

4. Жабинець О. Державна страхова політика в Україні та основні напрямки її вдосконалення / О. Жабинець // Вісник Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка. Серія економічна. – Львів, 2004. – Вип. 33. – С. 470-474.
5. Закон України "Про страхування" / Верховна Рада України. – К. : Парламент. вид-во, 2008. – 37 с.
6. Соболев Р. Г. Правове регулювання страхової діяльності в Україні : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-2/doc/2/09.pdf>
7. Шумелда Я. П. Страхування : навч. посіб. / Я. П. Шумелда. – К. : Бізон, 2007. – 384 с.

Сергієнко Л.К.

УДК 336.14(477)

РЕГІОНАЛЬНІ ТРЕНДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

І. Вступ. Бюджетна політика у сучасних умовах спрямована на подолання наслідків фінансово-економічної кризи, перехід до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, підвищення рівня зайнятості населення, збільшення розміру заробітної плати, сприяння ціновій та валютно-курсовій стабільності. Проект державного бюджету повинен формуватися на реалістичних показниках економічного і соціального розвитку країни, сприяти створенню умов для розвитку виробництва, стимулювання економічної й соціальної розбудови держави; реалізації виваженої боргової політики; надання послуг для задоволення суспільних потреб, виходячи з принципу забезпечення їх надання з урахуванням реальних державних ресурсів; поступового підвищення соціальних стандартів; проведення реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку територій.

Однією з основних цілей бюджетної політики є формування ефективної бюджетної системи, спрямованої на стимулювання економічного зростання, зміцнення фінансової основи, забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування та зменшення рівня диференціації розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Саме в зазначеному напрямку слід розвивати міжбюджетні відносини.

Система регулювання міжбюджетних відносин відіграє важливу роль в ефективному функціонуванні ринкової економіки та є дієвим інструментом забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На даному етапі економічного розвитку необхідно розробити систему регулювання, міжбюджетних відносин з урахуванням динаміки економічних процесів. [4]

Серед вагомих наукових досліджень з питань формування місцевих бюджетів та регулювання системи міжбюджетних відносин присвячено багато робіт видатних вітчизняних науковців: І.Луїної, В.Зайчикової, І. Чугунова, О.Данілова, А.Поддєрьогіна, Г.П'ятченка, В.Федосова, С.Юрія та інших.

II. Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування основних напрямів регіональної бюджетної політики в контексті євро інтеграційних процесів, напрямків розвитку системи регулювання між бюджетних відносин в процесі формування місцевих бюджетів, аналіз пріоритетних трендів соціально-економічного розвитку Одеського регіону на період до 2020 року.

У зв'язку з фінансово-кризовими процесами сьогодні бюджетна система в усьому світі стоїть на порозі великих змін. Криза посилює навантаження на державний та місцеві бюджети. Це призводить до виникнення багатьох проблем в усіх галузях господарської діяльності. Причому в умовах фінансово-економічної кризи неминуче постає питання про підвищення ролі держави, необхідність її втручання в регулювання ринку, підвищення ефективності бюджетного регулювання. Саме тому сьогодні так багато уваги приділяється бюджетній політиці, зокрема, удосконаленню системи регулювання міжбюджетних відносин.

Прагнення до побудови в Україні ефективної системи взаємовідносин між органами різних рівнів у бюджетній сфері і бажання уникнути економічно необґрунтованих рішень спонукає до вивчення як позитивного, так і негативного світового досвіду в організації міжбюджетних відносин.

Бюджетна система повинна бути зорієнтована на розв'язання завдань будівництва системи, яка відповідала б таким основним вимогам, як соціальна справедливість, економічна ефективність, політична стабільність. У різних країнах існують різноманітні умови (адміністративні, соціальні, національні, культурні, історичні тощо), які впливають на побудову взаємовідносин різних рівнів влади у бюджетній сфері. Залежно від цих умов кожна країна по-своєму вирішує питання побудови міжбюджетних відносин.

III. Результати. Огляд міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах та формування дохідної бази місцевих бюджетів включає в себе характеристику адміністративно-територіального устрою держави, короткий огляд податкової системи і, насамперед, систему взаємодії центральних і місцевих органів влади, порядок надання бюджетних трансфертів місцевим.

Наприклад, Сполучені Штати Америки являють собою федеративну республіку, що складається з 50 штатів. Конституція США, прийнята в 1789 р., визначає повноваження федерального уряду та повноваження штатів у цілому. Федеральні органи влади не втручаються у питання податкової політики штатів, за незначним винятком, останні мають повну свободу в цій сфері. Основними дохідними джерелами федерального бюджету є податок на доходи фізичних осіб (48,2 % усіх доходів федерального бюджету), внески на соціальне страхування та в пенсійні фонди (33,8 %), податок на доходи корпорацій (9,6 %) і акцизи (3,8 %). Ні конституція США, ні будь-який із федеральних законів не встановлюють обмежень на податки, які влади штату в межах своїх повноважень вважають за потрібне вводити на визначені види

економічної діяльності, для фірм, приватних осіб. Штатам надано право самим вирішувати, які податки вводити, яку ставку оподаткування встановлювати і до якої бази її застосовувати. Штати не мають права здійснювати грошову емісію та оподатковувати міжнародну торгівлю (встановлювати імпорتنі чи експортні мита), але можуть використовувати будь-які інші джерела доходів за умови, що це не суперечить чинному законодавству. [5]

Підтримка штатів і місцевих органів влади за рахунок федерального бюджету здійснюється також за рахунок податкових витрат, під якими розуміють втрати федерального бюджету, що виникають у результаті виключення з оподаткованої бази за федеральними податками її окремих елементів. До елементів, що виключаються, передусім належать суми, які сплачують платники податків до бюджетів штатів і місцевих бюджетів у вигляді прибуткового податку і податку на майно, а також кошти, одержувані ними у вигляді процентних платежів за облігаціями штатів і місцевих органів влади. Таким чином, коли якийсь із штатів вирішить збільшити ставку прибуткового податку, що надходить до його бюджету, податкова база федерального прибуткового податку зменшиться і федеральний бюджет недоодержить кошти. Подібні втрати федерального бюджету фактично є фінансовою допомогою штатам.

Усі податки Федеративної Республіки Німеччина можна розділити на дві групи:

1. Податки, які закріплені за визначеним рівнем бюджету і надходять до нього в повномуобсязі (федеральні податки, податки земель і місцеві податки), тобто власні податки.

2. Податки, що розподіляються на частковій основі між рівнями бюджетної системи (загальні податки).

При цьому загальні податки становлять близько 70 % податкових доходів зведеного бюджету країни.

Список податків визначено ст. 106 Конституції Федеративної Республіки Німеччина:

1. Загальні податки: прибутковий податок; податок на доходи корпорацій; податки з обороту (ПДВ, податок на імпорт).

2. Федеральні податки: мита; акцизи на нафту, тютюн, каву, алкогольну продукцію (крім пива); дорожній податок; податок на операції з цінними паперами, страхові виплати; платежі на вирівнювання добробуту менш забезпечених земель; платежі в ЄС.

3. Податки земель: податок на майно; податок на спадщину; податок із власників транспортних засобів; акциз на пиво; податок на ігорний бізнес.

4. Місцеві податки: податок на нерухомість; місцеві акцизи; податок на торгівлю; місцеві збори (з полювання, риболовлі тощо).

Федеральний уряд має виняткове законодавче право введення і визначення оподаткованої бази і ставок з митних платежів і податків з монополій. З усіх федеральних і загальних податків федеральний уряд і землі приймають спільні рішення. Землі беруть участь у законодавчому процесі через федеральні збори, до яких адміністрація суб'єкта федерації призначає представників, число яких пропорційне чисельності населення.

Уряди земель мають законодавчу владу щодо власних податків і акцизів, які зараховуються до місцевих бюджетів (за умови, що ці акцизи не збігаються з федеральними). [6]

Вертикальне вирівнювання в Німеччині здійснюється за допомогою загальних податків, що є регулюючими. Відповідно до Конституції федеральний уряд і землі мають рівні права на прибутковий податок, тому спочатку визначається частка, необхідна місцевим бюджетам, а потім залишається сума, яка розподіляється між рівнями державної влади.

При розподілі податку на прибуток корпорацій і податків з обороту федерація та землі також мають рівні права, оскільки в Конституції встановлено, що в різних землях повинні забезпечуватися рівні умови життя і податковий тягар не може бути надмірним. Частка податків з обороту може змінюватися залежно від зміни співвідношення витрат між федерацією та землями.

Прибутковий податок розподіляється між землями за місцем реєстрації платників податків (резидентів). Податок на прибуток корпорацій розподіляється за формулою. Однак при розподілі ПДВ між землями не можна виходити ані з принципу реєстрації платника, ані з принципу місцезнаходження джерела, тому ПДВ було вирішено розподіляти пропорційно чисельності населення, що має ефект горизонтального вирівнювання.

Ефективність системи міжбюджетних відносин у розглянутих країнах досягається в результаті забезпечення адекватності дохідних джерел видатковим потребам усіх рівнів бюджетів. Сума власних доходів бюджету і переданих трансфертів дозволяє повністю виконати встановлені видаткові зобов'язання. Розподіл фінансової допомоги характеризується прозорістю і стабільністю механізму вирівнювання. Процедура розрахунку фінансової допомоги залишається незмінною протягом як мінімум трьох-п'яти років. У результаті цього кожен суб'єкт має можливість спрогнозувати свої доходи на майбутні періоди. Розмір трансферту залежить тільки від об'єктивних чинників, які впливають на видаткові потреби та дохідний потенціал бюджетів, а процедура розрахунку фінансової допомоги не позбавляє одержувачів допомоги зацікавленості у зростанні власних бюджетних доходів.

Бюджетна система України як унітарної держави складається з чітко визначених двох ланок - державного та місцевих бюджетів. Україна як член Ради Європи приєдналась і ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що накладає на державу зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. У цьому зв'язку важливим є посилення ролі місцевих бюджетів в країні.

У сучасних умовах неабиякого значення набуває питання використання місцевих бюджетів як найдійовішого інструменту управління економікою й важливою основою фінансового забезпечення повноважень державних та місцевих органів влади у процесі виконання конституційних зобов'язань. Побудова ефективної моделі розвитку економіки ринкового типу потребує теоретичного переосмислення і практичного дослідження фінансових ресурсів місцевих органів влади, напрямку реструктуризації доходів бюджету й визначення їхньої ролі у збалансованому розвитку зобов'язань та фінансових можливостей держави.

Реформування місцевих бюджетів зміцнить фінансову основу місцевого самоврядування, посилить вплив системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України.

Місцеві податки складають основну частину коштів місцевого самоврядування в розвинутих країнах. Згідно статистичних даних, найбільшу питому вагу в доходах місцевих бюджетів України сьогодні мають надходження від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які практично не пов'язані з власною діяльністю органів місцевого самоврядування і становили в залежності від року 50-70% доходів загального фонду. Частка надходжень до місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів не перевищує 2-10%. Біля 1/3 доходної частини місцевих бюджетів України формується за рахунок трансфертів з державного бюджету, що ставить соціально-економічний розвиток територій в жорстку залежність від центрального бюджету.

Структуризація місцевих бюджетів України засвідчує, що понад 92% усіх бюджетів дотаційні і лише 8% - це бюджети які виступають донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання. Органи місцевого самоврядування мають слабку власну фінансову базу. Збереження такої структури зробить місцеве самоврядування на утриманні державного бюджету і надалі не дасть можливості місцевим органам влади виконувати ефективно свої обов'язки. [9]

Збільшити питому вагу власних доходів місцевих бюджетів можна шляхом проведення відповідних податкових реформ, запровадженням в Україні змішаної моделі місцевого оподаткування. Головною частиною цієї моделі можуть стати податки на майно (податок на будівлі та споруди, податок на землю). Водночас частина податку з доходів фізичних осіб має не враховуватися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (тобто відноситися до власних доходів місцевих бюджетів) та спрямовуватися на інвестиції у регіональний розвиток.

Ресурси, які спрямовуються на виконання делегованих та власних повноважень, повинні відповідати обсягу власних та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Для цього в основу розрахунку трансфертів місцевим бюджетам слід покласти нормативи соціальної забезпеченості та привести до них нормативи бюджетної забезпеченості.

Законодавчо встановити механізми призупинення дії певних бюджетних програм у межах делегованих повноважень у випадку їх незабезпеченості фінансовими ресурсами у обсягах, достатніх для дотримання нормативів соціальної забезпеченості, сформувані систему відповідальності держави за фінансове забезпечення делегованих повноважень через механізми відмови органів місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень, започаткувати систему комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади за програмою "держава-регіон". [11]

При цьому вже сьогодні можна було б втілити в життя реальні кроки, які б свідчили про серйозність намірів держави здійснити реформу та укріпити довіру до неї з боку самоврядування, а саме:

- безумовна відмова від запровадження на центральному рівні будь-яких пільг, які стосуються податків та зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів;
- адміністрування всіх податків та зборів, які зараховуються до місцевих бюджетів органами Державної податкової адміністрації, удосконалити систему надання державою інвестиційних субвенцій; з
- забезпечити прозорість бюджетного процесу.

У випадках підготовки на центральному рівні рішень, що впливатимуть на дохідну або видаткову частину місцевих бюджетів безумовне попереднє надання органам місцевого самоврядування фінансових розрахунків та проведення громадських слухань.

В останні роки в Україні проблема формування місцевих бюджетів розв'язувалася переважно шляхом вирівнювання фінансових можливостей. Зміна системи міжбюджетних відносин після набрання чинності Бюджетном кодексом у 2001 році призвела до високого ступеня вирівнювання витрат місцевих бюджетів. Якщо у 1999 році мінімальний рівень цих витрат в обласному розрізі відрізнявся від середнього майже на 35%, а коефіцієнт міжрегіональної варіації витрат становив 22%, то у 2004-му всім областям було забезпечено не менше 89% середніх витрат, а коефіцієнт їх варіації зменшився до 7%. Високого ступеня вирівнювання витрат досягнуто й по видатках бюджетів міст обласного значення, районів.

У 2002–2004 роках різниця між мінімальним та максимальним рівнем бюджетних витрат у розрахунку на душу населення сягала приблизно 40%, тоді як у 1999-му (тобто до прийняття Бюджетного кодексу) – двох з половиною разів. У 2004-му видатки місцевих бюджетів більшості регіонів перевищували 92% середнього по областях України рівня (і тільки в Сумській, Тернопільській та Луганській областях становили 89–90%). [13]

Високий рівень соціальних зобов'язань держави, а також високий ступінь вирівнювання видатків місцевих бюджетів і надалі визначатимуть гостру потребу центральних органів влади у фінансових коштах. Тому вони мають брати участь у надходженнях головних високодохідних податків, хоча фінансові потреби регіонів також не вдасться покрити, не надавши в їхнє розпорядження високодохідних податків. Участь

органів місцевого самоврядування в таких доходах створює стимули до збільшення податкового потенціалу регіонів.

Створення умов для залучення інвестицій та розвитку підприємництва належить до важливих функцій органів місцевого самоврядування. Неефективне (у багатьох випадках) її виконання пояснюється, зокрема, умовами формування місцевих бюджетів: трансферти надаються незалежно від того, в чому причина нижчого (порівняно з іншими регіонами) рівня податкових надходжень.

Більш того, діючий порядок фінансування видатків місцевих бюджетів фактично є антистимулом розширення податкової бази. Збільшення податкових надходжень в економічно слабших регіонах (у результаті успішної економічної політики) приводить до зменшення трансфертів із держбюджету.

Аналізуючи соціально-економічний розвиток Одеського регіону, можна відзначити, що накопичилась значна кількість проблем, які стримують відновлення економічного зростання та впливають на подальший соціально-економічний розвиток:

- недостатній рівень конкурентоспроможності продукції через її високу енерго - та матеріаломісткість;
- зниження інноваційної активності;
- недостатня кількість інвестиційних ресурсів;
- значне фізичне зношення і моральне старіння основних засобів виробництва;
- низький рівень технологій, які використовуються;
- недостатнє фінансування цільових державних та галузевих програм,
- значний рівень кількості збиткових підприємств;
- недостатнє ресурсне забезпечення сільськогосподарського виробництва;
- несприятлива зовнішньоекономічна кон'юнктура на продукцію основних експортноорієнтованих підприємств промисловості. [8]

Саме на вирішенні нагальних проблем області спрямовані пріоритетні завдання розвитку Одеського регіону у 2011 році:

- розвиток реального сектору економік основа соціально-економічного зростання (ефективне функціонування промислового виробництва, стабілізація та зростання виробництва агропромислового комплексу, відновлення будівельної галузі, проведення ефективної інноваційної та науково-технічної політики);
- подальший розвиток інфраструктури регіону (розвиток транспортного потенціалу області, енергозабезпечення, підтримка внутрішнього споживчого ринку товарів та послуг);
- реалізація інструментів стимулювання розвитку районів та міст області (виконання заходів Комплексної програми забезпечення сталого розвитку північних районів на 2010-2015 роки, розвиток південно-західних районів);
- забезпечення умов для подальшого соціально-економічного зростання (формування сприятливого інвестиційного середовища зовнішньоекономічна діяльність, дерегуляція підприємницької діяльності, дієва податково-бюджетна політика);
- підвищення добробуту мешканців області, подолання бідності, покращення соціальних стандартів якості життя (зростання реальних доходів населення, забезпечення стабільної ситуації на ринку праці, реформування ЖКГ);
- формування нової якості суспільних послуг та забезпечення гармонійного розвитку особистості (забезпечення якісними медичними послугами, доступність освітніх послуг, задоволення культурних потреб, подальший розвиток фізичної культури, спорту, туризму);
- природокористування та безпека життєдіяльності людини (водні ресурси та забезпечення якісною питною водою мешканців області, вища, технологічна безпека). [10]

Пріоритетними напрямками стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року визнані:

- соціально орієнтоване економічне зростання на підставі ефективного використання регіонального потенціалу;
- досягнення нової якості економічного зростання на підставі інноваційно-інвестиційної моделі, впровадження наукоємних технологій, інновацій;
- підвищення конкурентоздатності господарського комплексу Одеського регіону, що ефективно «вбудований» у систему міжнародного економічного простору та розподілу праці;
- послаблення регіональних (у межах області) диспропорцій соціально-економічного розвитку;
- раціональне використання місцевого природно-ресурсного потенціалу та переваг географічного розміщення Одеської області.

У межах «модернізаційного» сценарію розвитку області має відбуватися:

- створення нових регіональних кластерів (індустріальних парків), що забезпечать нову якість економічного зростання;
- інтенсивне впровадження сучасних моделей реформування економіки Одеської області та регіонального управління;

- якісний розвиток співробітництва та кооперації з регіонами України, формування оптимальної моделі участі області у загальнонаціональній системі розподілу праці;
- подолання депресивності районів регіону;
- зростання доходів зведеного бюджету Одеської області. [8]

IV Висновки. Отже, результатом процесів децентралізації бюджетної системи України має стати створення такої системи формування місцевих бюджетів та між бюджетних відносин, яка забезпечувала б виконання умов інституціональної симетрії, за яких досягається збіг тих економічних суб'єктів, які користуються певними суспільними благами, тих, які несуть тягар витрат щодо їх фінансування (сплачуючи податки), і тих, які приймають самостійні рішення про їх надання (в особі органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, що представляють інтереси економічних суб'єктів як жителів певної адміністративно-територіальної одиниці). Реформування місцевого самоврядування (і місцевих бюджетів) у європейських країнах із перехідною економікою відбувається саме у напрямку забезпечення такої відповідності.

Оскільки відмінності у податковому навантаженні впливатимуть на відмінності у користуванні бюджетними благами, що надаються у межах територіальних громад базового рівня, то за сьогоденних економічних умов перелік функцій громад базового рівня не може бути великим. Але вони мають бути сферою їхніх виключних повноважень, тобто повноважень, які виконуються ними під власну відповідальність та фінансуються за рахунок власних доходів.

Подальший прогрес реформування місцевих бюджетів України (включаючи міжбюджетні відносини) та адміністративно-територіального устрою має забезпечити поступове досягнення (за ширшим колом повноважень) територіальної відповідності між повноваженнями органів місцевого самоврядування, доходами, які передано у їх розпорядження, та видатками відповідних бюджетів. Цей процес повинен мати покроковий характер у міру (з урахуванням) розвитку економіки країни, збільшення доходів держави, удосконалення системи державного правового контролю, а також у міру формування інститутів громад.

Джерела та література:

1. Закон України „Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” № 1602-III від 23.03.2000.
2. Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів” № 2850-IV від 08.09.2005.
3. Закон України „Про місцеве самоврядування і Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – N 24. – Ст. 170.
4. Макогон В. Д. Напрями розвитку системи регулювання між бюджетних відносин / В. Д. Макогон // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 1 (50). – С. 40-46.
5. Сунцова О. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів / О. Синцова. – 2004.
6. Хорст Риссе. Політика у сфері оподаткування і регулювання доходів: зрівнювання федеральних та регіональних інтересів. Система і досвід Німеччини / Хорст Риссе; Фонд „Україна – США. Програма сприяння парламентові України”. – 4с.
7. Мярковський В. І. Пріоритетні напрями бюджетної політики / В. І. Мярковський // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 1 (50). – С. 3-14.
8. Проект стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gue.odessa.gov.ua>
9. Актуальні проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>
10. Паспорт області : [Електронний ресурс] : офіційна сторінка Головного управління економіки державної адміністрації Одеської обласної. – Режим доступу : <http://gue.odessa.gov.ua>
11. Щербина І. Проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою повноважень / І. Щербина // Проблеми трансформації територіальної організації влади. – 2007. – С. 459-467.
12. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3-11.
13. Луніна І. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні / І. Луніна // Дзеркало тижня. – 2006. – № 21.