

DOI: [10.32702/2307-2105-2020.5.12](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.5.12)

УДК 336.143.01

*Б. І. Пишк,*

*д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Львівський навчально-науковий інститут Державного вищого навчального закладу «Університет банківської справи»  
ORCID ID: 0000-0001-7930-0791*

## **РОЛЬ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ**

*B. Pshyk*

*Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Finance, Banking and Insurance, Lviv educational-scientific institute of the Banking University*

### **THE ROLE OF FISCAL SPACE IN ENSURING INCLUSIVE DEVELOPMENT OF THE REGION: THEORETICAL ASPECT OF RESEARCH**

*Стаття присвячена дослідженню сутності фіскального простору, проблематики його формування, а також обґрунтування напрямів розширення його впливу на забезпечення інклюзивного розвитку регіонів в умовах поглиблення в Україні процесів фінансової децентралізації. На основі аналізу наявних в економічній літературі підходів, подано авторське тлумачення поняття «фіскальний простір регіону» з позицій функціонування фіскального середовища, взаємодії економічних агентів та органів місцевої влади з огляду на вплив механізмів фіскальної політики, прийняття рішень щодо впливу на процеси формування та перерозподілу фінансових ресурсів бюджетами певного рівня, дотримання відповідності цілям, пріоритетам та вимогам у забезпеченні стійкості фінансового стану держави та її регіонів. Доведено, що фіскальний простір регіонів обмежується впливом фіскальної політики держави, орієнтири та відповідні механізми реалізації якої через законодавче встановлення визначають рамки можливостей економічних суб'єктів приймати самостійні рішення й впливати на процес акумулювання та використання фінансових ресурсів у бюджетах певного рівня.*

*Визначено, що роль фіскального простору у забезпеченні інклюзивного розвитку регіонів потрібно розглядати та оцінювати з позицій виявлення шляхів акумулювання та пошуку резервів збільшення доходів місцевих бюджетів та оптимізації видатків на досягнення визначених інклюзивно орієнтованих цілей. Це передбачає упорядкування і координацію державних та регіональних пріоритетів розвитку із подальшою концентрацією фінансових ресурсів (при дотриманні вимог збереження фінансової стійкості та фіскальної стабільності економічної системи певного рівня), необхідних для вирішення відповідних значущих проблем і питань.*

*Доведено, що регіональні органи влади повинні володіти достатньою фіскальною автономією, інституційними та організаційними механізмами, а також мати належний рівень управлінської компетенції аби ефективно виконувати видаткові зобов'язання в*

умовах фіскальної децентралізації. Зроблено висновок про необхідність є пошуку нових та вдосконалення існуючих механізмів, спрямованих на зміцнення фінансової бази регіонів з метою стимулювання їх сталого зростання шляхом збільшення інфраструктурних витрат і фінансування програм, що мають важливе значення для досягнення цілей інклюзивного розвитку, з якого отримує вигоду більшість населення, що зумовлює зростання рівня його життя, добробуту і подолання бідності.

*The article is devoted to the study of the essence of fiscal space, the problems of its formation, as well as the substantiation of the directions of expanding its influence on ensuring the inclusive development of regions in the conditions of deepening of financial decentralization processes in Ukraine. Based on the analysis of available approaches in the economic literature, the author's interpretation of the concept of "fiscal space of the region" from the standpoint of the fiscal environment, interaction of economic agents and local authorities given the impact of fiscal policy mechanisms, decision-making on influencing the formation and redistribution of financial resources budgets of a certain level, compliance with the goals, priorities and requirements in ensuring the stability of the financial condition of the state and its regions. It is proved that the fiscal space of regions is limited by the influence of fiscal policy of the state, the guidelines and relevant mechanisms of which through the legislative establishment determine the scope of economic entities to make independent decisions and influence the accumulation and use of financial resources in budgets.*

*It is determined that the role of fiscal space in ensuring the inclusive development of regions should be considered and evaluated from the standpoint of identifying ways to accumulate and find reserves to increase local budget revenues and optimize expenditures to achieve certain inclusive goals. This involves streamlining and coordinating state and regional development priorities with further concentration of financial resources (subject to the requirements of maintaining financial stability and fiscal stability of the economic system of a certain level), necessary to address relevant issues and issues.*

*It has been proven that regional governments must have sufficient fiscal autonomy, institutional and organizational mechanisms, and an appropriate level of managerial competence to effectively meet expenditure commitments in the context of fiscal decentralization. It is concluded that it is necessary to find new and improve existing mechanisms aimed at strengthening the financial base of regions in order to stimulate their sustainable growth by increasing infrastructure costs and funding programs that are important for achieving inclusive development goals that benefit the majority of the population. causes an increase in his standard of living, well-being and overcoming poverty.*

**Ключові слова:** бюджетна система; інклюзивний розвиток регіону; фінансова децентралізація; фіскальний простір регіону.

**Key words:** budget system; inclusive development of the region; financial decentralization; fiscal space of the region.

**Постановка проблеми.** Децентралізація та реформа державного управління, визначені пріоритетними в межах Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” [1], передбачають підвищення спроможності та фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування та призводять до появи нових завдань у сфері бюджетного регулювання регіонального розвитку. На нинішній день проблематика формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів територій, що в свою чергу потребу наукового переосмислення та корегування концептуальних засад бюджетного регулювання, а також вирішення широкого кола теоретичних, методичних та практичних проблем у сфері формування фіскального простору та міжбюджетних відносин.

Адже одним із найважливіших завдань реформування вітчизняної бюджетної системи є побудова ефективного механізму бюджетного регулювання на всіх її рівнях з урахуванням характеру і особливостей міжбюджетної взаємодії. Специфіка процесів реформування державного устрою та системи фінансових відносин у бюджетній сфері визначає необхідність раціонального розподілу фінансових повноважень між рівнями бюджетної системи, наповнення дохідної частини бюджетів за рахунок податкових та інших надходжень згідно

чинного законодавства. Крім того, численні проблеми розвитку регіонів пов'язані не лише з їх рівнявою диференціацією, що визначається бюджетним потенціалом, а й з ефективністю використання наявних коштів.

Усі ці згадані вище проблеми зумовлюють необхідність адаптивних змін для збереження економічного потенціалу регіонів та забезпечення їх інклюзивного розвитку, зокрема на базі розширення фіскального простору. Це пов'язано з тим, що саме на регіональному рівні процеси соціально-економічного розвитку держави набувають конкретного і цілеспрямованого характеру орієнтації на задоволення індивідуальних і колективних потреб громадян у забезпеченні добробуту, високого рівня якості життя, а також реалізації програм соціально-економічного розвитку. Особливого значення та актуальності дане питання набуває при формуванні місцевих бюджетів, оскільки, оскільки через функціонування органів місцевого самоврядування проявляється організація демократичного устрою суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Хоча термін «фіскальний простір» увійшов до наукової термінології відносно недавно, однак на сьогодні існують різні погляди дослідників на предмет трактування його сутності. Здебільшого концепція «фіскального простору» використовується урядами країн для обґрунтування необхідності лібералізації бюджетних обмежень з метою залучення додаткових (позичених) ресурсів для фінансування інфраструктурних проектів. При цьому в даному випадку науковці та політики вбачають логіку у тому, що такі проекти створюють продуктивні активи, окупляться в довгостроковій перспективі, а відтак самі для себе утворюють необхідний фіскальний простір. Однак слід зазначити, що згадана вище концепція, на відміну від самого терміну, є відомою широкому загалу і вже давно перебуває у площині бюджетного аналізу і викликає значний інтерес зі сторони урядів країн, регіональних органів лади та міжнародних організацій.

Одне з найбільш поширених трактувань сутності фіскального простору запропонував заступник директора Департаменту з бюджетних питань Міжнародного валютного фонду (далі МВФ) П. Хеллер, який його як резерву бюджету, що дозволяє уряду надавати ресурси для досягнення бажаних, забезпечуючи при цьому беззбитковість для фінансових позицій і стабільності економіки [2, с. 4]. На його думку, створення фіскального простору на рівні національної економіки повинно відбуватися за рахунок таких джерел: генерування додаткових надходжень за рахунок дискреційних заходів у сфері податкової політики або покращення податкового адміністрування; скорочення непродуктивних витратків бюджету з метою вивільнення фінансових ресурсів для більш пріоритетних; зниження майбутніх витратків на обслуговування державного боргу за рахунок його повного або часткового списання, що дозволить здійснювати витатки розвитку; запозичення фінансових ресурсів із зовнішніх або внутрішніх джерел; емісія грошових коштів центральним банком з метою кредитування державних витратків; отримання урядом фінансової допомоги та грантів [3, с. 32-33].

Подібна думка висловлюється групою вчених Науково-дослідного відділу МВФ [4], які розглядають фіскальний простір крізь призму можливостей для подальшого збільшення державного боргу без підризу фінансової стійкості держави та спроможності уряду фінансувати пріоритетні заходи соціально-економічного розвитку.

В умовах поглиблення процесів фінансової децентралізації, яка передбачає підвищення фіскальної автономії місцевих органів влади, концепцію фіскального простору доцільно розглядати на регіональному рівні. У таблиці 1 наведено низку визначень регіонального фіскального простору.

Цілком очевидно, що теоретична складова концепції фіскального простору є достатньо опрацьованою зарубіжними та вітчизняними дослідниками, а в поглядах вчених на предмет його сутності домінують ресурсний, витратний та функціональний підходи. Разом з тим, віддаючи належне авторам зазначимо, що при визначенні фіскального простору регіону варто було б додатково врахувати низку таких моментів: по-перше, у процесі розгляду фіскального простору з позицій ресурсного підходу відбувається отождення із загальним обсягом фінансових ресурсів тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці; по-друге, під фіскальним простором регіону часто розуміють його бюджетно-податковий потенціал, який формується у процесі використання таких інструментів як податки, витрати і трансферти; по-третє, в умовах фінансової децентралізації слід враховувати специфіку формування фіскального простору регіону.

**Таблиця 1.**  
**Трактування сутності поняття «фіскальний простір регіону»**

<b>Автор</b>	<b>Визначення</b>
Л. Аджієва [5, с. 9–10]	можливий обсяг фінансових ресурсів регіону, які визначаються, з одного боку, величиною бюджетно-податкового потенціалу, трансфертів та позик, а з іншого – раціоналізацією бюджетних витрат.
І. Цимбалюк [6, с. 167]	Середовище взаємодії між економічними суб'єктами та органами самоврядування стосовно перерозподілу фінансових ресурсів регіону, детермінантами формування та розширення якого є: орієнтири та механізми фіскальної політики; бюджетний устрій і структура бюджетної системи; величина податкового потенціалу території
Є. Волковський [7, с. 359]	загальна сума фінансових ресурсів, фактично чи потенційно наявних у розпорядженні територіальних органів влади, які об'єктивно можуть бути використані ними для виконання своїх повноважень у межах існуючої моделі фіскального федералізму. Кількісно територіальний фіскальний простір включає до

	себе, окрім бюджетного потенціалу території, залучені кошти (трансферти, позики) та фінансові ресурси вивільнені у результаті ефективного використання наявного бюджетного потенціалу території.
Д. Пожидаєв [8, с. 14]	загальна сума фінансових ресурсів, доступних для покращення процесу надання основних соціальних та економічних послуг на місцевому рівні як результат бюджетних та пов'язаних з ними рішень органів державної влади всіх рівнів, що не призводять до погіршення стійкості системи державних фінансів [2, с. 14]
Є Кузькін [9, с. 11]	сукупність локалізованих в межах певної території економічних процесів і господарських відносин (сформованих в ході інституціонально-упорядкованої взаємодії суб'єктів, орієнтованої на реалізацію індивідуальних та колективних інтересів), результати здійснення яких в рамках дії податкового та бюджетного механізмів держави визначають на основі розробки та реалізації активної фінансової політики фінансовий потенціал, який може бути використаний для реалізації органами самоврядування (в межах наданих ним прав і повноважень) на місцевому рівні діапазону рішень в сфері регіонального розвитку, що відповідають загальнодержавним цілям та пріоритетам підтримки життєдіяльності територіальної громади, в межах дотримання вимог та обмежень щодо збереження стійкості фінансового стану держави та її регіонів.

Адже, з одного боку, фінансовий простір регіонів обмежується впливом фінансової політики держави, цілі та механізми якої чітко визначені чинним законодавством, що обмежує певним чином процес управління бюджетами на тому чи іншому рівні економічних відносин. Проте з іншого, органи місцевого самоврядування в Україні мають самостійно вирішувати проблему створення фінансового простору для вирішення соціально-економічних завдань та реалізації цілей регіонального розвитку, що актуалізує дослідження особливостей формування та використання фінансового простору на регіональному рівні.

**Метою статті** є висвітлення сутності фінансового простору, проблематики його формування, а також обґрунтування напрямів розширення його впливу на забезпечення інклюзивного розвитку регіонів в умовах поглиблення в Україні процесів фінансової децентралізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На нашу думку, наукове бачення сутності фінансового простору регіону слід вибудовувати на комплексному поєднанні низки характеристик, зокрема часова характеристика, структурність, рівневість, взаємодія між окремими складовими та ін. Для розуміння сутності фінансового простору регіону необхідною є конкретизація параметрів, що дозволить виділити характерні риси та окреслити його сутність:

1. Фінансовий простір на макроекономічному рівні спричиняє вагомий вплив на територіальне розміщення продуктивних сил, розподіл населення, рух фінансових та інвестиційних потоків у масштабах усієї держави, а на регіональному рівні виступає найважливішою передумовою для вирівнювання територіальних диспропорцій, підвищення якості та рівня життя мешканців території, розвитку виробничої та соціальної інфраструктури.

2. Для фінансового простору є характерними час і місце дії. Необхідність і доцільність розгляду регіональних аспектів формування фінансового простору в контексті зміцнення фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування обумовлена насамперед фундаментальними закономірностями просторової побудови держави. Зокрема, йдеться про розташування економічних суб'єктів, місце реалізації їх взаємодій, сфера боротьби за доступ до благ і ресурсів, що містяться в просторі.

3. В межах фінансового простору відбувається взаємодія між економічними суб'єктами, зокрема фінансові відносини між бюджетами різних рівнів з приводу формування та перерозподілу фінансових ресурсів.

4. Фінансовий простір структурований статусами економічних агентів, їх груп та порядком пріоритетності їх соціальних позицій.

5. Basis побудови для фінансового простору є фінансове середовище як система взаємозв'язків та обставин, які виникають за умов реалізації фінансової політики у межах організаційно-правових відносин економічних суб'єктів, спрямованих на формування та розвиток фінансового простору як держави, так і регіонів. Воно формується за допомогою відповідного інструментарію державного регулювання (законодавчі норми, фінансові важелі).

6. Фінансовий простір є схильним як до перспективного еволюціонування, так і до дестабілізаційних модифікацій, що негативно впливають на соціально-економічний розвиток як держави, так і регіонів.

На думку автора, сутність фінансового простору регіону слід розглядати як форму функціонування фінансового середовища, яка в межах дії механізмів фінансової політики здатна забезпечувати взаємодію економічних агентів та органів самоврядування, у результаті якої приймаються рішення щодо впливу на процеси формування та перерозподілу фінансових ресурсів бюджетами певного рівня з огляду на дотримання відповідності цілям, пріоритетам та вимогам у забезпеченні стійкості фінансового стану держави та її регіонів.

Атрибутами фінансового простору на регіональному рівні є: міжурядовий контекст, у рамках якого функціонують муніципальні органи, який охоплює встановлені державою ліміти податкових надходжень та видатків, а також пропорції перерозподілу податкових надходжень; економічна база, що лежить в основі

отримання місцевими органами влади фінансових ресурсів, та її взаємозв'язок з регіональною фіскальною архітектурою; місцеві правові норми, що регулюють фіскальний вибір та поведінку регіональних органів влади; вимоги та вподобання громадян стосовно кількості та якості публічних послуг; місцева політична культура, яка охоплює набір очікувань, норм поведінки, а також неформальні правила реалізації фіскальної політики [10, с. 90].

Отже, наявність та розширення фіскального простору є одними з найважливіших передумов для здійснення органами самоврядування дієвих заходів для досягнення цілей регіонального соціально-економічного розвитку, який базується на концепції інклюзивного зростання.

Сьогодні поняття інклюзивності стрімко входить в перелік актуальних напрямків розвитку сучасності в науковому і в практичному аспекті. Як приклад можна навести Програму діяльності Кабінету Міністрів України 2019 року: «Ми впевнені в тому, що за таких умов Україні життєво необхідно стрімке, інклюзивне економічне зростання. Воно може бути досягнуто перш за все завдяки розширенню економічної свободи та створенню рівних правил для всіх. Це дасть змогу залучити прямі іноземні інвестиції, що в свою чергу сприятиме підвищенню ділової активності та продуктивності економіки» [1].

Концепція інклюзивного розвитку передбачає, що кожен суб'єкт економіки є важливим, унікальним, цінним для суспільства і має можливості, щоб задовольнити свої потреби. В узагальненому розумінні інклюзивний (від англ. Inclusiveness – залученість) розвиток полягає в необхідності посилення залучення до вирішення проблем розвитку усіх верств населення, а також зростання залученості до розвитку усіх територій. При цьому необхідною умовою такого розвитку є забезпечення справедливих можливостей та рівноправ'я для економічних учасників, що супроводжується вигодами, принесеними кожному сектору економіки та різним верствам суспільства. Даний підхід розширює традиційні моделі економічного зростання та включає зосередження уваги на рівності здоров'я, людського капіталу, екологічного стану довкілля, соціального захисту та продовольчої безпеки як чинників світової безпеки в широкому розумінні [11, с. 5].

Основними завданнями інклюзивного розвитку є такі: всебічний розвиток людського капіталу (високий рівень зайнятості, інвестування в освіту); покращення якості життя громадян, скорочення нерівності і бідності, системи соціального захисту і сприяння більшому об'єднанню суспільства – розвиток соціальної залученості; важливість активної участі громадян в економічному житті, а не тільки в розподілі доходу; отримання вигоди широкими верствами населення, особливо дітьми, жінками, людьми похилого віку; дбайливе використання природних ресурсів і захист навколишнього середовища, перехід економіки на «зелені принципи» через збільшення частки відновлених джерел енергії; переваги економічного зростання мають поширюватися на усі регіони країни, посилюючи територіальну єдність; усунення регіональних диспропорцій.

Необхідною передумовою для реалізації потужного потенціалу впливу органів самоврядування на процеси інклюзивного розвитку регіонів є реформування міжбюджетних відносин та децентралізація державних фінансів, очікуваним результатом чого має стати не простий перерозподіл повноважень у цій сфері, але формування для місцевого самоврядування належного фіскального простору, адекватного складності існуючих проблем та завдань регіонального соціально-економічного розвитку, параметрам територіального господарського комплексу, стану природного середовища території та ін. При цьому фундаментальний характер змін, що відбуваються в системі державних фінансів, полягає саме у збільшенні можливостей органів самоврядування щодо належного фінансового забезпечення їх діяльності, а також у створенні для них дієвих мотиваційних механізмів для розробки і реалізації на регіональному рівні активної фіскальної політики.

З огляду на визначені цільові орієнтири, фіскальна політика може здійснювати безпосередній вплив на процеси розширення, згортання або стабілізації фіскального простору. Використовуючи бюджетно-податковий інструментарій, держава може впливати на розвиток та структуру національної економіки, стимулювати зростання національного виробництва та зайнятості, що в подальшому визначає напрями регіонального розвитку, впливає на формування доходів, які будуть оподатковуватися. Відтак основними напрямками розширення фіскального простору регіонів є: раціоналізація бюджетних витрат, збільшення податкових надходжень, мобілізація неподаткових доходів.

Що ж стосується першого напрямку, фіскальний простір поряд із відносинами щодо формування регіональними органами влади фінансових ресурсів до місцевих бюджетів охоплює питання визначення напрямів їх використання, і саме воно є визначальним у контексті забезпечення розвитку регіону та дотримання орієнтирів інклюзивності. У цьому контексті, розширення фіскального простору регіону потрібно досягати за рахунок підвищення ефективності витрат місцевих бюджетів, скорочення бюджетних програм, реалізація яких не є пріоритетною для публічного сектору економіки та передача їх приватному сектору; скорочення обсягу субсидій, надання яких є невиправданим з економічної точки зору, а також за рахунок скорочення витрат, що призводять до неоптимального використання місцевих бюджетів (зокрема, періодично слід переглядати витрати на утримання управлінського апарату, які можуть значно скоротити обсяг ресурсів для забезпечення інклюзивного розвитку регіону). У частині вдосконалення структури і визначення оптимальних обсягів бюджетних витрат необхідно встановлювати пріоритети у тих напрямках, що стимулюють інклюзивний розвиток регіону, забезпечують його стійке економічне зростання (інвестиції у високотехнологічні виробництва, науку, екологію, ресурсо – та енергозберігаючі технології), поліпшують якість життя населення як основний потенціал розвитку країни (освіта, охорона здоров'я), а також напрямках, де відбувається сприяння високому показнику зайнятості, що забезпечує економічну, соціальну й територіальну єдність.

До того ж складна економічна ситуація у регіонах не завжди дає змогу накопичувати і спрямовувати кошти на досягнення стратегічних орієнтирів інклюзивного розвитку з огляду на першочергове використання наявних ресурсів на поточні потреби регіонів. До того ж ця проблема посилюється відсутністю продуманої стратегії, а також недостатньою системністю та виваженістю пропонованих заходів, для реалізації яких виділяється відповідне фінансування, внаслідок чого в окремих регіонах виникає хронічна нестача коштів для реалізації програм інклюзивного розвитку, а самі вони характеризуються як фінансово неспроможні.

Також слід звернути увагу й на те, що можливості органів влади щодо маневрування обсягами та напрямками здійснення видатків прямо залежать від виду бюджету та повноважень відповідного рівня влади щодо здійснення бюджетного процесу. Окрім того, за умов фінансової децентралізації, розширення фіскального простору регіону досягається збільшенням реальних фінансових та правових можливостей місцевих органів влади, посиленням вагомості прийнятих ними управлінських рішень щодо формування та використання бюджетних ресурсів, можливості їх спрямування на активізацію інклюзивного розвитку.

Другим напрямком розширення фіскального простору регіонів є збільшення податкових надходжень, адже основним важелем фіскальної політики держави є зміна структури податків, насамперед зміна податкових ставок згідно із цілями розвитку, визначеними урядом. На жаль, вплив фіскальної політики на формування бізнес-середовища регіонів не завжди є позитивним з огляду на незначну роль системи місцевого оподаткування та суттєві обмеження повноважень місцевих органів самоврядування щодо їх встановлення. Така ситуація аж ніяк не сприяє стимулюванню розвитку підприємництва і, відповідно, розширенню податкової бази, а відтак на регіональному рівні існує достатньо вузький можливий діапазон ухвалення фінансових рішень, орієнтованих на використання податкових джерел розширення фіскального простору. Районний рівень та рівень територіальних громад ще більше позбавлений реальних податкових повноважень впливати на територіальний розвиток.

Окрім цього, спостерігається недостатня диверсифікованість джерел бюджетних (тобто, з огляду на фактичну структуру доходів місцевих бюджетів – податкових) надходжень на місцевому рівні, що є найбільшою загрозою щодо стабільності фінансового стану різного рівня адміністративно-територіальних одиниць. недостатня диверсифікованість джерел доходів місцевого бюджету, з одного боку, визначає неухильне збільшення потреб у розширенні фіскального простору (через зростання загроз непередбачуваного звуження фінансової бази територіального розвитку), а з іншого – власне є обмеження для такого розширення.

Як засвідчує практика розвинутих ринкових країн, фіскальний простір значною мірою формується на територіях зі спеціальним економічним статусом за рахунок застосування окремих податкових інструментів (податкові надходження, пільги, преференції, податкові канікули, податкові кредити, податкові знижки тощо). Вони можуть використовуватися в межах створюваних на визначених територіях особливих митних, інвестиційно-інноваційних режимів, особливих режимів адміністрування ресурсних платежів за користування землею, іншими природними ресурсами та корисними копалинами тощо. Оскільки 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, на нашу думку доцільно застосовувати відповідний критерій надання таким територіям особливого статусу, а саме – 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 доходів і видатків, оскільки функція державних фінансів полягає у збалансуванні фінансів місцевих органів влади.

Безперечно, створення особливих пільгових умов дає можливість більш ефективно розвиватися територіям, однак необґрунтоване створення вільних економічних зон призводить до втрат бюджетних коштів як на державному, так і на місцевому рівнях. Інша ситуація із депресивними регіонами, для яких доцільним є створення особливого режиму митних зборів, оподаткування, регуляторних норм. Тому, найбільш оптимальним варіантом є визначення депресивних територій з подальшим наданням статусу вільних економічних зон. Насправді ж пільгові умови оподаткування дозволяють реалізовувати інвестиційні проекти, нарощувати потенціал, створювати нові робочі місця. Разом з тим місцева влада має отримувати і безпосередню компенсацію за втрату своїх доходів. Тому, варто встановити механізм, який би зобов'язував суб'єкти підприємницької діяльності, які функціонують у регіоні з відповідним статусом, виконувати конкретні соціальні або економічні проекти суто регіонального характеру.

Деякі інші підходи мають застосовуватись до інших територій, що отримують особливий статус, зокрема, це стосується гірських районів. Тут необхідно, щоб превалював принцип загальнодержавної підтримки, тобто потреби таких регіонів повинні фінансуватися за рахунок спеціальних субвенцій. Розвиток на місцевому рівні слід пов'язувати із якимись особливостями регіону, які могли б дозволити залучити додаткові кошти як, наприклад, туризм у гірських районах. У цих випадках переважна частина доходів від такого суто місцевого бізнесу повинна залишатись у розпорядженні місцевої влади.

Створення регіонального фіскального простору регіону може здійснюватися за рахунок децентралізації системи оподаткування за рахунок введення в Україні такої моделі оподаткування за якої органи місцевого самоврядування матимуть право на власний розсуд запроваджувати податки й збори поряд із законодавчо визначеними, дотримуючись вимог та процедур їх запровадження й адміністрування. При цьому слід враховувати такі моменти: важливість завдань, котрі повинні бути виконані за їхньою допомогою; відповідність

принципам економічної ефективності та справедливості; виконання умови, що місцевими можуть бути лише ті податки й збори, витрати на адміністрування котрих на місцевому рівні менші, ніж на загальнодержавному, а також ті, надходження від яких перевищують згадані витрати.

Третім напрямом розширення фіскального простору, який може сприяти інклюзивному розвитку регіону, є мобілізація неподаткових надходжень, серед яких фінансові ресурси, що акумулюються на основі місцевих запозичень, що можуть здійснюватись у формі як кредитного договору, так і випуску облігацій місцевої позики. Застосування позикового капіталу є одним із способів розширення власної дохідної бази та залучення інвестицій в економіку регіонів. Слід звернути увагу на муніципальні цінні папери, яким притаманні такі переваги: безподатковий статус, який часто надається доходам від муніципальних облігацій на національному рівні; наявність багатьох дат погашення, тобто випуск у серійній формі. Таке структурування випусків зумовлене поступовою віддачею інвестиційних проектів, під які випускаються облігації, що робить доцільним узгодження у випуску строків та обсягів грошових потоків від проекту й платежів з його обслуговування. Однак суттєвішою причиною є законодавчі норми – вони досить часто формулюються так, щоб запобігти створенню періодів пікових виплат за муніципальним боргом.

Для того, щоб була можливість отримання доступу до фінансових ринків, регіон повинен отримати кредитний рейтинг від одного з провідних рейтингових агентств. Такий рейтинг може бути присвоєно на основі якісного і кількісного аналізу цілої низки фінансових, економічних, управлінських та інституційних чинників з метою оцінки здатності і готовності місцевих органів влади до виконання своїх фінансових зобов'язань.

Таким чином, роль фіскального простору у забезпеченні інклюзивного розвитку регіонів потрібно розглядати та оцінювати з позицій виявлення шляхів акумулювання та пошуку резервів збільшення доходів місцевих бюджетів та оптимізації видатків на досягнення визначених інклюзивно орієнтованих цілей. Вирішення цих важливих і водночас непростих завдань є можливим лише за умови узгодження державних та регіональних пріоритетів із цілями інклюзивного зростання, а також об'єднання зусиль у напрямі створення такого фіскального простору, який би сприяв забезпеченню фінансової стійкості та спроможності регіону і територіальних громад, що беруть участь у його формуванні.

**Висновки.** Оскільки концепція інклюзивного розвитку спрямована на збільшення ступеню участі громадян соціуму (фахівців, вчених, експертів, адміністрації органів влади, громадських організацій, мешканців та представників бізнес-середовища) у процесі економічного зростання та передбачає партнерський підхід у виробленні спільного бачення розвитку держави та її регіонів, існує об'єктивна необхідність у формуванні відповідної платформи для співпраці, а також належного фінансового забезпечення, що потребує розширення фіскального простору регіону.

Дослідження теоретичних і практичних питань, які стосуються формування фіскального простору та посилення його ролі у процесах забезпечення інклюзивного розвитку регіонів досі викликає значний інтерес та дискусію серед науковців, а його актуальність і значущість в сучасних умовах викликана масштабністю процесів поглиблення фінансової децентралізації там реформування фінансової системи України. При цьому фіскальний простір регіону слід розглядати з позицій функціонування фіскального середовища, взаємодії економічних агентів та органів місцевої влади з огляду на вплив механізмів фіскальної політики, прийняття рішень щодо впливу на процеси формування та перерозподілу фінансових ресурсів бюджетами певного рівня, дотримання відповідності цілям, пріоритетам та вимогам у забезпеченні стійкості фінансового стану держави та її регіонів.

При цьому активізація ролі та підвищення значення бюджетних важелів в напрямку зміцнення фінансової бази самоврядування має здійснюватися на основі впровадження положень концепції фіскального простору, як через виявлення та реалізацію резервів збільшення доходів бюджету, так і в аспекті посилення їх цільового спрямування на потреби у забезпеченні інклюзивного розвитку як сучасної платформи формування моделі сталого зростання економіки регіонів. В свою чергу це передбачає упорядкування і координацію державних та регіональних пріоритетів розвитку із подальшою концентрацією фінансових ресурсів (при дотриманні вимог збереження фінансової стійкості та фіскальної стабільності економічної системи певного рівня), необхідних для вирішення відповідних значущих проблем і питань. В економічних умовах, що склалися на нинішній день, розв'язання цієї проблеми вимагає комплексного підходу, який має враховувати інтереси держави, регіонів та всіх інших економічних суб'єктів.

Регіональні органи влади повинні володіти достатньою фіскальною автономією, інституційними та організаційними механізмами, а також мати належний рівень управлінської компетенції аби ефективно виконувати видаткові зобов'язання в умовах фіскальної децентралізації. Тому необхідним є пошук нових та вдосконалення існуючих механізмів, спрямованих на зміцнення фінансової бази регіонів з метою стимулювання їх сталого зростання шляхом збільшення інфраструктурних витрат і фінансування програм, що мають важливе значення для досягнення цілей інклюзивного розвитку, з якого отримує вигоду більшість населення, що зумовлює зростання рівня його життя, добробуту і подолання бідності. Саме ці питання досі залишаються невирішеними і є предметом для подальших досліджень.

#### **Список літератури.**

1. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 05.05.2020).
2. Heller P. Understanding Fiscal Space. *IMF – Policy Discussion Paper*. 2005. PDP/05/4. 19 p.

3. Хеллер П. Фискальное пространство – что это такое и как его получить? *Финансы & развитие*. 2005. № 6. С. 32-33.
4. Ostry D. Jonathan, Ghosh R. Atish, Kim I. Jun, and Qureshi S. Mahvash. Fiscal Space. *IMF Staff Position Note SPN/10/11*. 2010. URL : <http://www.corrispondenti.net/documenti/FMI-020910.pdf> (дата звернення: 18.05.2020).
5. Аджиева Л.А. Формирование эффективной бюджетно-налоговой политики региона в условиях развития федерализма в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 ; ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет». Москва, 2013. 24 с.
6. Цимбалюк І. Сутність та складники фінансового простору інклюзивного розвитку регіонів. *Підприємництво та інновації*. 2019. № 10. С. 166-171.
7. Волковський Є. І., Е. М. Котіна, М. М. Степура .Бюджетний потенціал та потенціал бюджету території: методичні аспекти. *Проблеми економіки*. 2014. №4. С. 357-362
8. Pozhidaev D. Local Fiscal Space in Myanmar. *United Nations Capital Development Fund Working Paper*. 2014. № 4. URL: [https://www.academia.edu/13276834/Local\\_Fiscal\\_Space\\_in\\_Myanmar](https://www.academia.edu/13276834/Local_Fiscal_Space_in_Myanmar).
9. Кузькін Є.Ю. Теоретико-методологічне забезпечення розширення фінансового простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації: автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.08 ; Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця. Харків. 2019. 40 с.
10. Тарангул Л. Л., Хом'як М. С. Передумови та інструменти формування регіонального фінансового простору. *Економічний простір*. 2016. № 112. С. 87-99.
11. Інклюзивний вимір розвитку міст – центрів ділової активності України: тенденції та перспективи : наукова доповідь / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. редактор М.І. Мельник. – Львів, 2019. – 55 с.

#### References.

1. President of Ukraine (2015), Decree “Sustainable development strategy “Ukraine – 2020”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 05 May, 2020).
2. Kheller, P. (2005), “Understanding Fiscal Space”, *IMF – Policy Discussion Paper*, vol. PDP/05/4, 19 p.
3. Kheller, P. (2005), “Fiscal space - what is it and how to get it?”, *Finansy & razvitiye*, vol. 6, pp. 32-33.
4. Ostry, D. J. Ghosh, R. A. Kim, I. J. and Qureshi, S. M. (2010), “Fiscal Space”, *IMF Staff Position Note SPN/10/11*, available at: <http://www.corrispondenti.net/documenti/FMI-020910.pdf> (Accessed 18 May, 2020).
5. Adzhyeva, L.A. (2013), “The formation of an effective region fiscal policy in the context of the development of federalism in Russia”, PhD Thesis, Money, finance and credit, Dagestan State University, Dagestan, Russia.
6. Tsymbalyuk, I. (2019), “The essence and components of the fiscal space of inclusive development of regions”, *Pidpryyemnytstvo ta innovatsiyi*, vol 10, pp. 166-171.
7. Volkovskyy, Ye. I. Kotina, E. M. and Stepura, M. M. (2014), “Budget potential and budget potential of the territory: methodological aspects”, *Problemy ekonomiky*, vol 4, pp. 357-362.
8. Pozhidaev, D. (2014), “Local Fiscal Space in Myanmar”, *United Nations Capital Development Fund Working Paper*, vol. 4, available at: [https://www.academia.edu/13276834/Local\\_Fiscal\\_Space\\_in\\_Myanmar](https://www.academia.edu/13276834/Local_Fiscal_Space_in_Myanmar) (Accessed 04 May, 2020).
9. Kuz'kin, Ye.Yu. (2019), “Theoretical and methodological support for expanding the fiscal space of local self-government in terms of financial decentralization”, PhD Thesis, Money, finance and credit, Semen Kuznets Kharkiv National University of Economics, Kharkiv, Ukraine
10. Taranhul, L. L. and Khom'yak, M. S. (2016), “Prerequisites and tools for the formation of regional fiscal space”, *Ekonomichnyy prostir*, vol. 112, pp. 87-99.
11. Mel'nyk, M.M. Shcheglyuk, S.D. Leschuk, I.V. and Yaremchuk, R.E. (2019), *Inklyuzyvnyy vymir rozvytku mist – tsestriv dilovoyi aktyvnosti Ukrayiny: tendentsiyi ta perspektyvy* [Inclusive dimension of development of cities - centers of business activity of Ukraine: tendencies and prospects: scientific report], Instytut Rehional'nykh doslidzhen' imeni M. I. Dolishn'oho, Lviv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 19.05.2020 р.