

Святослав ГЕРЧАКІВСЬКИЙ

ПАРАДИГМА РЕГІОНАЛЬНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто теоретико-організаційні засади регіональної фінансової політики як складової фінансово-економічної політики держави, охарактеризовано сутнісні особливості трактування понять "регіон", "територія", "регіональна політика". Обґрунтовано зміст поняття "податковий інструментарій" та визначено принципи їхнього використання у частині формування дохідної бази місцевих бюджетів.

Theoretical and organizational principles of regional fiscal policy are considered as component financial policy of the state, the essences features of interpretation of concepts "region", "territory", "regional policy" are described. It is explored maintenance of concept "tax tool" and certainly principles of their use in part of forming of profitable base of local budgets.

У процесі формування та реалізації регіональної фінансової політики суттєве наукове і практичне значення має теоретико-еволюційна парадигма, згідно з якою кожне явище, процес чи подія розглядаються у взаємозв'язку історичного минулого, сучасних реалій та майбутнього, а також теоретичного й практичного аспектів. Такий поступальний підхід до розуміння дійсності відстоювали видатні світові мислителі. Загальновідомою є методологічна засада, якої дотримувався Арістотель (IV ст. до н. е.) про те, що все нове вже колись було, що ніщо на нічому не виникає. Інша річ, наскільки те, що було, адекватно відповідає вимогам сьогодення. Так, наприклад, І. Франко вказував: "Поступ наперед є проявою первісною, переважаючою і нормальною, поступ назад – проявою пізнішою і хворобливою" [1, 82]. В історичному вимірі існує багато прикладів, коли через нестачу уваги до проблеми збалансованого територіального розвитку розпадались цілі імперії та держави, змінювались державні устрої, адміністративно-територіальні фундаменти. З огляду на те, що Україна визначила стратегічним вектором своєї зовнішньоекономічної політики євроінтеграцію, за умов якої розвиток регіо-

нальної політики є значущим, актуальність дослідження політики регіонального розвитку набуває особливої ваги.

Негативні аспекти трансформаційних процесів у нашій державі, що відобразились у незадовільному вирішенні гострих соціально-економічних проблем, зумовлені неефективністю регіональної політики розвитку. Як наслідок, це призвело до поглиблення територіальних економічних диспропорцій, дало змогу здійснювати неефективне використання промислового, природно-ресурсного, трудового і наукового потенціалів, зумовило неадекватну соціальну стратифікацію суспільства.

У вітчизняній науці питанням регіональної політики присвячено багато праць [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9]. Так, В. Павлов розглядав теоретико-методологічні аспекти регіональної політики в умовах транзитивної економіки. У праці С. Романюка проаналізовано розвиток державної регіональної політики як галузі економічної теорії, її практичні особливості в розвинених країнах світу. В дослідженні колектив вчених під керівництвом А. Мельник обґрунтував теоретичні основи та практичні аспекти реалізації регіональної політики України з урахуванням європей-

ського досвіду, а М. Долішній описав механізм реалізації регіональної політики, який охоплює широкий спектр процесів регіонального розвитку, територіального управління та місцевого самоврядування у західних регіонах нашої держави. Схожі проблеми досліджено у працях М. Чумаченка, Б. Данилишина, Д. Стеценка. Певний інтерес викликає також модель процесу дослідження адміністративного району, яку запропонував В. Коломийчук. До того ж, вчений вивчав особливості його соціально-економічного розвитку в умовах реформування суспільних відносин. Проте в значному науковому доробку проблематику взаємозалежності оподаткування і територіального розвитку досліджено доволі фрагментарно, досі не сформовані теоретико-організаційні засади регіональної фінансової політики.

Зазначимо, що регіональну фінансову політику слід розглядати як поєднання державної фінансової політики щодо регіонів та безпосередньо фінансової політики органів місцевого самоврядування. Реалізація регіональної фінансової політики на сучасному рівні потребує ретельного осмислення понятійного апарату, зокрема просторового та змістового визначення понять “регіон” і “територія”, які стали об’єктом багатьох міждисциплінарних наукових досліджень. Це доцільно й з огляду на те, що, за твердженням учених М. Долішнього та С. Злупка, трактування цих базових понять уникають не тільки економісти-регіоналісти, а й укладачі довідково-словникових видань з економіки [10, 8].

Безпосередньо в науковий обіг поняття “регіон” впровадив радянський економіст М. Некрасов, який розглядав останній як велику територію країни з більш-менш однотипними природними умовами й характерним напрямком розвитку продуктивних сил на основі співвідношення комплексу природних ресурсів з відповідною матеріально-технічною базою, виробничою та соціальною інфраструктурою. Крім цього, у працях учених колишнього Радянського Союзу тривалий час як один з фундаментальних об’єктів

децентралізованої економічної політики розглядалось поняття територіально-виробничого комплексу, яке використовувалось і у прикладних розробках. Учення про територіально-виробничі комплекси (ТВК) зародились у 20–30-х рр. XX ст., а його основоположниками були І. Александров, Г. Кржижановський, М. Колосовський та М. Баранський. Виокремлення окремих територіальних утворень базувалось на виробничо-енергетичному критерії і на практиці реалізувалось у плані ГОЕРЛО. З розпадом Радянського Союзу актуальність теорії територіально-виробничих комплексів дещо знизилась, хоча вже в незалежних країнах колишнього СРСР такі дослідження продовжувались. Водночас особливо активно почали розвиватись теоретико-методологічні підходи до регіональної економіки.

У наукових дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених набули поширення терміни “територія”, “територіальні утворення”. Однак у наукових колах нема єдиної думки щодо правильності їх застосування. Так, у праці “Оподаткування і регіональний розвиток (теорія і практика)” наголошено, що поняття “територія” є не визначеним у просторовому аспекті і не може виступати об’єктом управління. З іншого боку, ми погоджуємось з тими науковцями, які стверджують, що його доцільно використовувати для означення частини соціального, природного (зокрема, природно-ресурсного й екологічного), економічного, інфраструктурного, культурно-історичного і власне просторового потенціалів країни, яка перебуває в компетенції муніципальних органів влади [11, 24].

Найбільшого поширення в останніх науково-практичних дослідженнях набув термін “регіон”. Окремі вітчизняні науковці дають різні трактування цього поняття. Так, в українській економічній енциклопедії регіон (від лат. *regionis* – “область”, “округ”) розглядається як територія країни зі специфічними природно-кліматичними умовами та характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографіч-

них, історичних, соціальних особливостей, розвиток якої здійснюється на основі законів національної економіки [12, 164].

На відміну від територіально-виробничих комплексів і територій, за основу при визначенні регіону науковці беруть значно більше критеріїв, зокрема: спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості й сільського господарства, наявність суб'єктів господарювання, об'єднаних регіональними економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами, у результаті яких утворюється регіональний тип відтворення соціальної системи. Водночас А. Мельник ототожнює регіон з "...господарською територією, яка виділяється всередині країни економіко-географічним розташуванням, природними та трудовими ресурсами, структурою і спеціалізацією господарства, екологічними, соціальними, культурними та економіко-технічними проблемами, роллю в національному та міжнародному поділі праці" [4, 12]. Схожу дефініцію подає у своїй праці В. Симоненко [13, 27].

Деякі вітчизняні науковці наводять більш чітке визначення поняття "регіон", пов'язуючи його, насамперед, з адміністративно-територіальним устроєм. Так, М. Долішній розглядає регіон "...як адміністративно-відокремлену територію України (адміністративна область, а також міста Київ і Севастополь) з особливостями природно-географічного та економіко-географічного положення, набутою економічною структурою і системою розселення, а також системою факторів обмеження його виробничого потенціалу" [14, 7]. У своїх подальших дослідженнях згаданий економіст стверджує, що термін "регіон" ідентифікує адміністративно-територіальну одиницю України – область, район, населений пункт, а також об'єднання адміністративно-територіальних одиниць або частку адміністративно-територіальної одиниці як територію. До того ж за способом утворення слід розрізняти два класи регіонів: адміністративно-територіальні – регіо-

ни базового (первинного) поділу та регіони вторинного територіального поділу. Перший клас регіонів об'єднує адміністративні області, міста загальнодержавного значення, адміністративні райони і міста обласного значення, території сільських рад та міста районного значення. Регіони вторинного територіального поділу виділяються залежно від певної ознаки [6, 479–482].

Проте поняття "регіон" за своєю суттю є масштабнішим в територіальному вимірі й не обмежується кордонами однієї країни. Так, у російському економічному словнику як один з варіантів наведено таку дефініцію: "Регіон – група сусідніх країн, що є окремим економіко-географічним районом, має загальні ознаки, які відрізняють цей район від інших районів" [15, 280]. Крім цього, у сучасних глобалізаційних реаліях регіон слід розглядати як відкриту соціально-економічну систему. Зовнішні зв'язки потрібні для того, щоб запобігти інертності внутрішньої територіальної кон'юнктури, яка значно зменшує здатність до нововведень. Зокрема, Л. Тарангул пропонує так тлумачити аналізоване поняття: "Регіон – це "відкрита" територіально-цілісна й адміністративно визначена частина країни, яка поєднує населення, господарство, природу та відзначається певною виробничою спеціалізацією, більш тісними внутрішніми, аніж зовнішніми зв'язками і спільністю суспільно-територіальних властивостей" [16, 15].

Суттєві напрацювання у сфері дослідження розвитку регіонів та визначення самого поняття "регіон" містяться у дослідженнях іноземних вчених, зокрема А. Вебера, О. Кристаллера, А. Льюша, П. Хаггета. Визначальною є одна з перших праць з регіоналістики "Методи регіонального аналізу" (1960 р.), автором якої був У. Ізард. Як правило, представники економічної думки Заходу трактують поняття "регіон" як просторово-територіальну одиницю (штат, провінція, їхні частини чи сукупності) або як функціонально-просторову категорію, наприклад, як систему ринків чи квазікомпанії,

щодо яких слід застосовувати корпоративні методи управління [4, 11].

Узагальнюючи численні теоретичні напрацювання та використовуючи системний підхід, доходимо висновку, що поняття “регіон” слід розуміти як адміністративно і територіально визначену частину країни, для якої характерні: економіко-географічне розташування, природні та трудові ресурси, виробнича, соціально-культурна спеціалізація і система внутрішньо-державних та зовнішніх зв'язків. На думку більшості вчених, які займалися питаннями адміністративного устрою в Україні (Ф. Заставний, М. Пістун, О. Шаблій), базовою одиницею територіального управління має залишатися саме адміністративна область.

Засади збалансований розвиток території повинен стати основою для ефективної регіональної політики. Це пояснюється тим, що предметом досліджень є саме територіальні аспекти розвитку суспільства і природи в їхньому взаємозв'язку. Територія ж з її різноплановими соціально-економічними й екологічними проблемами перетворюється на найважливіший об'єкт досліджень. Закономірно, що відмінності економічного і соціального потенціалів, з одного боку, й природного потенціалу – з іншого, суттєві. Це відмінності в компонентному складі, формах руху, характері однорідності і закономірностях розвитку.

На основі системного аналізу вважаємо, що регіональну політику слід розглядати як політику держави щодо розвитку регіонів і власне регіональну політику територіальних утворень. Головна мета регіональної політики полягає у створенні належних умов для динамічного, комплексного, збалансованого розвитку країни та власне її регіонів. У цьому контексті зроблено певні якісні кроки як у науковому, так і практичному аспекті. Насамперед, це стосується концептуально-програмного та законодавчого забезпечення її реалізації, зокрема ухвалення і впровадження Концепції державної регіональної політики України, розробка проекту Концепції

державної стратегії регіонального розвитку України на 2003–2011 рр. Крім цього, розробляються стратегії соціально-економічного розвитку областей, міст з особливим статусом й автономії держави.

Регіональна політика в теоретико-прикладному аспекті є поліструктурною дефініцією, яка охоплює значний пласт життєдіяльності регіонів, зокрема, в межах цього комплексного поняття розглядають економічну, промислову, соціальну, демографічну, екологічну, бюджетно-податкову (фіскальну), інвестиційну політику тощо. Щодо багатьох альтернативних трактувань поняття “регіональна політика” найбільш повним та логічним, на нашу думку, є підхід Д. Стеценка, який вважає, що регіональна політика – це сукупність заходів, спрямованих на оздоровлення природного середовища та стимулювання ефективного соціально-економічного розвитку регіонів, раціональне використання їхніх ресурсних потенціалів і пріоритетів, забезпечення сприятливих умов життєдіяльності населення та вдосконалення територіальної організації суспільства [8, 216].

У вітчизняній науці нема єдиної думки щодо існування регіональної фіскальної політики, до того ж не здійснено аргументованих наукових напрацювань у цій сфері. Як наслідок, політика центральної влади щодо розвитку територіальних утворень має спонтанний, багато у чому суб'єктивний та помилковий характер, хоча останнім часом робляться спроби довести об'єктивність існування фіскальної (податкової) політики на субнаціональному рівні [16; 17; 18]. Так, у регіональній фіскальній політиці вбачають сукупність дій регіональних органів державного регулювання для забезпечення функцій держави на рівні регіону [17, 58]. Регіональну ж податкову політику характеризують як “...систему заходів щодо вдосконалення оподаткування, спрямованих на забезпечення інтересів держави щодо регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів, що охоплює діяльність як державних, так і місцевих органів влади у податковій сфері” [16, 79].

Теоретичні напрацювання у сфері регіональної фінансової політики представлені також науковим доробком українського економіста М. Яснопольського – засновника першої у світі просторової фінансової економетрії. У 90-х рр. XIX ст. цей учений опублікував працю “Географічний розподіл державних доходів і витрат в Росії”, у якій проаналізував особливості формування доходів та видатків на всьому просторі Російської імперії відповідно до населення й території та зробив висновок, що українські губернії дають у дев’ять разів більше доходів у скарбницю імперії, ніж території, яку вони займають [19, 9]. Однак суттєвих напрацювань щодо визначення теоретичних меж реалізації регіональної фінансової політики до цього часу не зроблено. Саме тому, на нашу думку, існує потреба у теоретичному доопрацюванні суті поняття “регіональна фінансова політика”, його компонентності й функціональності.

Регіональна фінансова політика за своєю економічною суттю є складовою регіональної фінансової політики та виступає її стрижнем, що, закономірно, потребує розробки і реалізації її як самостійного інструменту впливу держави на процеси комплексного та збалансованого розвитку її територій. Наголосимо, що реальна дійсність регіональної фінансової політики у своїй основі пов’язана із формою державного устрою – федералізмом чи унітаризмом. Цей фактор є домінуючим у процесі розподілу функцій і відповідних повноважень по вертикальній ієрархії: держава – регіон – території. Особливо яскраво суть регіональної фінансової політики виявляється за умови дії певних політичних факторів, які зумовлюють надання більших повноважень у сфері бюджетно-податкових відносин на рівень місцевих органів влади.

У регіональній фінансовій політиці потрібно враховувати специфічні особливості розвитку кожного регіону, історичні й інші умови їхнього формування, сприяти стабільності розвитку регіону. Основні завдання ре-

гіональної фінансової політики полягають у гарантуванні економічної незалежності та забезпеченні здатності економіки регіону до саморозвитку. І в цьому виникає загальна потреба дослідження важелів, які характеризують сталість розвитку економіки регіонів. Такі регіональні важелі – це система кількісних і якісних показників, які свідчать про перманентний та ретроспективний вплив різноманітних факторів на соціально-економічну стабільність регіону. Механізм реалізації стабілізаційних регіональних важелів потребує економіко-правового впровадження фінансової політики як на державному, так і на регіональному рівні, до того ж з урахуванням централізованого та регіонального прогнозування, планування і програмування соціально-економічних процесів.

Таким чином, регіональну фінансову політику слід розуміти як систему цілей та заходів органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері формування коштів місцевих бюджетів, спрямованих на комплексний розвиток регіону. Регіональну фінансову політику як поліструктурну категорію варто розглядати через єдність трьох складових: податкової політики, видаткової політики та політики міжбюджетного збалансування. Таке трактування, на нашу думку, є правильним, адже в економічній літературі представників Заходу фінансова політика розглядається крізь призму регулювання державних видатків і податкових надходжень для забезпечення повної зайнятості, стабільності цін та економічного зростання. Так, наприклад, К. Макконнелл і С. Брю трактують фінансову політику як зміни в урядових видатках та оподаткуванні, спрямовані на досягнення визначених цілей збільшення обсягу виробництва і повної зайнятості або зниження інфляції. Водночас П. Самуельсон та В. Нордгауз вважають, що фінансова політика – це процес змін у системі оподаткування й урядових видатках, спрямованих на зменшення коливання ділових циклів та сприяння швидкому зростанню економіки з високою зайнятістю і без високої неконтрольованої інфляції.

Зазначимо також, що регіональну податкову політику слід розглядати як структурний елемент регіональної фінансової політики та загальнодержавної податкової політики. Нині у вітчизняній практиці оподаткування регіональний (обласний) рівень державної влади практично повністю позбавлений будь-яких прав щодо запровадження на території адміністративних областей податків і зборів (донедавна таке право стосувалося лише місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон). Районний рівень та рівень територіальних громад ще більше позбавлений реальних податкових повноважень впливати на територіальний розвиток. Водночас, як засвідчує практика розвинених ринкових країн, саме податковий інструментарій у регіональній політиці реалізується в процесі організації фінансів на територіях зі спеціальним економічним статусом. Саме в таких адміністративно-територіальних утвореннях значною мірою модифікується організація місцевих фінансів.

Суть поняття “регіональна політика” пояснює та деталізує набір інструментів, за допомогою яких безпосередньо втілюються на практиці конкретні дії органів державної й місцевої влади. Виокремлення понять “інструмент” та “інструментарій” у сучасній фінансовій науці не випадкове, адже воно ґрунтується на активному поширенні ідей новітнього суб’єктивно-ідеалістичного вчення американського філософа Дж. Дьюї – інструменталізму (різновид прагматизму). Особливість такого світоглядного бачення полягає в розгляді ідей та понять не як відображення об’єктивної дійсності, а винятково як знарядь, інструментів для впорядкування суб’єктивного досвіду, діючої практики.

Особливе місце у системі інструментів регіональної політики посідають фінансові важелі, які слід розглядати як заходи заохочення чи відлякування, або індикативні інструменти. Мета використання цих заходів полягає у здійсненні впливу на приватно-економічні рішення суб’єктів господарюван-

ня для забезпечення їхньої відповідності цілям раціонального використання регіону. Такий аргумент дає право вести мову про особливу складову інструментарію регіональної політики – фінансову.

Теоретичною основою використання в межах регіональної фінансової політики певних податкових інструментів є функціональна природа самих податків. Суть податку, зокрема регулюючий аспект, визначається на основі функцій, які виконує ця категорія. У вітчизняній і зарубіжній фінансовій науці існують різні погляди на функціональне призначення цього поняття. Науковці вирізняють фінансову, регулюючу, розподільну, стимулювальну, контрольну, мобілізаційну, соціальну, економічну, стабілізаційну, інтегруювальну функції та функцію поєднання інтересів особи й суспільства. Деякі вчені дотримуються протилежної думки. Так, відома російська дослідниця Т. Юткіна у праці “Податки й оподаткування” стверджує, що “Податок не виконує ніяких функцій” [20, 85]. Інші ж російські вчені М. Романовський та О. Врублевська зазначають: “...з огляду на глибинну економічну суть самого поняття податку йому іманентна єдина фінансова функція, яка яскраво виявляється на всіх історичних етапах його розвитку і є атрибутом податку...” [21, 23]. Ми підтримуємо думку, що поряд із фінансовою необхідною та властивою податком є розподільно-регулююча функція. Першоосновою цього твердження стала економічна доктрина Дж. Кейнса про “вбудовані механізми гнучкості”, в яких він вбачав саме регулювальний потенціал податків.

Таким чином, регулююча функція податків передбачає вплив на економічний і соціальний розвиток країни загалом, окремих галузей економіки, територіальних одиниць, суб’єктів господарювання, а також населення. Власне, об’єктивна необхідність виокремлення поняття “податковий інструментарій” пов’язана з необхідністю систематизувати функціональні вияви категорії “податок”, які можна використати з метою впливу на фінансове забезпечення розвитку територій.

Податкові інструменти не слід ототожнювати винятково із самими податками, зборами, обов'язковими платежами, адже їм властиві ще й інші форми (вияви), що використовуються у процесі податкового регулювання, а саме: податкові пільги та преференції, система санкцій, спрощені моделі оподаткування, форми податкової заборгованості, моделі калькулювання податкового потенціалу і його використання у фінансовому вирівнюванні територіального розвитку та ін.

Отже, з метою поєднання фінансової та регулюючої природи податку вважаємо за доцільне трактувати податковий інструментарій територіального розвитку як сукупність фінансових важелів наповнення бюджетів, заохочення або стримування, що використовуються в процесі фінансового забезпечення розвитку територій та подоланні дивергенцій адміністративно-територіальних утворень.

Податковий інструментарій як фінансово-правовий інститут має свій, точно окреслений предмет правового регулювання – відносини, пов'язані з фінансовим забезпеченням й акумуляцією (мобілізацією) дохідної бази місцевих бюджетів. Податковому інструментарію властиві певні характерні ознаки. Зокрема, правова регламентованість планової акумуляції максимально великих (для конкретного місцевого бюджету) регулярних і стійких податкових надходжень. Ця ознака характеризує чіткі взаємовідносини між державним бюджетом та місцевими бюджетами щодо зарахування податкових надходжень у доходи визначеного бюджету. Такий розподіл і бюджетну класифікацію регламентує Бюджетний кодекс України. Так, стаття 9 цього нормативного акта визначає доходи бюджету за такими розділами: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти. Тут податкові надходження є інструментом фінансового забезпечення й визначені згаданим кодексом таким чином: "Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі".

У світовій та вітчизняній фінансовій практиці, крім податків як інструментів фінансового забезпечення територій, простежується використання таких інструментів, як податкові пільги, зокрема через створення та функціонування вільних (спеціальних) економічних зон, територій пріоритетного розвитку, технопарків тощо. У практичному контексті території з особливим економічним статусом (або спеціальні органи управління такими територіями) отримують від центральної влади низку податкових преференцій, пільг, додаткових податкових повноважень, наприклад, можливості щодо запровадження (або скасування) на цих територіях певних податків, зборів, обов'язкових платежів, звільнення від їхньої сплати, коригування ставок чи надання щодо них податкових пільг.

Крім того, окремі податкові інструменти (податкові надходження, пільги, преференції, податкові канікули, податкові кредити, податкові знижки тощо) можуть використовуватися в межах створюваних на визначених територіях особливих митних режимів, особливих валютних режимів, особливих інвестиційно-інноваційних режимів, особливих режимів адміністрування ресурсних платежів за користування землею, іншими природними ресурсами та корисними копалинами, особливих режимів ціноутворення, особливих бюджетних і міжбюджетних режимів.

Особливий режим оподаткування в межах певних територій передбачає повне або часткове звільнення від оподаткування суб'єктів таких територій, а їхній особливий інвестиційний режим – систему пільг зі стимулювання залучення іноземних та національних інвестицій. Для наукового обґрунтування прийняття рішень у сфері регіонального фінансового регулювання, зокрема надання податкових преференцій і пільг окремим територіям, доцільно, на нашу думку, застосувати показник фінансової автономії – коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці. Території з малою податкоспроможністю мають низький рівень фінансової автономії, тому вони потребують

податкового регулювання. Якщо такі регіони є економічно пріоритетними у державі, то у бюджеті також мають бути заплановані відповідні трансферти для вирівнювання там доходів і видатків, оскільки функція державних фінансів полягає у збалансуванні фінансів місцевих органів влади.

На депресивних територіях доцільно надавати більше податкових преференцій, запроваджувати мінімальні ставки податків, щоб регіон (територія) став привабливішим на етапі становлення та закріплення на ринку певних господарських структур. Податкові преференції мають бути чітко обмежені строком дії, адже на першому етапі держава надаватиме субсидії місцевим бюджетам. Доцільно також законодавчо визначити і відповідальність суб'єктів господарювання перед органами місцевого самоврядування за отримання очікуваних результатів (створення робочих місць та зростання середньої заробітної плати згідно з поданим бізнес-планом). При недосягненні обумовлених результатів, суб'єкти, що користувалися пільгами, повинні за рахунок власних коштів повернути суми преференцій до місцевих бюджетів зі сплатою пені, яку нараховують у встановлених розмірах на недоїмку за відповідними видами платежів.

Зазначимо, що використання податкового інструментарію як сукупності фіскальних важелів впливу на фінансове забезпечення розвитку територій має ґрунтуватися на таких базових принципах: 1) зміцнення фінансової незалежності територіальних одиниць і підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в адмініструванні податків; 2) використання податкового інструментарію на основі максимального врахування податкового потенціалу території; 3) вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку територій; 4) досягнення справедливості як щодо податкового навантаження територій, так і в наданні податкових стимулів; 5) довгостроковість, незмінність та передбачуваність використання податкових інструментів.

Особливістю податкових інструментів територіального розвитку є наявність фіскального ефекту, який виявляється у формуванні доходів місцевих бюджетів. Саме пріоритетний принцип зміцнення фінансової незалежності територіальних одиниць формуватиме дієві мотиваційні чинники, які стимулюватимуть органи місцевого самоврядування до максимізації мобілізації податків, зборів, обов'язкових платежів в доходи як місцевих бюджетів, так і державного.

Поряд із цим, в процесі використання податкового інструментарію на рівні територіальних утворень слід, безумовно, врахувати те, що рішення політичних інститутів у сфері публічних фінансів приймаються суб'єктивно, без дотримання та врахування об'єктивних соціально-економічних реалій. Саме принцип максимального врахування податкового потенціалу території має слугувати чітким орієнтиром політичних суб'єктів в процесі ухвалення рішень щодо використання податкових інструментів.

Реалізація на практиці податкового інструментарію, на нашу думку, має бути спрямована на виконання стратегічного завдання – вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку територій. Досягнення економічного та соціального ефекту для населення відповідних територіальних громад має бути визначальною метою у використанні податкового інструментарію. В цьому контексті дотримання принципу досягнення справедливості як щодо податкового навантаження територій, так і в наданні податкових стимулів сприятиме виконанню мети та запобігатиме збільшенню дивергенцій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень.

Принцип довгостроковості, незмінності та передбачуваності використання податкових інструментів повинен обов'язково застосовуватись, особливо зважаючи на функціонування національної економіки в умовах періодичних політичних і фінансових криз. Закріплення на довгостроковій основі використання податкових інструментів та

незмінність його правового регламентування дасть змогу налагодити ефективний механізм фінансового забезпечення розвитку територій, зокрема при формуванні доходів місцевих бюджетів. Цей принцип також актуалізується за умов функціонування спеціальних пільгових режимів оподаткування на територіальному рівні. Дотримання такого принципу сприятиме поживленню інвестиційних процесів, підвищить прозорість податкової системи, зробить зрозумілішою та доступнішою податкову політику нашої держави загалом.

Підсумовуючи, зазначимо, що в теорії вироблено значний обсяг можливостей використання різноманітних податкових інструментів, за допомогою яких можна впливати практично на всі аспекти комплексного та збалансованого розвитку територій. Однак одним із ключових принципів, що має стати основою для використання податкового інструментарію є зміцнення фінансової незалежності територій, практичним виявом якої є здійснення фіскальної децентралізації.

Література

1. Франко І. Я. *Зібрання творів*. – Т. 45. – К.: Наукова думка, 1986. – 297 с.
2. Коломийчук В. С. *Розвиток соціально-економічного розвитку адміністративного району в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку)*. – Тернопіль: Укрмедкнига, 2001. – 440 с.
3. Кравченко В. І. *Місцеві фінанси України: Навч. посіб.* – К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. – 487 с.
4. *Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: Монографія / За ред. А. Ф. Мельник*. – Тернопіль: Економічна думка, 2003. – 608 с.
5. Павлов В. І. *Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації: теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації*. – Луцьк: Надстир'я, 2000. – 580 с.
6. *Регіональна політика і механізми її реалізації / За ред. М. І. Долішнього*. – К.: Наукова думка, 2003. – 503 с.
7. Романюк С. А. *Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості*. – К.: Видавництво УАДУ, 2001. – 112 с.
8. Стеченко Д. М. *Управління регіональним розвитком*. – К.: Наукова думка, 2000. – 233 с.
9. Чумаченко М. Г. *Регіональна політика в Україні*. – Донецьк, 1993. – 342 с.
10. Долішній М. І., Злупко С. М. *Основи регіоналізації // Регіональна економіка*. – 2003. – № 3. – С. 7–17.
11. Лексин В. Н., Швецов А. Н. *Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития*. – 2-е изд. – М.: УРСС, 1999. – 368 с.
12. *Економічна енциклопедія*. – Т. 3 / Ред. кол.: Мочерний С. В. та ін. – К.: Видавничий центр "Академія", 2002. – 952 с.
13. Симоненко В. К. *Регионы Украины. Проблемы развития*. – К.: Наукова думка, 1997. – 354 с.
14. Долішній М. І., Мошенець О. С. *Ринкові механізми регіонального управління // Регіональна економіка*. – 2001. – № 1. – С. 5–11.
15. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. *Современный экономический словарь*. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 496 с.
16. Тарангул Л. Л. *Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): Монографія*. – Ірпін: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.
17. Крисоватий А. І., Луцик А. І. *Податки і фіскальна політика: Навч. пос.* – Тернопіль, 2003. – 312 с.
18. Опахана Н. *Проблематичні аспекти регіональної фіскальної політики в Україні / Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України: Зб. наук. праць каф. УТР і РПС*. – Вип. 7. – 2002. – С. 49–51.
19. Долішній М. І., Злупко С. М. *Основи регіоналізації // Регіональна економіка*. – 2003. – № 3. – С. 7–17.
20. Юткина Т. Ф. *Налоги и налогообложение: Учебник*. – М.: ИНФРА – М., 1998. – 429 с.
21. *Налоги и налогообложение*. – 4-е изд. / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – Спб.: Питер, 2003. – 576 с.