міжбюджетних відносин. Зокрема, доречним є спрямування до складу доходів бюджету розвитку регіонів, на території яких ведеться видобуток корисних копалин, 10 % плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення. Приводом є негативний вплив виробничої діяльності нафтогазовидобувних підприємств на екологію регіону та погіршення стану доріг. По суті зазначені кошти є платою за екологічно-техногенний вплив на довкілля і, відповідно, хоча б частково повинні залишатися в районах видобутку для фінансування місцевих екологічних та соціальних програм.

Як наслідок, якісна трансформація організації бюджетних відносин на рівні окремого регіону дозволить підвищити рівень фінансової самостійності окремої адміністративної одиниці та, в результаті, призведе до зменшення диспропорцій у розподілі фінансових ресурсів держави.

Ефективність проведення регіональної політики в напрямі використання розпорядниками бюджетних коштів, акумульованих додаткових фінансових ресурсів – шлях до стимулювання суб'єктів господарювання

і населення щодо підвищення власних потенційних можливостей та більшої продуктивності праці, що сприятиме досягненню синергичного ефекту від їх взаємодії. Наприклад, додатковим ресурсом підвищення бюджетно-податкового потенціалу є коригування між регіонами бази податку на доходи з фізичних осіб, залучення до декларування громадян, які протягом попереднього року отримували доходи, що підлягають декларуванню в наступному році, перегляду наявних договорів оренди землі й приведення їх положень відповідно до вимог Закону України від 27.03.2014 №1166-VII «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» щодо встановлених обмежень мінімального розміру річної суми орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форми власності та ін.

Розглядаючи теоретичні основи податкового потенціалу, слід зазначити, що на даний час не сформовано однозначного його визначення, факторів формування та критеріїв оцінки.

Так, Л. Л. Тарангул розглядає поняття «податковий потенціал» у двох аспектах. У широкому – обсяг реальних і потенційних ресурсів регіону, які підлягають оподаткуванню, які можуть бути об'єктом оподаткування при розширенні його податкової бази; у вузькому – фактичний обсяг податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які акумулюються регіоном при використанні своїх ресурсів в умовах чинного податкового законодавства [22]. На думку І. В. Горського, це потенціал прямих, непрямих, майнових та інших груп податків [5].

В підходах до визначення поняття «податковий потенціал» існує також ряд бачень відомих російських учених. Зокрема, О. Богачьова характеризує його як потенційний бюджетний дохід на душу населення, який може бути отриманий органами влади за фінансовий рік, при застосуванні єдиних на всій території країни умов оподаткування [3, с. 29]. Ю. Куніцина вважає, що це – максимально можлива сума податкових платежів на даній території (фіскальний підхід), потенційний бюджетний дохід на душу населення, який може бути отриманий, виходячи з існуючих міжбюджетних відносин (міжбюджетний підхід), та ресурси, які підлягають акумуляції до бюджету через податкові платежі (ресурсний підхід) [15]. А. Коломієць вбачає його як акумуляцію фінансових ресурсів до бюджету через податкові платежі відповідно до діючої в країні системи оподаткування [13].

Структура податкового потенціалу включає реалізований, нереалізований та прогнозований складники [10, с. 187]. Реалізована включає податкові надходження, нереалізована – пільги в оподаткуванні, боргові зобов'язання та розширену базу оподаткування, потенційна – можливі податкові надходження від економічного зростання і створення нових суб'єктів господарювання.

Податкові пільги є дійсно реальним джерелом підвищення рівня потенціалу. Так, у 2013 р. лише органами місцевого самоврядування у Полтавській області надано пільг на суму 2,2 млн грн., або на 66,6 % більше порівняно з попереднім роком. З них, пільги з плати за землю склали 1,7 млн грн. (77,2 %) та їх приріст порівняно з 2012 р. склав 2,2 р. [7]. Більш того, численні пільги із земельного податку (що трактується як загальнодержавний), надані відповідно до чинного законодавства, окремим підприємствам та категоріям населення з огляду на підвищення рівня податкового потенціалу – є стримуючими. Для мобілізації цього ресурсу необхідним є проведення комплексної інвентаризації та необхідність повного оподаткування землі. Надання прав органам

самоврядування щодо регулювання не просто істотно збільшить ресурс, але й сприятиме виробленню власної фіскальної політики самоврядування, що, зрештою, сприятиме досягненню високої фінансової автономії.

Основними факторами, що впливають на розвиток податкового потенціалу регіону, є законодавча податкова база, економічна структура регіону, стан і перспективи розвитку регіональної податкової політики; розвитку інфраструктури; збалансованості місцевих бюджетів; геополітичне положення регіону та ін.

В Україні для визначення територіальної справедливості оподаткування й надання регіонам фінансової підтримки з боку держави особливого значення набуває оцінка реальної та потенційної податкоспроможності. Податкоспроможність регіону в даному випадку розглядають у декількох аспектах. Це перш за все здатність (за умов) акумулювання податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів; по-друге – обсяг реальних і потенційних ресурсів регіону, які підлягають оподаткуванню; по-третє – реальний обсяг податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які акумулюються на території регіону.

Фактична база оподаткування регіону – це сукупність податкових баз платників податків і зборів, зареєстрованих на певній території (обсяг поточних нарахувань за відповідний період і сплата поточних платежів, які не нараховуються). Потенційна база оподаткування включає поточні нарахування і збори, фактичну сплату поточних платежів (не нараховані, повернення переоплат із бюджету), суми коштів скороченої податкової заборгованості податків і зборів до бюджету (несвоєчасна сплата платежів) [9]:

Реальна податкоспроможність відображає фактичні податкові вилучення у платників податків, які знаходяться на території певного регіону (або перебувають під його юрисдикцією) для забезпечення дохідної частини бюджетів різних рівнів у певний історичний час при певному рівні розвитку продуктивних сил, тобто податкові платежі до місцевих бюджетів. Потенційна податкоспроможність регіону – це його можливість щодо мобілізації податкових доходів до бюджетів усіх рівнів за умови здійснення всіх регіональних ресурсів.

Досліджуючи рівень податкоспроможності Полтавської області, слід зазначити, що це – високотенціальний регіон, проте враховуючи особливості міжбюджетного перерозподілу, практично всі місцеві бюджети є дотаційними. Так, у 2013 р. з 21 млрд грн, мобілізованих в області, у місцевих бюджетах без урахування трансфертів залишилося лише 3,9 млрд грн., або 4,8 % [7], [8]. Для підвищення рівня податкового потенціалу необхідним є перш за все удосконалення системи міжбюджетних відносин та здійснення дієвого стимулювання.

Для детального аналізу при розрахунку нарощеного бюджетно-податкового потенціалу регіону пропонуємо визначення створеного бюджетно-податкового потенціалу (податкові, неподаткові джерела та вилучення до державного бюджету), визначення сукупних витрат регіону відповідно до покладених повноважень, визначення обсягу коштів, що надходять у порядку перерозподілу з державного бюджету та державного фонду регіонального розвитку.

Крім того, при визначенні бюджетно-податкового потенціалу регіону слід враховувати показники: баланс доходів і видатків бюджету, рівня фінансової незалежності бюджету, кредитні рейтинги, податковий тягар (навантаження) для організацій, що функціонують на його території.

✦ Тож, підсумовуючи вищезазначене, слід відзначити, що в умовах жорсткої економії бюджетних коштів, ефективне та якісне формування бюджетно-податкового потенціалу регіону має важливе значення у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Низький рівень бюджетно-податкового потенціалу регіонів України, спричинений надмірною централізацією бюджетної системи, не сприяє зміцненню фінансової бази місцевих органів влади.

Стратегічним напрямом підвищення бюджетно-податкового потенціалу України має стати регулювання системи міжбюджетних відносин шляхом збільшення частки неподаткових надходжень дохідної частини місцевих бюджетів.

Урахування потенційних можливостей регіону, при здійсненні планування бюджетів, розробленні програм соціально-економічного розвитку спонукатиме органи місцевого самоврядування до пошуку шляхів зміцнення податкової бази та підвищення їх податкового потенціалу. Можливість ранжування територій сприятиме підвищенню ефективності управління бюджетними ресурсами.

Перспективи подальших розвідок. Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні ролі бюджетного механізму в управлінні територіального розвитку.

#### Література.

1. Балацький Є. О. Теоретичні підходи до визначення бюджетного потенціалу міста та основні засади його формування / Є. О. Балацький, А. О. Бойко // Зб. наук. пр. Харківського інституту банківської справи Університету банківської справи НБУ. – 2011. – Вип. 1(10). – Ч. II. – С. 212–216.
2. Боронос В. Г. Формування бюджетного складника фінансового потенціалу регіону // Зб. наук. пр. ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ». – 2010. – С. 42–52.
3. Богачева О. В. Налоговый потенциал и региональные счета. / О.В. Богачева // Финансы. – 2000. – № 2. – С. 29–32.
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV>.
5. Горський І. В. Податковий потенціал у механізмі міжбюджетних відносин / І. В. Горський // Фінанси. – 1999. – № 6. – С. 27–30.
6. Зенченко С. В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке. / С. В. Зенченко // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. – № 1. – С. 186–198.
7. Звіт про виконання місцевих бюджетів Полтавської області за 2013 рік Головного управління державної казначейської служби України у Полтавській області.
8. Звіт про надходження податків і зборів за 2013 рік, які контролюються Головним управлінням Міндоходів у Полтавській області.
9. Іваницька М. Концептуальні підходи до оцінки податкового потенціалу міста / М. Іваницька // Економічний аналіз. – 2013. – Т. 14. – № 1. – С. 12.
10. Калустян Я. В. Теретичні підходи до визначення податкового потенціалу регіону Я. В. Калустян // Економіка будівництва і міського господарства. – 2011. – Т. 7. – № 3. – С. 183–190.
11. Концепція державної регіональної політики. Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001.

– [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

12. Конярова Э. К. Управление воспроизводством финансового потенциала региона. / Э. К. Конярова // Автореф. диссертации кандидата экономических наук. – Ижевск, 2005. – 20 с.

13. Коломиец А. Л. Анализ концептуальных подходов и методов оценки налогового потенциала регионов / А. Л. Коломиец // Налоговый вестник. – 2000. – № 2. – С. 3–5.

14. Клітинський Ю. С. «Джерела формування бюджетного потенціалу регіону» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukr.vipreshebnik.ru>.

15. Куницына С. Ю. К вопросу о природе налогового потенциала / С. Ю. Куницына [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sno.jurati.ru/node/36>.

16. Лучка А. В. Бюджетный потенциал финансовой независимости местного самоуправления : дис. к.е.н.: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / А. В. Лучка ; Тернопільський НАІ. екон. університет. – Тернопіль, 2009. – 275 с.

17. Пасічник Ю. В. Бюджетный потенциал экономического зростания в Украине: монография / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 642 с.

18. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Постанова КМУ від 21 липня 2006 р. – № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/page>.

19. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/54>.

20. Пушак Я. Я. Суть та структура бюджетного потенціалу регіону / Я. Я. Пушак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua>.

21. Слобожан О. Держбюджет-2014 — дежавю «покращення»? / О. Слобожан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua>.

22. Тарангул, Л. Л. Податкова політика та економічний розвиток регіонів: теорія, методологія, практика : автореф. дис. доктора екон. наук: 08.04.01 / НАН України, Інст екон. прогнозування ; Л. Л. Тарангул. – К., 2003. – 32 с.