

ним, наприклад, для Угорщини уточнити потенційну роль "округів" (традиційно проміжний рівень між центральною та місцевою владою), ефективне функціонування яких дозволить знизити витрати (завдяки ефекту масштабу) та підвищити якість місцевих суспільних послуг [3, 26]. Литва в 1995 р. уже скасувала найнижчий рівень місцевої влади та організувала муніципалітети на рівні районів.

З початку 1950-х рр. і до середини 1970-х рр. у багатьох країнах Північної Європи було проведено укрупнення територіальних громад із тим, щоб мінімальна кількість населення відповідних територій становила 8-10 тис. жителів [4]. Разом із тим, слід звернути увагу на те, що у країнах Південної Європи населення не погодилось з укрупненням громад, тому питання підвищення ефективності їх діяльності вирішуються шляхом кооперації муніципалітетів у забезпеченні певних послуг або часткової передачі функцій місцевої влади органам вищого рівня. В деяких країнах Південної Європи, зокрема, у Франції, Греції, Італії, Іспанії, фактично має місце змішана ієрархічна система відносин між центральними та місцевими органами влади, в якій надання багатьох послуг місцевого рівня часто забезпечується центральними органами влади.

Отже, виходячи з досить полярного досвіду різних країн щодо визначення розмірів територіальних громад та шляхів підвищення ефективності витратів місцевих бюджетів, можна зробити висновок про те, що вирішення аналогічних питань в Україні потребує широкого обговорення, із тим, щоб врахувати особливості країни та можливу негативну реакцію населення на реорганізацію територіальних громад. Проте, без уточнення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня та формування раціональної кількості суб'єктів місцевого самоврядування з тим, щоб їх розміри й економічні можливості дозволяли ефективно реалізувати їх функціональні повноваження, неможливо підвищити ефективність надання бюджетних послуг та відповідно посилити вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів України.

Досить поширеною практикою в багатьох унітарних державах Європи є координація дій місцевих органів влади та їх співпраця з центральною владою [4, 30]. Так, в Італії Закон про місцеві органи влади вимагає від них взаємоузгоджених дій. У Франції громади зобов'язані об'єднуватися для реалізації певних цілей. Навіть у країнах Північної Європи, які відрізняються високим рівнем податкових надходжень до місцевих бюджетів (від 9 % ВВП у Фінляндії до 16 % ВВП у Данії та Швеції) місцеві органи влади успішно співпрацюють між собою, а також з іншими організаціями у питаннях надання бюджетних послуг своїм жителям. Серед постсоціалістичних країн слід виділити Словенію, у якій муніципальні ради кожної з 58 адміністративних одиниць призначають своїх представників у консультативний комітет, що забезпечує координацію бюджетних рішень органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій.

В останні роки в Україні значно підвищився обсяг субвенцій з державного бюджету на соціально-економічний розвиток територій, у тому числі депресивних, на розвиток транспортних систем та житлово-комунального господарства. Наступним кроком щодо підвищення ефективності інвестиційних витратів місцевих бюджетів має стати вбудовування бюджетної політики в цілому та трансфертної політики, зокрема, в середньострокові стратегії соціально-економічного розвитку територій. Це дозволить, по-перше, більш чітко визначати пріоритетність завдань щодо активізації ендегенних факторів соціально-економічного розвитку територій; по-друге, зменшити негативні наслідки політичних рішень, що обумовлені прагненням депутатів забезпечити перемогу на майбутніх виборах і тому їх зосередженням на короткострокових наслідках своїх дій та популістських заходах; по-третє, забезпечити узгодженість різних видів трансфертів у рамках регіону, а отже, – підвищити їх результативність та ефективність; по-четверте, знизити ризики припинення фінансування субвенцій з державного бюджету до завершення інвестиційних проектів.

Доцільним, на нашу думку, є також запровадження кооперації органів місцевого самоврядування різних територій та спільного надання окремих видів місцевих суспільних послуг із метою підвищення ефективності фінансування соціально-економічної сфери регіонів та кращого задоволення потреб населення в суспільних послугах. Такий підхід створить передумови для зниження податкового навантаження на економіку та населення, забезпечуючи при цьому (як мінімум) існуючий рівень надання суспільних благ, або (при збереженні існуючого податкового навантаження) збільшення обсягів та підвищення якості надання бюджетних благ та послуг.

З метою стимулювання процесів спільного надання місцевими органами влади деяких видів благ та послуг запровадити у 2009-2011 рр. додаткову надбавку до трансфертів місцевим бюджетам у випадку спільного фінансування органами місцевого самоврядування різних територій окремих видів бюджетних послуг.

Необхідною умовою посилення впливу місцевих бюджетів на розвиток територій є вдосконалення системи контролю та оцінки діяльності місцевих органів влади, зокрема, контролю за дотриманням норм ефективності надання суспільно значущих послуг.

1. Институциональные изменения и проблемы возрождения российской экономики // Экономика и математические методы. – 2005. – № 4. – С. 110-120. 2. Hemmings P., Turner D., Parviainen S. Enhancing the effectiveness of public spending in Finland / OECD, working paper. – 2003. – №358. – 56 p. 3. Sekota J., Gönenç R., Yoo K.-Y. Strengthening the management of public spending in Hungary / OECD, working paper. – 2002. – №336. – 47 p. 4. Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization // International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, working paper. – 2004. – №04-01. – 36 p.

Надійшла до редколегії 05.11.2007

В.П. Кудряшов, д-р екон. наук, проф.

НОВІ ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Досліджено пріоритети бюджетної політики України в 2007 році та визначено передумови їх запровадження. Проаналізовано основні напрями соціального та економічного розвитку України.

Priorities of budget policy of Ukraine in 2007 were investigated and preconditions of their implementation were defined. Main directions of social and economical directions of Ukraine were analyzed.

Політичні перетворення в нашій країні, що відбулися останнім часом, призвели до значних змін в розвитку бюджетної сфери. Протягом 2005-2006 років за-

проваджувалися різні підходи до розбудови бюджетної політики. Суттєвих змін зазнали засади визначення пріоритетів формування та використання бюджетних

активів у другій половині 2006 р. Їх запровадження потребує поглибленого аналізу з метою розробки концептуальних підходів та заходів практичної реалізації.

Пріоритетами бюджетної політики у 2005 році було вирішення, перш за все, визначених соціальних проблем. На це малися певні об'єктивні причини. До них, зокрема, слід віднести: низький рівень добробуту громадян, значні обсяги офіційно визнаного та прихованого безробіття, високий рівень диференціації доходів різних груп населення та ін.

До основних факторів, що стали основою такого стану відносяться: недостатній розвиток підприємницької діяльності, високий рівень монополізації економіки, дефіцит фінансових ресурсів, які мають спрямовуватися на проведення структурної перебудови економіки, нерівномірний розвиток галузей господарського комплексу України, значні відмінності в економічному і соціальному розвитку територій та ін.

Слід звернути також увагу на те, що протягом перехідного періоду, а також в сучасних умовах в Україні бізнесом було прийнято курс на зниження вартості робочої сили, розвиток тіньового сектору економіки, уникнення від оподаткування та ін. Водночас, заходи державного регулювання вирішення зазначених проблем виявилися недостатніми.

В Програмі уряду (2005 рік) наголос було зроблено на таких напрямках соціального та економічного розвитку України:

1. Поглиблення ринкових перетворень та інтеграційних процесів.
2. Забезпечення економічного зростання.
3. Реформування державних фінансів.
4. Сприяння збільшенню зайнятості.
5. Реалізація розширених (за обсягами) соціальних програм.
6. Реформування регіональної політики.

7. Підтримка стратегічно важливих галузей економіки.

В галузі бюджетної політики передбачалося збільшення прямих соціальних виплат у складі видатків Державного та місцевих бюджетів. У сфері оподаткування урядом було прийнято курс на спрощення податкової системи, забезпечення її стабільності, зменшення податкового навантаження та справедливого розподілу ("податки повинні бути зрозумілими, стабільними та низькими, але сплачувати їх повинні всі"). Зокрема, було скасовано пільги в розрізі окремих платників та територій.

Для вирішення таких задач було прийнято курс на збільшення участі держави в перерозподілі ресурсів. З урахуванням коштів, залучених до фінансування позабюджетних цільових фондів частка держави мала досягнути 32 % ВВП. У дійсності такі показники було значно перевищено.

Такі заходи стали основою важливих змін в економічному і соціальному розвитку України. До них, зокрема, можна віднести:

- ✓ посилення ролі державної участі в регулюванні економічних та соціальних процесів;
- ✓ збільшення фіскального навантаження на розвиток підприємницької діяльності;
- ✓ зміни співвідношення між централізацією та децентралізацією в економічному розвитку в сторону централізації.

Результати проведення такого курсу відображені в таблиці 1. Частка доходів Державного бюджету значно зросла: з 20,38 % ВВП до 24,8 % у 2005 р. та 26,16 % у першій половині 2006 року. Збільшилися також видатки бюджету. Натомість спостерігалось різке скорочення обсягів бюджетного кредитування. Помітно зменшився бюджетний дефіцит.

Таблиця 1. Показники динаміки доходів і видатків Державного бюджету України у 2003-2006 роках

Показники	2003	2004	2005	2006 січень-липень
<i>Державний бюджет України</i>				
Доходи, млн. грн.	55 076,9	70 337,8	105 330,2	66 359,8
у %до ВВП	20,60	20,38	24,80	26,16
Видатки, млн.грн.	56120,0	79 471,5	112 975,9	70 93,3
у %до ВВП	20,99	23,03	26,60	27,96
Кредитування, млн.грн.	X	1082,8	299,9	-220,7
у %до ВВП	X	0,31	0,07	-0,09
Дефіцит (-) профіцит (+), млн.грн.	-1 043,1	-10 216,5	-7 945,6	-3098
у %до ВВП	-0,39	-2,96	-1,87	-1,71

1) враховуючи кредитування;

2) за даними квартальної звітності Державного казначейства України.

За даними Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Національного банку України Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України

Проведення такої бюджетної політики призвело як до позитивних, так і негативних наслідків. До надбань такого курсу можна віднести намагання вирішити гострі соціальні проблеми, що виявилися в розвитку країни. Але з іншого боку, спостерігалось порушення диспропорцій між темпами зростання соціальних зобов'язань та розвитком економіки. Результатом стало зростання фіскального тиску на економіку, зменшення інвестиційної активності суб'єктів підприємницької діяльності, зниження конкурентоспроможності вітчизняних товарів як на світових, так і на внутрішніх ринках, погіршення сальдо зовнішньої торгівлі. Зросли збитки суб'єктів господарювання, збільшилися обсяги тіньової економіки. Намагання вирішити такі проблеми шляхом зміцнення ролі державного сектора виявило свою обмеженість.

Слід звернути увагу і на те, що попередній уряд намагався вирішити соціальні проблеми, перш за все,

шляхом перерозподілу доходів між різними групами населення. Водночас було зменшене стимулювання розвитку економіки. Перерозподільні процеси, звичайно, мають важливе значення. Але треба враховувати, що основою довгострокового зростання добробуту громадян може бути лише забезпечення стабільного, поступального розвитку економіки.

Бюджетна політика уряду спрямована на подолання диспропорцій, що виникли в попередні періоди, забезпечення стабілізації фінансово-економічної ситуації та відновлення поступального розвитку економіки. Вона має знані відмінності від політики, що проводилася протягом 2005 – першої половини 2006 років. До найбільш важливих з них можна віднести:

До стратегічних цілей бюджетної політики віднесено:

1. Забезпечення високої якості життя громадян.
2. Підвищення конкурентоспроможності української економіки.

- 3. Забезпечення ефективною та справедливою влади.
- 4. Перетворення України у інтегровану у глобальні процеси та поважану у світі державу [1].

Уже визначення основних цілей бюджетної політики має помітні відмінності від попередніх програм. Зокрема, досягнення високого рівня життя громадян передбачається на основі підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки та забезпечення ефективною і справедливою влади. Проте, такі підходи потребують конкретизації. Зокрема, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника передбачає посилення ролі бюджетної політики в проведенні структурних змін в економіці. Потребує посилення державного стимулювання економічного зростання, спрямованого на розвиток вітчизняного виробництва. Підвищення добробуту громадян передбачає також запровадження державного регулювання, спрямованого на посилення соціальної спрямованості бізнесу та формування справедливої оплати праці.

Адже підвищення рівня життя громадян забезпечується, перш за все, можливостями розвитку економіки, а також запровадженням найбільш раціональної системи розподілу та використання доходів. Розвиток господарського комплексу України не можна вважати збалансованим, тому він потребує проведення структурних реформ. В ході реалізації державної фінансової політики слід визначити оптимальні підходи до вирішення зазначених проблем. Бюджетна політика має також спрямовуватися на вирішення питань макроекономічного розвитку: стримування інфляційних процесів, проведення стабілізаційної монетарної і боргової політики, забезпечення ефективного витрачання бюджетних коштів.

До основних завдань податково-бюджетної політики на 2008-2010 роки віднесено:

- ✓ проведення податкової реформи, спрямованої на зниження податкового тиску та стимулювання інвестиційної діяльності і економічного розвитку;

- ✓ упорядкування та підвищення ефективності видатків бюджету;
- ✓ зміцнення власної доходної бази місцевих бюджетів;
- ✓ досягнення реальної збалансованості бюджету та поступове зменшення його дефіциту.

На період до 2010 р. прогнозується зменшення частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет України до 30 %. При цьому, доходи мають скоротитися до 28,29 %, а видатки будуть досягати 30,76 %.

Особливістю бюджетної політики в 2005-першій половині 2006 рр. стало недовиконання запланованих обсягів бюджетних видатків та нераціональне їх планування. Зокрема, касові видатки загального фонду державного бюджету у липні виконані в обсязі 98,1 % від планових призначень на звітний місяць, за січень-липень – 94,5 %. У липні видатки соціального призначення профінансовано на 0,6 % більше, ніж заплановано на цей місяць. Незважаючи на це, за 7 місяців зазначені видатки недовиконані на 4,5 %. Рівень виконання видатків на економічну діяльність становили 91,3 % у липні та 91,8 % у січні-липні, на силові структури – 92,6 % та 92,9 % відповідно. Важливим недоліком стало і те, що основні обсяги доходів і видатків планувалися на кінець року. Наприклад, 80 % доходів від приватизації віднесено на вересень-грудень [2; 3].

Така політика, по суті, була спрямована на штучне обмеження видаткової частини бюджету. Результатом стане їх недовиконання. При цьому, найбільші втрати випадають на місцеві бюджети та розпорядників, що забезпечують фінансування інвестиційних проектів. За таких умов виникають парадоксальні випадки, коли, наприклад, місцеві бюджети не забезпечують запланованих обсягів видатків, але зводять бюджети з профіцитом. Досягнення таких результатів є свідченням посилення бюджетної централізації. Показовими є показники розвитку місцевих бюджетів за остання роки (таблиця 2).

Таблиця 2. Показники розвитку бюджетів АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя

Показники	2003	2004	2005	2006 січень-липень
Бюджети АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя				
Доходи, млн. грн.	34 306,5	39 604,2	53 677,3	34 268,9
у %до ВВП	12,83	11,48	12,64	15,55
Видатки, млн.грн.	33770,1	40 356,6	53 547,2	36 062,4
у %до ВВП	12,63	11,69	12,631	14,21
Кредитування, млн.грн.	X	40,1	-9,2	12,5
у %до ВВП	X	0,01	0,00	0,00
Дефіцит (-) профіцит (+), млн.грн.	536,4	-792,5	139,3	3 380
у %до ВВП	0,20	-0,23	0,23	1,33

За даними Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Національного банку України
 Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України

Обсяги та частка доходів і видатків бюджетів АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя у ВВП мала тенденцію до зростання. Помітним є їх збільшення у 2006 р. Водночас, у 2005 р. було значно обмежено обсяги кредитування. Слід звернути також увагу на зведення бюджетів з профіцитами у 2005 і 2006 роках. Такі дані є свідченням зміцнення бюджетної централізації, оскільки місцеві органи влади не можуть виконати передбачені видатки за причин невчасного одержання доходів.

У 2007 році передбачається проведення подальшої децентралізації управління бюджетними коштами. Для забезпечення децентралізації бюджетної системи слід збільшувати власну доходну базу місцевих бюджетів. Такий курс проголошено новим урядом. Такий підхід передбачає зміцнення фінансової достатності розвитку регіонів, доходної бази місцевих бюджетів та зменшен-

ня адміністративної залежності нижчестоящих рад перед радами більш високого рівня з питань формування та використання бюджетних коштів. Вимоги щодо зміцнення бюджетної децентралізації в тій чи іншій формі проголошуються на протязі останніх років. Водночас, слід звернути увагу на те, що заходи з досягнення таких проектів передбачалися різні, нерідко прямо протилежні. Так, в останні роки було реалізовано курс на збільшення ролі міжбюджетних трансфертів в регулюванні розвитку місцевих бюджетів. Такі заходи, скоріше, сприяють посиленню бюджетної централізації.

Помітні зміни мають у підходах до формування дефіциту Державного та місцевих бюджетів, а також використання джерел їх фінансування. У 2005 р. бюджетний дефіцит розглядався переважно тільки як негативне явище. Урядовими програмами передбачалося змен-

шення його обсягів та упорядкування структури. На думку Яценко Н. на той час Кабмін не поспішав збільшувати дефіцит, щоб знаходити додаткові кошти на фінансування розвитку галузей. При цьому, урядовці добре розуміли, що 2006 рік буде досить складним з точки зору забезпечення фінансування соціальних програм. І все ж Мінфін запропонував установити дефіцит бюджету на рівні не вище 2 % ВВП. Було визначено і джерела фінансування: з використанням переважно джерел, не пов'язаних із внутрішніми і зовнішніми запозиченнями [4].

Такі підходи до формування бюджетного дефіциту та державного боргу були прийняті ще до 2005 р. Зокрема, на 2003 рік було передбачено досягнення бездефіцитності державного бюджету. Як важливий пріоритет прийнято недопустимість зростання обсягів державного боргу. Наголошувалося також на необхідності проведення переорієнтації зовнішніх позик на внутрішні та зниження боргового навантаження на державні фінанси [5].

Програми нового уряду спрямовують на збільшення обсягів бюджетного дефіциту до 2,5-3 % ВВП. Залучені ресурси передбачається використати для фінансування державних інвестиційних програм. Зокрема, передбачається утримання дефіциту бюджетної системи в цілому на рівні до 3 % ВВП. Що ж стосується рівня дефіциту державного бюджету, то він обмежується 2,55 % ВВП.

Такий підхід є більш виваженим, але тільки за умов забезпечення ефективного використання залучених ресурсів. Збільшення обсягу дефіциту є виправданим тільки в тому випадку, коли залучені кошти використовуються з метою одержання соціального або економічного ефекту. Одержані результати слід порівнювати з витратами, пов'язаними з погашенням і обслуговуванням позик. Що ж стосується використання надходжень від приватизації на погашення дефіциту, то ефективність їх використання доцільно порівнювати з реалізацією заходів зі структурної перебудови економіки та зміцнення фінансів приватизованих підприємств.

Підходи до формування дефіциту бюджету виявляють також певні обмеження розвитку місцевих бюджетів шляхом використання позик. Якщо загальна частка дефіциту бюджетної системи буде складати 3 % ВВП, а Державного – 2,55 %, тоді місцеві бюджети прогнозується зводити з дефіцитом у 0,45-0,50 % ВВП. За умов недостатності ресурсів для фінансування видатків розвитку, місцеві бюджети обмежуються можливостями використання позикових коштів.

Слід звернути увагу і на положення згідно якого обсяг фінансування дефіциту за рахунок боргових джерел та надходжень від приватизації не повинен перевищувати суми капітальних видатків бюджету на відповідний рік. На період до 2010 р. в структурі фінансування Державного бюджету передбачається зменшення частки надходжень від приватизації відносно ВВП з 1,43 % у 2008 р. до 0,84 % у 2010 р. Що ж стосується фінансування за рахунок боргових операцій, то воно зростає з 44 % у 2008 р. до 67 % у 2010 р. У структурі запозичень передбачається збільшення як внутрішніх, так і зовніш-

ніх запозичень. При цьому, їх частку у ВВП буде збільшуватися до 2009 р. Починаючи з 2010 р. передбачається її зменшення [1].

Формування бюджетного дефіциту пояснюється тим, що маються значні потреби в проведенні реформ в усіх сферах, фінансування розвитку інфраструктури, підвищення якості адміністративних та соціальних послуг.

Слід звернути увагу на те, що пріоритети в залученні джерел фінансування бюджетного дефіциту дещо змінилися. Доходи, одержані від приватизації державного майна уже не розглядаються як основне джерело фінансування бюджету. Покриття дефіциту більше орієнтується на розвиток внутрішніх та зовнішніх запозичень.

Важливими є пропозиції стосовно використання надходжень від приватизації. Їх, зокрема, пропонується спрямувати на забезпечення інфраструктурного розвитку країни. Крім того такі доходи будуть використані для формування ресурсів Стабілізаційного фонду, який створено у складі Державного бюджету, починаючи з 2006 року. Його кошти мають спрямовуватися на фінансування компенсації вартості енергоносіїв та на розвиток інфраструктури.

Проведене дослідження дає можливість зробити такі висновки:

1. У другій половині 2006 р. в Україні підходи до формування бюджетної політики помітно змінилися. Прийнято нові пріоритети, які значно відрізняються від попередніх років.

2. Для бюджетної політики 2005-2006 рр. було характерним значне збільшення частки перерозподілу ВВП через бюджетну систему і державний сектор в цілому. Високими темпами зростали обсяги соціальних видатків. Посилювалося податкове навантаження на розвиток економіки. Скорочувалася інвестиційна діяльність держави.

3. Урядом проголошено нові пріоритети. До них віднесено: зменшення перерозподілу ВВП через бюджетну систему, зміцнення бюджетної децентралізації, активізація використання важелів бюджетного дефіциту, перегляд підходів до фінансування дефіциту бюджету.

4. Зміна пріоритетів прийнята з метою забезпечення прискореного розвитку економіки, проведення її структурної перебудови, сприяння розвитку бізнесу і на цій основі досягнення більш високого рівня життя громадян України.

1. Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008-2010 роки, схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 р. №1359
2. "Місячний макроекономічний огляд" (Серпень 2006 (№ 8 (9))) Офіційний сайт Міністерства економіки України http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=84632; 3. Вступне слово Першого віцепрем'єр-міністра, Міністра фінансів України М.Я.Азарова на засіданні Кабінету Міністрів України 6 вересня 2006 року Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=63296&cat_id=53608 4. Яценко Н. Бюджетна резолюція-07: мріяти не шкідливо. – Дзеркало тижня від 17 – 23 червня 2006 р. 5. Берем чужие ... – Бизнес, 2004, № 23.

Надійшла до редколегії 09.11.2007

М.В. Романюк, канд. екон. наук, доц.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Розглянуто суть податкового менеджменту як управлінської категорії, обґрунтовано основні складові процеси організації оподаткування, досліджено теоретичні та організаційні засади податкового менеджменту.

The essence of tax management as the managerial category is observed, the main parts of organizational process of taxation is substantiated, theoretical and organizational conditions of tax management are investigated.

Інтеграція України у світове співтовариство потребує реформування економічної політики країни, яке неможливо здійснити без податкової реформи. Значне

місце у даній реформі повинно займати удосконалення податкового менеджменту як основного механізму регулювання економічних відносин між суб'єктами госпо-