

САНАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ДЕРЖАВИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

**Кондратюк С. Я. канд. екон. наук, доцент,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима
Гетьмана»**

Актуальність дослідження оздоровлення бюджетного сектора обумовлена необхідністю стійкого виконання державного і місцевих бюджетів органами державної влади та місцевого самоврядування для визначення заходів, спрямованих на мобілізацію бюджетних доходів і раціоналізацію бюджетних видатків. Поліпшення стану і платоспроможності бюджету неможливо здійснити без продуманого розподілу бюджетних доходів та видатків у часі. Тому досягнення цієї мети потребує вдосконалення методів короткострокового та середньострокового бюджетного планування, мобілізації джерел фінансування дефіциту державного і місцевих бюджетів, управління державним (місцевим) боргом і проведення контрциклічної фінансової політики, спрямованої на згладжування касових розривів і вирівнювання в часі доходів та зобов'язань бюджету. Адже стійкість виконання місцевих бюджетів переважно залежить від надання трансфертів з державного бюджету, а також заходів із підвищення прозорості і стабільності міжбюджетних відносин.

В останній час Міністерство фінансів України прикладає зусилля до санації бюджетного сектора і модернізації державних фінансів¹. Проте їм не вистачає узгодженості зі стандартами ЄС і МВФ, які здатні забезпечити відкритість та прозорість бюджету, що уможливить їх більшу дієвість. Тому необхідна розвідка зрозумілої, гнучкої та динамічної основи оздоровлення бюджетного сектора, що зможе забезпечити її суцільність, комплексність і раціональність. Нездатність до дієвих зважених рішень шкодить стабільності, збільшує бідність, зменшує ефективність державного управління та відповідальність посадових осіб.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері публічних фінансів можна назвати праці Дж. М. Кейнса, А. Сміта, Д. Рікардо, А. Вагнера, Й. Шумпетера, М. Олсона, Р. Гаррода, Е. Гансена, Л. Ерхарда, М. Фрідмана, Ф. Гайєка, А. Лаффера, В. Танзі, П. Самуельсона, Д. Стігліца. Проблеми оздоровлення публічного сектора досліджено в роботах вітчизняних вчених — С. А. Буковинського, О. Д. Василика, В. В. Глуценка, А. І. Даниленка, В. Г. Дем'янишина, Т. І. Єфіменко, І. О. Луїної, В. М. Опаріна, Г. О. П'ятаченка, В. М. Федосова, С. І. Юрія та багатьох інших науковців².

Метою даного дослідження є визначення основних напрямів оздоровлення бюджетного сектора в Україні, задля стабільності виконання бюджетів, підвищення

¹ Проект модернізації державних фінансів : Міністерство фінансів України, 2011. — Режим доступу : http://minfin.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=256033&cat_id=255970.

² Алексеев І. В. Бюджетний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів : монографія / І.В. Алексеев, Г.С. Лопушняк, М.В. Ливдар ; Міністерство освіти і науки України, Національний університет "Львівська політехніка". — Львів : Ліга-Прес, 2014. — 245 с. Васютинська Л. А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління : монографія / Л.А. Васютинська. — Одеса : М.О. Бондаренко, 2014. — 191 с. Молдован О. О. Стратегія реформування системи державних фінансів України : завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доповідь / О. О. Молдован; [за заг. ред. Я. А. Жаліла] ; Нац. ін-т стратег. дослідж. — К. : НІСД, 2014. — 46 с. Савчук Н. В. Бюджетні пріоритети України в контексті суспільного вибору : монографія / Н.В. Савчук ; Міністерство освіти і науки України, Державний вищий навчальний заклад "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана". — Київ : КНЕУ, 2014. — 325 с. Луїна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. / І. О. Луїна. — К. : Наук. думка, 2006. — 432 с. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; за наук. ред. В. Федосова. — К. : КНЕУ, 2002. — 387 с.

національної фінансової безпеки і формування сприятливих умов стійкого економічного зростання.

Для стабільності виконання державного і місцевих бюджетів потрібно їх реструктуризувати в наступних напрямках:

- 1) підвищення ефективності управління доходами бюджету;
- 2) середньострокове бюджетне планування;
- 3) контрциклічна фінансова політика;
- 4) раціоналізація видатків державного і місцевих бюджетів;
- 5) підвищення прозорості та стабільності міжбюджетних відносин;
- б) мобілізація джерел фінансування дефіциту державного і місцевих бюджетів, управління державним та місцевим боргом.

Підвищення ефективності управління доходами бюджету полягає в застосуванні сценаріїв при прогнозі бюджетних доходів районів та великих міських утворень, формалізації методики оцінки соціально-економічних і фінансових наслідків надання податкових пільг, збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, скороченні податкової недоїмки та залученні додаткових неподаткових доходів.

Для збільшення точності прогнозу бюджетних доходів районів та великих міських утворень (міст-держав, міст-районів) потрібно оцінити рівень і причини відхилення між запланованими та фактично отриманими доходами (в розрізі їх видів) за останні роки. На основі такої оцінки можливе прогнозування сценаріїв соціально-економічного розвитку території, кожному з яких має відповідати певний обсяг доходів і видатків місцевого бюджету.

Всі видаткові зобов'язання доцільно поділити на три групи залежно від пріоритетності видатків і терміну дії зобов'язань в часі: 1) зобов'язання, які не підлягають скороченню; 2) зобов'язання, які можна скоротити починаючи з наступного року; 3) зобов'язання, які можна скоротити в поточному фінансовому році. Баланс між доходами і видатками місцевого бюджету досягається виходячи з того, що фінансування видатків першої групи забезпечується при виконанні консервативного прогнозу розвитку території, а видатків першої і другої груп — базового прогнозу. У разі розвитку ситуації з надходженнями місцевого бюджету за базовим сценарієм видатки третьої групи не здійснюються.

Видатки першої групи можна поділити на дві підгрупи: а) видатки, пов'язані з виплатою заробітної плати та нарахувань на неї, соціальним захистом громадян, придбанням медикаментів і продуктів харчування, оплатою комунальних послуг, трансфертами бюджетам (крім субсидій на капітальне будівництво), обслуговуванням державного боргу; б) пріоритетні поточні видатки та видатки на виконання державних контрактів, укладених на строк більше одного року. У разі розвитку ситуації з надходженнями місцевого бюджету за консервативним сценарієм можливе введення мораторію з фінансування довгострокових контрактів.

При прогнозуванні доходів державного і місцевих бюджетів враховуються прогнози соціально-економічного розвитку України та певної території. Прогноз доходів державного і місцевих бюджетів може ґрунтуватися на інформації від великих платників податків та органів статистики про економічну активність.

Застосування формалізованої методики оцінки соціально-економічних і фінансових наслідків надання податкових пільг для управління ризиками непередбачених втрат доходів бюджету дозволить при розробці його проекту оцінити недонадходження від надання кожного виду податкових пільг за останні звітні роки. Можна оцінити доцільність надання податкових пільг з урахуванням фіскальної і соціальної ефективності, а також передбачити процедуру переведення в податковий кредит втрат доходів бюджету від непродуктивних податкових пільг.

При оцінці пільг потрібно врахувати, що зниження ставки податку сплаченого за спрощеною схемою, може призвести до зростання його надходжень. Проте

зростання ставки податку на прибуток підприємств може призвести до прискореного падіння надходжень бюджету через переоформлення середнього бізнесу у велику кількість дрібних організацій. Тому оцінка впливу пільг має ґрунтуватися на зіставленні динаміки надходжень за спрощеною схемою оподаткування зі змінами надходжень податку на прибуток підприємств та динамікою фінансового результату як бази для податку на прибуток підприємств.

Можна використати практику заміни податкових пільг наданням інвестиційного податкового кредиту. Варто прагнути до того, щоб обсяг податкових пільг, інвестиційних податкових кредитів та інших форм прямого і непрямого фінансування приватного сектора з місцевого бюджету становив менше 5 % податкових доходів бюджету за останній звітний рік.

Збільшення надходжень до місцевого бюджету передбачає введення законодавством нових податків і мобілізацію додаткових доходів з таких напрямів:

1) податок на прибуток комунальних підприємств — можливість установлення місцевою владою зниженої податкової ставки для окремих платників податків, максимальне зниження ставки можливе на 5 %;

2) акцизний податок — можливість установлення додаткової ставки податку до місцевого бюджету на його окремі види в межах, установлених Податковим кодексом України, порядку і строків його сплати;

3) місцевий податок на вивіз і переробку сміття — можливість вибору податкової ставки із зазначених в Податковому кодексі величин;

4) податок на кіновідеопродукцію і валові доходи демонстраторів фільмів — можливість вибору податкової ставки із зазначених в Податковому кодексі величин;

5) податки на нерухомість та надприбуток суб'єктів господарювання — можливість встановлення диференційованих податкових ставок залежно від категорій платників податків і (або) об'єктів оподаткування.

Якщо виникає ризик стійкості місцевого бюджету, орган місцевої влади може підвищити податкові ставки вказаних вище податків, відмовитися від надання податкових пільг. Дані заходи можуть підвищити рівень платоспроможності платників за умови подолання трьох груп ризиків. По-перше, податкове законодавство має вимоги до строків внесення змін до нього і набрання ним чинності. Тому рішення про підвищення податкового навантаження має прийматися з урахуванням довгострокових пріоритетів розвитку. По-друге, необхідно враховувати стан економіки. Якщо на ризик стійкості виконання бюджету впливає загальноекономічна криза, то збільшення податкового навантаження може призвести до збільшення податкової недоїмки. По-третє, такі заходи здатні погіршити інвестиційний клімат, тому для ведення бізнесу важлива стабільність податкового режиму. При підвищенні рівня оподаткування найбільші втрати інвестиційного клімату полягають не у збільшенні податкового навантаження, а в частоті змін податкового законодавства. Тому при збільшенні податкового навантаження треба оцінити всі ризики та доцільність прийняття такого рішення.

Важливим напрямом мобілізації доходів місцевого бюджету є збільшення надходжень від місцевих податків. В цивілізованому світі податок на майно фізичних осіб і земельний податок є основними місцевими податками. Тому, для збільшення доходів місцевого бюджету необхідно передбачити: 1) проведення заходів щодо виявлення власників земельних ділянок та іншого нерухомого майна і залучення їх до оподаткування; 2) сприяння фізичним особам в оформленні прав власності на земельні ділянки і майно, а також посилену відповідальність за утримання та використання власності; 3) установлення економічно обґрунтованої ставки місцевого податку.

Для забезпечення повноти обліку платників податків органам місцевого самоврядування треба проводити роботу з виявлення власників майна і земельних

ділянок, що не оформили права у встановленому порядку. Цю роботу необхідно проводити також при оформленні органами місцевого самоврядування дозволів на будівництво і введення в експлуатацію об'єктів, адже забудовник зобов'язаний подати правовстановлюючі документи на земельну ділянку. Територіальна громада та громадяни повинні мати доступ до загальнодержавних реєстрів на земельні ділянки і об'єкти забудови, що також дозволить вчасно виявляти такі об'єкти та контролювати громадою потенційних платників майнових податків.

Скорочення податкової недоїмки як не менш важливий аспект підвищення податкових надходжень передбачає роботу зі стягнення нагромадженої заборгованості, яку часто ускладнює відсутність інформації. Для вирішення даної проблеми можна створити Комісію з мобілізації доходів до місцевого бюджету, в яку увійдуть представники системи місцевого самоврядування і фіскального органу. Компетенцією Комісії є розгляд справ неплатників податків, заходи зі скорочення і ліквідації заборгованості шляхом її реструктуризації. До частини заборгованості, яка не підлягає реструктуризації через фінансовий стан боржника, можуть бути застосовані заходи примусового погашення.

Залучення додаткових неподаткових доходів для збільшення дохідної частини державного і місцевих бюджетів вимагає комплексу заходів. Так збільшенню доходів від використання державного і комунального майна сприяє систематизація відомостей про його ефективність. Для цього рекомендуються наступні заходи:

- проведення інвентаризації майна, що перебуває в державній (комунальній) власності для виявлення не використовуваного (безхазяйного) майна і встановлення напрямку ефективного його використання;

- визначення і затвердження переліку дорогокоштовного майна для збільшення доходів від орендної плати та інших платежів з їх тимчасового користування;

- коригування методики встановлення орендної плати за надане в оренду державне (комунальне) майно з максимальним її наближенням до ринкової, чітке обґрунтування виключень із цього правила;

- виявлення не використовуваних основних фондів державних (місцевих) установ і вживання відповідних заходів з їх продажу або передачі в оренду;

- установа переліку майна, що підлягає передачі під заставу, у довірче управління і розрахунок обсягу надходжень бюджету;

- затвердження програми приватизації державного (комунального) майна та мінімальних надходжень до бюджету;

- здійснення обліку доходів від акцій, інших форм участі в капіталі, у тому числі від розпорядження правами на результати науково-технічної діяльності підприємств, що перебувають у державній (комунальній) власності.

При залученні додаткових неподаткових доходів, що не мають постійного характеру (приватизація майна), можна відмовитися від використання таких коштів на прийняття нових видаткових постійних зобов'язань.

Для забезпечення надходжень до місцевого бюджету частини прибутку комунальних підприємств, що залишається після сплати податків та інших обов'язкових платежів, необхідно провести наступні заходи:

- прийняти рішення про порядок і розміри зарахування до місцевого бюджету частини прибутку комунальних підприємств;

- впроваджувати методи бюджетування в управління господарською діяльністю комунальних підприємств, спрямовані на збільшення прибутку;

- установити контроль за формуванням і використанням резервних фондів комунальних підприємств, витрачанням амортизаційних відрахувань.

Водночас для збільшення платоспроможності резидентів України доцільна приватизація державних (комунальних) підприємств у тих сферах економіки, де можливе залучення приватного сектора і створення конкурентного ринку. Адже

приватизація цих підприємств є більш доцільною, ніж збільшення їх прибутковості з наступних причин:

- сам статус державного (комунального) підприємства передбачає субсидіарну відповідальність бюджету з його зобов'язань, створює ризики його спроможності;
- конкурентний ринок у довгостроковій перспективі здатний забезпечити більший обсяг надходжень до бюджетів, ніж саме державне підприємство.

Під час економічного спаду істотно зростає потреба в одержанні додаткових неподаткових доходів і в зниженні ризиків поширення на бюджет субсидіарної відповідальності по зобов'язаннях державних (комунальних) підприємств. Водночас умови для приватизації державного (комунального) майна з максимальною вигодою бюджету під час спаду ділової активності є не дуже сприятливі. Тому місцеві органи влади мають скласти довгострокову програму приватизації комунального майна, що містить максимально широкий перелік об'єктів. Темпи виконання даної програми залежать від соціально-економічної і бюджетної ситуації. Суб'єкти малого та середнього підприємництва повинні мати переважне право придбання такого майна.

Мобілізація доходів від підприємницької та привієняної до неї діяльності, передбачає встановлення завдань з обсягів залучення додаткових коштів державними (комунальними) установами, що перебувають у віданні органів державної влади і місцевого самоврядування, без шкоди для величини і якості благ, надаваних населенню безплатно. Для збільшення надходжень неподаткових доходів державного та місцевих бюджетів органам державної влади і місцевого самоврядування можна організувати залучення додаткових коштів шляхом:

- збільшення розмірів плати за користування бюджетними коштами, надаваними на поворотній і платній основі;
- нарахування процентів у разі продовження строку з наданих раніше відстрочок і розстрочок платежів;
- установлення відповідальних адміністраторів неподаткових доходів і визначення вимог до їх діяльності;
- призначення представників органів місцевої влади в акціонерні товариства для захисту інтересів території;
- планування надходжень бюджету від повернення заборгованості минулих років.

Система місцевого самоврядування має організовано сприяти впровадженню інституту самооподаткування, що дозволяє збільшити інтерес громадян до місцевих бюджетів та позитивно позначається на прозорості місцевих фінансів. Для розвитку інституту самооподаткування можна здійснювати спільне фінансування на основі коштів з місцевого бюджету та залучених від самооподаткування, що дозволить зацікавити як громадян, так і органи місцевого самоврядування.

Середньострокове бюджетне планування як перевага вибору трирічного бюджету порівняно з перспективним фінансовим планом полягає в тому, що трирічний бюджет дозволяє значно розширити практику середньострокових контрактів, забезпечує більшу стабільність міжбюджетних відносин, орієнтує бюджетний процес на досягнення необхідних результатів.

Значні коливання економічної кон'юнктури обмежують переваги середньострокового бюджетного планування. Їх можна зменшити за допомогою підвищення ефективності бюджетних видатків шляхом впровадження інструментів бюджетування зорієнтованих на результати, створення резервів у вигляді касових залишків і резервних фондів та інших заходів. При повній або частковій відсутності впровадження таких інструментів влада має дотримуватися змішаної стратегії:

- впроваджувати елементи середньострокового бюджетного планування із прозорими правилами і процедурами;
- використовувати методи поточного коригування бюджетних параметрів, щоб касові видатки забезпечили стійке виконання захищених і соціальних видатків.

Для переходу на трирічний бюджет державі і місцевому самоврядуванню треба оцінити ризики та наслідки, що створить передумови для поліпшення планування бюджетів. Якщо влада збирається вводити трирічний бюджет в середньостроковій перспективі, то роботу з підготовки змін до законодавства, доцільно починати якомога раніше. Адже, розробка проекту бюджету належної якості може зайняти значний період часу. При переході на трирічний бюджет влада має забезпечити баланс між оперативним внесенням змін у бюджетні параметри і передбачуваністю бюджетних зобов'язань. Тому можна розподіляти не менше 95 %, 80 % і 70 % бюджетних видатків у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів (довгострокових цільових програм) відповідно на перший, другий і третій роки бюджетного періоду.

Для поліпшення стану і спроможності бюджетів поселень можна затверджувати розподіл не менше 100 %, 80 % і 70 % міжбюджетних трансфертів місцевому самоврядуванню з державного бюджету відповідно на перший, другий і третій роки бюджетного періоду. Закріплення міжбюджетних трансфертів у трирічному бюджеті спрямоване на збільшення передбачуваності державних фінансів, зниження бюджетних ризиків і запобігання політичного тиску держави на місцеве самоврядування, здійснюване за допомогою розподілу трансфертів.

Доцільним є моніторинг потреб конкретних видів і обсягів державних та місцевих послуг, з подальшим використанням такої інформації в середньостроковому бюджетному плануванні, що сприяє стійкості бюджету. У разі перевищення потужності державних (місцевих) установ над існуючою потребою в конкретному виді державних (місцевих) послуг можливе ухвалення обґрунтованого рішення про зменшення потужності даних установ, їх скорочення або реорганізації. У разі перевищення існуючої потреби в конкретному виді державних (місцевих) послуг над потужністю державних (місцевих) установ, можливе ухвалення рішення про збільшення потужності даних установ або альтернативні способи задоволення потреб громадян в них. Тому своєчасне виявлення додаткових потреб громадян у державних (місцевих) послугах дозволить заздалегідь прийняти відповідні зміни до бюджету та знайти джерела їх фінансування. Моніторинг потреб є обов'язковим для всіх видів державних і місцевих послуг. Високий ступінь їх деталізації дозволяє найбільш точно визначити потреби споживачів послуг, але вимагає більше видатків на збір і обробку інформації. Для моніторингу потреб державних (місцевих) послуг влада може встановлювати той ступінь їх деталізації, що дозволяє одержати найбільш якісну інформацію про потреби громадян при заданих бюджетних обмеженнях видатків.

Влада має розробити і затвердити графік проведення моніторингу потреб державних (місцевих) послуг, а також розробити і затвердити порядок проведення оцінки цих потреб з урахуванням демографічного прогнозу, порівняльного аналізу з іншими поселеннями, переваги громадян. Для забезпечення зв'язку моніторингу потреб державних (місцевих) послуг з бюджетним процесом необхідно розробити і затвердити порядок обліку результатів оцінки таких потреб громадян в середньостроковому бюджетному плануванні.

Одночасно з моніторингом кількісних характеристик потреби в державних (місцевих) послугах необхідно слідкувати за їх якістю. Для цього можна проводити опитування серед споживачів державних (місцевих) послуг і враховувати його в бюджетному процесі. Можна проводити опитування громадян для виявлення їх переваг, визначення пріоритетів у структурі бюджетних благ, а також оцінки діяльності установ бюджетної сфери і державних органів управління. Використання інструментів бюджетування зорієнтованих на результати, вимагає від державних і місцевих органів влади виконання наступних заходів:

— визначити перелік державних (місцевих) послуг для проведення опитувань споживачів і встановити їх план-графік здійснення. Місцевій владі можна проводити опитування споживачів державних (місцевих) послуг з максимально широкого переліку. Якщо фінансових ресурсів на проведення опитувань споживачів з усіх послуг не вистачає, доцільно виділити значущі послуги, які мають найбільш гострі проблеми з якості надання, а також затвердити середньостроковий план-графік здійснення опитувань з неохоплених послуг;

— затвердити порядок проведення опитувань споживачів державних (місцевих) послуг (вимоги до періодичності опитувань, охоплення споживачів, форм звітності про результати опитувань тощо);

— затвердити порядок врахування результату опитувань споживачів державних (місцевих) послуг при середньостроковому їх плануванні та розробці програми середньострокового соціально-економічного розвитку території;

— публікувати результати опитувань споживачів державних (місцевих) послуг у засобах масової інформації.

Впровадження практики застосування середньострокових контрактів дає можливість збільшити період планування видаткових зобов'язань. Через відсутність такої практики надання бюджетних благ, влада не може встановлювати чіткі кількісні орієнтири розширення застосування середньострокових контрактів. Зокрема, зараз неможливо визначити бажану частку бюджетних благ, надання яких охоплюють середньострокові контракти, і навіть не завжди можливо визначити повний перелік їх видів. Тому влада може поширювати практику середньострокових контрактів з тих видів благ, які підвищують виконання бюджетів.

Регламентація можливості зміни напрямів і строків використання бюджетних коштів головними розпорядниками бюджетних коштів в умовах розширення періоду планування та переходу до середньострокового бюджетування відображає тенденції до підвищення їх самостійності та стійкості бюджету. Можливість головних розпорядників бюджетних коштів змінювати строки і напрями використання бюджетних коштів збільшує ймовірність своєчасного виконання видаткових зобов'язань бюджету, стимулює найбільш ефективне використання коштів.

Бюджетне планування має забезпечити компроміс між рівномірністю і консервативністю при виконанні бюджетних видатків. Якщо значна частина бюджетних ресурсів залишилася невикористаною до початку четвертого кварталу, одночасно із процесом прийняття бюджету на наступний рік доцільно переглянути бюджет поточного року, щоб частина невитрачених коштів (при недоцільності цих видатків наприкінці поточного року) перейшла в залишок на початок наступного року і могла бути використана для покриття бюджетного дефіциту.

Контрциклічна фінансова політика застосовується при складанні проекту бюджету за консервативного сценарію розвитку його дохідної бази. Як наслідок підвищується ймовірність одержання додаткових доходів, які можна використати у двох напрямках: створювати резервні фонди і збільшувати видатки бюджету, які знижують бюджетні зобов'язання у майбутньому.

До видатків бюджету з майбутніх зобов'язань належать:

1) дострокове погашення державного і місцевого боргу;

2) видатки, що забезпечують добровільне переселення громадян з депресивних територій де рівень їх життя у середньому є істотно нижчим, а також видатки бюджету на об'єкти соціальної інфраструктури з низькою якістю надання благ;

3) видатки бюджету на капітальний ремонт об'єктів комунальної і соціальної інфраструктури, а також сприяння капітальному ремонту житлового фонду;

4) видатки на реструктуризацію бюджетної мережі. Спочатку вона може призвести до збільшення бюджетних видатків. Наприклад, щоб закрити кілька малокомплектних шкіл, необхідно створити їм гідну заміну: поліпшити умови

навчання в школах, що залишаються, закупити шкільні автобуси, підняти заробітну плату вчителям, щоб підвищити їх лояльність до цих змін тощо.

Здійснення даних видатків у сприятливій економічній кон'юнктурі дозволить бюджету заощадити значні ресурси в майбутньому. Це підвищить стійкість і зменшить навантаження на бюджет при погіршенні економічної ситуації. Альтернативним способом контрциклічної фінансової політики є створення резервного фонду для непередбачених видатків. При розміщенні бюджетних залишків і коштів резервного фонду на депозитах у банках, перевагу віддають фінансово-кредитним установам з державною часткою участі в капіталі більше 50%.

Пріоритетність використання додаткових доходів на заходи контрциклічної фінансової політики залежить від двох чинників: джерела і ступеню ризику платоспроможності бюджету, можливості державних (місцевих) запозичень на фінансових ринках. Якщо територіальна громада має можливість оперативно й порівняно дешево позичати на кредитному ринку, то пріоритетність створення резервного фонду знижується, а збільшуються видатки на погашення майбутніх зобов'язань громади, тобто прискорене погашення боргових зобов'язань при сприятливій економічній кон'юнктурі стає головним напрямом контрциклічної фінансової політики. При виборі пріоритетів контрциклічної політики для конкретної територіальної громади необхідно врахувати необхідність реструктуризації бюджетного сектора.

Раціоналізація видатків державного і місцевих бюджетів має здійснюватись за такими напрямками як: організація бюджетного процесу на результати; реструктуризація бюджетної мережі; вдосконалення управління бюджетними інвестиціями в умовах кризи; підвищення адресності заходів з соціальної підтримки громадян; бюджетні видатки з урахуванням співробітництва територіальних громад; орієнтація бюджетної політики на підтримку громадян, а не підприємств; жорсткість режиму економії бюджетних коштів.

Підвищення прозорості і стабільності міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування полягає у вирішенні проблеми збалансованості бюджетів за рахунок підвищення їх фінансової самостійності шляхом:

- 1) забезпечення місцевого самоврядування власними податковими доходами із високим економічним потенціалом;
- 2) формалізації надання екстреної фінансової допомоги;
- 3) збільшення цільової фінансової допомоги депресивним територіям;
- 4) підвищення фінансової автономії органів місцевого самоврядування за рахунок потенційних джерел доходів бюджету;
- 5) проведення заходів із запобігання появи простроченої кредиторської заборгованості;
- б) забезпечення рівномірності і прозорості у розподілі бюджетних ресурсів.

Для місцевих утворень із високим економічним потенціалом важливо незважаючи на спад ділової активності зберегти мотивацію органів місцевого самоврядування до активізації економічної діяльності та нарощування власних податкових і неподаткових доходів бюджету. Бюджетна децентралізація має забезпечити економічно розвинені території необхідним обсягом податкових і неподаткових доходів для того, щоб зробити їх недотаційними. В період погіршення економічної кон'юнктури не можна знижувати нормативи податкових відрахувань у місцеві бюджети від загальнодержавних податків.

Формалізація надання екстреної фінансової допомоги для забезпечення збалансованості місцевих бюджетів під час коливань економічної кон'юнктури, полягає в наданні з державного бюджету місцевим бюджетам такої допомоги (бюджетні кредити і дотації вирівнювання) за встановленою процедурою.

Ліміти на одержання бюджетних кредитів або суми дотацій вирівнювання для місцевих бюджетів повинні визначатися за заздалегідь встановленою формулою. Місцевим бюджетам з найбільш різким скороченням доходної бази, необхідно відшкодовувати втрачені доходи. Проте компенсувати не всі, а певну частку втрачених доходів, тим місцевим бюджетам, у яких падіння доходів разом із міжбюджетними трансфертами до аналогічного періоду минулого року перевищує певний відсоток.

Важливим аспектом є визначення розрахункового періоду для надання бюджетних кредитів і/або дотацій вирівнювання. Очевидно, що під час економічної нестабільності періодичність розрахунків має бути частіше, ніж раз у рік. Тому розраховувати і надавати бюджетні кредити або дотації вирівнювання раз на квартал доцільно з погляду зниження видатків на адміністрування.

При наданні бюджетних кредитів має бути укладена угода між Міністерством фінансів України і органом місцевого самоврядування за якою цей орган зобов'язаний здійснити наступні заходи щодо раціоналізації видатків і збільшення надходжень до місцевого бюджету:

- 1) ліквідувати прострочену кредиторську заборгованість. У разі появи такої заборгованості орган місцевого самоврядування зобов'язаний направляти отримані нецільові міжбюджетні трансферти тільки на її погашення;
- 2) проаналізувати обґрунтованість і ефективність застосування податкових пільг;
- 3) скоротити обсяг податкової недоїмки;
- 4) недопускати збільшення чисельності працівників бюджетної сфери, кількості бюджетних установ і державних органів;
- 5) розробити план заходів з раціоналізації бюджетних видатків і бюджетної мережі;
- 6) не перевищувати нормативи формування видатків на оплату праці депутатів, виборних посадових осіб органу місцевого самоврядування, що здійснюють свої повноваження на постійній основі, місцевих службовців, а також установлені нормативи видатків на утримання органу місцевого самоврядування. Можуть бути передбачені також інші заходи щодо реструктуризації бюджетної мережі.

Збільшення цільової фінансової допомоги депресивним територіям з низьким економічним потенціалом у вигляді субсидій на найбільш соціально значимі послуги населенню. Для їх забезпечення можна встановити показники результативності органів місцевого самоврядування, на досягнення яких надаються відповідні субсидії. Такий підхід забезпечує першочергове фінансування надання найбільш соціально значимих послуг населенню та досягнення соціального результату, а не механічна підтримка існуючої бюджетної мережі. Потрібно передати місцевому самоврядуванню низку державних повноважень (наприклад, у сфері охорони здоров'я) на рівень району чи поселень. Адже субсидювання місцевих бюджетів продовжує залишатися громіздким, тому доцільно консолідувати розрізнені субсидії, щоб спрямувати їх на виконання державних пріоритетів.

Надання додаткової фінансової допомоги з державного бюджету місцевим бюджетам для погашення простроченої кредиторської заборгованості має двояку оцінку. З одного боку, прострочена кредиторська заборгованість як неприпустиме явище, вкрай негативно впливає на соціально-економічний розвиток території, тому що посилює проблему неплатежів, породжує кризу довіри до держави, тобто означає введення прихованого і вкрай неефективного оподаткування всіх юридичних і фізичних осіб, перед якими виникла кредиторська заборгованість. Адже скорочення простроченої кредиторської заборгованості є позитивним явищем. З іншого боку, місцевий бюджет приймаючи на себе зобов'язання місцевого самоврядування породжує проблему м'яких бюджетних обмежень. Внаслідок допущення простроченої кредиторської заборгованості серед місцевих формувань може розширитися практика місцевих органів влади одержати додаткові ресурси.

Тому для створення передумов, що не допускають появи простроченої кредиторської заборгованості потрібно:

1) застосовувати диференційований і формалізований підхід щодо забезпечення збалансованості бюджетів територій із різним економічним потенціалом;

2) вводити тимчасову фінансову адміністрацію щодо місцевих формувань, які допускають прострочену кредиторську заборгованість;

3) активізувати роботу із надто дотаційними місцевими територіями, спрямовану на зниження ризику збільшення заборгованості перед місцевими бюджетами, поліпшення їх фінансово-економічного стану, у тому числі:

— виявити місцеве самоврядування, у бюджетах яких частка міжбюджетних трансфертів з бюджетів вищого рівня (за винятком субвенцій) протягом останніх звітні роки перевищувала 70 % обсягу власних доходів місцевих бюджетів;

— розробити форму типової угоди надто дотаційного місцевого самоврядування із Міністерством фінансів України про заходи щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів і збільшення податкових та неподаткових надходжень місцевого бюджету;

— проводити не рідше одного разу на два роки зовнішню перевірку річного звіту про виконання місцевого бюджету державними контрольними органами;

— публікувати на сайті Міністерства фінансів України програми роботи з надто дотаційними територіями і звіт про виконані заходи.

Забезпечення рівномірності і прозорості в розподілі державою бюджетних ресурсів місцевим бюджетам полягає у виконанні графіку міжбюджетних трансфертів. Аналогічно має дотримуватись графік трансфертів бюджетам поселень з обласного чи районного бюджету, щоб запобігти нерегулярності переказу міжбюджетних трансфертів і їх неплатоспроможності. Для забезпечення рівномірності переказів місцевим бюджетам дотацій вирівнювання, щомісячно має бути виконання моніторингу ступеня вирівнювання бюджетної забезпеченості поселень внаслідок надання дотацій вирівнювання.

Мобілізація джерел фінансування дефіциту державного і місцевих бюджетів, здійснення управління державним (місцевим) боргом передбачає, зокрема наступне:

1) проведення щорічного аналізу обсягу і складу заборгованості, вартості обслуговування, категорій кредиторів, впливу на загальну платоспроможність;

2) затвердження порядку оцінки боргової ємності бюджету;

3) розробку механізму оцінки ефективності запозичень;

4) затвердження порядку врахування умовних зобов'язань в борговій ємності;

5) залучення короткострокових позик (на строк менше одного року) тільки для підтримки поточної ліквідності (не допускається використання короткострокових запозичень для фінансування довгострокових інвестиційних проектів);

6) залучення довгострокових запозичень для фінансування інвестицій у територіальну інфраструктуру і рефінансування наявного боргу, раціоналізації структури портфеля запозичень (не допускається використання довгострокових позик для фінансування поточних видатків бюджету);

7) затвердження формалізованої процедури відбору претендентів на одержання гарантії;

8) заборону використання запозичень для фінансування інвестицій з метою одержання прибутку. Подібне використання запозичень істотно підвищує ризик неплатоспроможності і відволікає органи влади від виконання основних функцій;

9) досягнення рівномірності видатків з обслуговування і погашення боргу (наявність значних виплат боргових зобов'язань негативно позначається на поточній ліквідності і вимагає завчасного створення значних резервів; рівномірний графік погашення і обслуговування боргових зобов'язань дозволяє підвищити стабільність і ефективність використання коштів при незмінності боргового навантаження);

10) погашення або реструктуризацію простроченої кредиторської заборгованості. Реструктуризація може бути проведена шляхом: підписання додаткової угоди до первинного договору, у якому визначаються умови, порядок і строки погашення простроченої заборгованості; припинення прострочених зобов'язань із заміною їх борговими зобов'язаннями.

Висновки. Впровадження основних напрямів санації (оздоровлення) бюджетного сектора в Україні сприятимуть стабільності виконання бюджетів, підвищать ефективність використання коштів бюджетних інституцій та національну фінансову безпеку. Крім того, підвищення ефективності і раціоналізації бюджетних видатків потребує створення інституціональних умов та стимулів для всіх учасників бюджетного процесу з найбільш повного втілення заходів із організації бюджетного процесу зорієнтованого на результат, реструктуризації бюджетної мережі, вдосконалення системи управління інвестиціями державного бюджету.