

---

---

## **ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ**

УДК 336.1

**В. П. КУДРЯШОВ,**  
*профессор, доктор экономических наук,*  
*завотделом государственных финансов Научно-исследовательского финансового института*  
*“Академия финансового управления”*  
*(Киев)*

### **РЕКОМЕНДАЦИИ МВФ ПО ВОПРОСАМ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ИХ УЧЕТА В УКРАИНЕ**

*Доказано, что в Украине на протяжении последних лет фискальные риски продолжают обостряться. Проанализированы меры, направленные на восстановление устойчивости государственных финансов с учетом рекомендаций МВФ. Сделаны выводы, что такая программа требует более взвешенных подходов и внесения изменений в механизмы ее реализации.*

**Ключевые слова:** фискальная консолидация, бюджетный дефицит, государственный долг, квазифискальные операции, государственные целевые фонды, государственные корпорации, дефицитно-долговая корректировка.

---

**V. P. KUDRYASHOV,**  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,*  
*Head of the Department of Public Finances,*  
*SRFI “Academy of Financial Management”*  
*(Kiev)*

### **RECOMMENDATIONS OF IMF ON QUESTIONS OF THE FISCAL POLICY AND THEIR ACCOUNT IN UKRAINE**

*It is proved that the fiscal risks in Ukraine continue to become sharp during the last years. The measures directed to the renewal of a stable state of public finances with regard for the recommendations of IMF are analyzed. It is concluded that such program demands more deliberate approaches and changes in mechanisms of its realization.*

**Keywords:** fiscal consolidation, budget deficit, state's debt, quasifiscal operations, state's specialized funds, public corporations, deficit-debt correction.

В течение последних лет фискальные риски в Украине продолжали обостряться. С одной стороны, отмечалось усложнение механизмов мобилизации доходов бюджета сектора общего государственного управления, а с другой – уменьшение объема государственных расходов достигнуто не было. Последствиями стали увеличение разрывов между доходной и расходной частями общего правительства и удерживание достаточно высоких показателей бюджетного дефицита. В целях сбалансирования бюджетных операций наращивались государственные заимствования. В 2015 г. были достигнуты заметные изменения в формировании доходной части бюджета общего правительства, а также решались задачи сдерживания публичных расходов. Однако такие меры не повлекли за собой уменьшения долговой нагрузки. В 2016 г. (по итогам I кв.) расходы государственного бюджета Украины росли по

© Кудряшов Василий Павлович (Kudryashov Vasiliï Pavlovich), 2016; e-mail: kvp.kudrya@gmail.com.

сравнению с показателем соответствующего периода предыдущего года более высокими темпами, чем доходы, последствием чего стало существенное увеличение бюджетного дефицита.

Обострение фискальных рисков является фактором роста экономической, финансовой и социальной напряженности, что, в свою очередь, обуславливает необходимость их учета в управлении государственными финансами. Для решения обозначенных проблем нужно внести серьезные изменения в фискальную политику в Украине. Важны более прагматичные подходы, направленные на восстановление устойчивости государственных финансов, а также на улучшение социально-экономического развития нашей страны.

МВФ уделяет значительное внимание вопросам разработки предложений и рекомендаций по совершенствованию управления государственными финансами на основе учета мирового опыта и специфики развития отдельных стран. В целях поддержки программ реформирования государственных финансов государствам — членам этой организации предоставляется также финансовая помощь для решения конкретных практических задач. Важными направлениями деятельности МВФ являются разработка и внедрение стандартов статистики государственных финансов, повышение качества государственного управления, сдерживание роста государственного долга, расширение прозрачности фискальных операций\*.

Департамент фискальной политики (Fiscal Affairs Department) МВФ\*\* осуществляет мониторинг и анализ глобальных и региональных изменений в фискальной сфере, предоставляет рекомендации по вопросам фискальной политики для государств — членов МВФ, готовит программы, поддерживаемые фондом, и разрабатывает меры по их имплементации. Предусмотрена техническая поддержка государств — членов этой организации в вопросах повышения эффективности бюджетной политики и укрепления фискальных институтов. Помощь осуществляется по таким направлениям: менеджмент в публичном секторе, налоговая политика, администрирование доходов, управление бюджетными расходами. Важное значение придается вопросам макрофискального управления, публично-частного партнерства, оценки фискальных рисков, введения фискальных правил, транспарентности в бюджетной сфере, фискальной децентрализации.

Сотрудничество нашей страны с МВФ в фискальной сфере нацелено на достижение устойчивого состояния государственных финансов; повышение уровня диагностики; выявление диспропорций и рисков, которые сказываются на их развитии, а также факторов, осуществляющих как негативные, так и позитивные влияния на динамику финансов; введение механизмов обеспечения их стабильного, поступательного развития. Особое внимание уделяется вопросам выяснения причин достижения чрезмерных фискальных дефицитов и накопления государственного долга. На основе такого анализа разрабатываются меры, направленные на ограничение фискальных рисков и предотвращение их обострения в будущие периоды. Определяются объемы фискальной корректировки, а также возможные источники их финансирования. Согласовываются показатели (“маяки”), которых предусматривается достичь в результате реализации принятых программ. Большое значение придается вопросам введения международных стандартов статистики государственных финансов и прозрачности фискальных операций.

---

\* Government Finance Statistics Manual 2014; Руководство по статистике государственных финансов 2001 года; Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год); Разработка стратегии в области реформы налоговой службы: опыт и руководство (1997 год); и др.

\*\* IMF. Fiscal Affairs Department [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/fad/news/fadbroch.pdf>.

Таким образом, **цель статьи** – проанализировать предоставленные Украине со стороны МВФ рекомендации по вопросам проведения фискальной политики и необходимость их учета в управлении публичными финансами, а также обосновать механизмы совершенствования бюджетной корректировки, принимая во внимание особенности развития нашей страны.

Следует отметить, что сотрудничество Украины с МВФ носит двусторонний характер и не сводится к механическому выполнению государством-реципиентом установленных требований. МВФ доводит до государства, осуществляющего фискальную корректировку, рекомендации по целесообразности достижения более приемлемых показателей развития государственных финансов. Предлагаются также возможные подходы, которые позволят решить поставленные задачи, и определяются конкретные результаты, которых целесообразно достичь. Далее они согласовываются с правительством страны-реципиента, итогом чего становится принятие конкретных программ. Пути решения проблем в фискальной сфере и конкретные механизмы, которые при этом будут применяться, остаются за государством.

В сотрудничестве Украины с МВФ в фискальной сфере главное внимание уделено вопросам фискальной консолидации, направленной на снижение показателей дефицита сектора общего государственного управления и государственного долга относительно ВВП\*.

В ходе сотрудничества с МВФ необходимо четко определить основные задачи реформирования фискальной сферы в нашем государстве. К их составу целесообразно отнести:

1. Ограничение чрезмерных показателей дефицита бюджета сектора общего государственного управления (относительно ВВП), а также его отдельных составляющих (центрального правительства, территориальных и местных органов управления, государственных целевых фондов).

2. Сбалансирование доходной и расходной частей бюджетов государственных целевых фондов социального направления (прежде всего, Пенсионного фонда Украины), а также ограничение финансирования их отдельных функций и дефицита из государственного бюджета.

3. Прекращение прямого или непрямого финансирования органами государственного управления убытков государственных предприятий, а также увеличение их уставных капиталов с использованием ресурса государственного бюджета.

4. Ограничение квазифискальных расходов (непрямого финансирования государственных и частных корпораций, на которые перекладывается часть функций органов государственного управления).

5. Сдерживание роста государственного и гарантированного государством долга.

6. Введение механизмов ограничения негативных влияний фискальной корректировки на экономическое, финансовое и социальное развитие страны.

Такие задачи в фискальной сфере поставлены для решения программами сотрудничества Украины с МВФ в течение последних лет. При этом если вопросам ограничения чрезмерного дефицита бюджета и государственного долга уделено достаточное внимание, то задачи сбалансирования бюджета Пенсионного фонда Украины и денежных потоков государственных корпораций (за исключением НАК «Нафтогаз України»), а также ограничения квазифискальных операций проанализированы менее детально. Что же касается необходимости сдерживания негативных влияний фискальной консолидации, то такие вопросы рассматриваются недостаточно.

\* Теоретические положения по вопросам фискальной консолидации и механизмам ее проведения см. в [1].

Если проанализировать этапы сотрудничества нашего государства с МВФ, то оказывается, что в 2012 г. \* усилия направлялись на укрепление публичных финансов путем установления жесткого контроля за бюджетным дефицитом и государственным долгом в течение среднесрочного периода. Особое внимание было уделено необходимости ограничения дефицита бюджета сектора общего государственного управления и НАК "Нафтогаз України". В 2013 г. \*\* делался акцент на важности ускорения фискальной консолидации, снижения и удерживания устойчивого уровня бюджетного дефицита. В 2014 г. \*\*\* большое значение придавалось накоплению чрезмерных дисбалансов в фискальной сфере. Признана также необходимость их ограничения и уменьшения негативных влияний фискальной корректировки на наиболее уязвимые слои населения.

В течение 2015 г. меры фискальной корректировки, рекомендованные МВФ и принятые в Украине, отражены в нескольких документах \*\*\*\*. К первоочередным задачам была отнесена масштабная консолидация, направленная на уменьшение дефицита государственных финансов (с учетом сектора государственного управления и государственных корпораций) и на снижение показателей государственного долга относительно ВВП. При этом подчеркивалась потребность в достижении приемлемых объемов дефицита бюджета общего правительства, "необходимого для обеспечения устойчивого развития государственного долга сбалансированным и социально справедливым способом".

Таким образом, в 2015 г. наблюдались определенные изменения в подходах к темпам фискальной консолидации. Снижение бюджетного дефицита связывалось уже с необходимостью достижения устойчивого развития государственного долга. Это означает, что удерживание бюджетного дефицита допускалось, однако он не должен приводить к повышению темпов роста государственного долга. В свою очередь, положение о социально справедливом способе обеспечения устойчивого развития государственного долга означает ограничение его негативных влияний на социальное развитие.

На наш взгляд, подходы к достижению бюджетного дефицита, необходимого для обеспечения устойчивого развития государственного долга, предполагают, с одной стороны, удерживание его уровня, необходимого для финансирования расходов в условиях превышения их величины над доходами, мобилизованными в бюджет, а с другой — введение мер, направленных на уменьшение таких разрывов. В среднесрочном периоде вряд ли можно ожидать уменьшения в нашей стране номинальных объемов расходов сектора общего государственного управления. Поэтому задачи в сфере расходной политики сводятся к сдерживанию темпов роста номинальных объемов расходов и уменьшению их показателей относительно ВВП.

Кроме того, следует учитывать, что накопление государственных долговых обязательств вызывает необходимость не только финансирования бюджетного дефи-

---

\* IMF Country Report No.12/315. Ukraine 2012 Article IV Consultation [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12315.pdf>.

\*\* IMF Executive Board Concludes 2013 Article IV Consultation, First Post-Program Monitoring, and Ex Post Evaluation of Exceptional Access with Ukraine // Press Release. — 2013. — No. 13/531. — December 19 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13531.htm>.

\*\*\* Letter of Intent. — Kyiv, 2014. — April 22 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/loi/2014/ukr/042214.pdf>.

\*\*\*\* Додаток. Україна: Лист про наміри. — К., 2015. — 27 лютого [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d2331989486.pdf>; Україна: Лист про наміри. — К., 2015. — 21 липня [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>; Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. — 2014. — August 18 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=8637780>.

цита. Важное значение приобретают также операции дефицитно-долговой корректировки (“deficit-debt adjustment” или “stock-flow adjustment”), осуществляемые в целях финансирования обязательств государства, которые приняты сверх объемов бюджетного дефицита. Такие проблемы объясняются влияниями других (отличающихся от бюджетного дефицита) факторов на необходимость увеличения государственных заимствований. В их состав входят изменения обменных курсов; операции органов государственного управления с финансовыми активами; реализация программ приватизации; использование механизмов государственных гарантий; и т. п. Позитивное влияние дефицитно-долговой корректировки означает, что факторам, отличающимся от бюджетного дефицита, принадлежит важная роль в увеличении государственного долга [2].

В силу резкого обострения ситуации в сфере государственных финансов наша страна нуждается в довольно большом периоде для продолжения реформ и экономической корректировки в целях восстановления макроэкономической стабильности и создания условий для экономического роста. Поэтому власть обратилась к МВФ по поводу нового четырехлетнего соглашения в форме Плана расширенного финансирования (EFF) в сумме, эквивалентной 12,34806 млрд. СДР (900% квоты, или 17,5 млрд. дол.). Подчеркивалось, что такая помощь будет использована для имплементации экономических программ (включая макроэкономическую корректировку и структурные реформы в целях улучшения экономических перспектив и повышения социальных стандартов). Отмечалось, что политика правительства будет направлена на обеспечение низкой и стабильной инфляции, плавающего обменного курса, укрепления банковской системы, повышения фискальной устойчивости (с созданием пространства для финансирования расходов на социальную защиту и на ограничение дефицита бюджета НАК “Нафтогаз України”).

По нашему мнению, программа сотрудничества Украины с МВФ в фискальной сфере направлена преимущественно на ограничение выявленных диспропорций. В то же время она недостаточно нацелена на восстановление экономического роста, достижение макроэкономической и финансовой стабильности, поддержание уровня доходов населения, решение инфраструктурных, экономических и социальных проблем, связанных с Востоком и Крымом. Попытки существенно уменьшить показатели бюджетного дефицита и государственного долга без учета влияний фискальной политики на решение таких задач влекут за собой обострение макроэкономических рисков. Программа реформирования должна нацеливаться на комплексное решение проблем с учетом как позитивных результатов, так и негативных последствий фискальной консолидации.

В ходе выполнения программы сотрудничества Украины с МВФ были определены целевые индикаторы, которых рекомендовано достичь (табл. 1).

Таблица 1

**Фискальные индикаторы (целевые показатели),  
которых предусмотрено достичь в Украине в ходе сотрудничества с МВФ  
по вопросам реформирования фискальной сферы \***

(% ВВП)

Показатели	Г о д ы							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Дефицит бюджета сектора общего государственного управления.....	4,8	4,6	4,2	3,7	3,1	2,6	2,4	2,2
Баланс НАК “Нафтогаз України”.....	-1,9	-5,7	-3,1	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0

Окончание таблицы

Общий дефицит бюджета сектора общего государственного управления и НАК “Нафтогаз України”.....	6,7	10,3	7,4	3,9	3,1	2,6	2,4	2,2
Государственный и гарантированный государством долг	40,6	72,7	94,1	92,6	88,9	83,3	77,3	71,0

\* Ukraine Request for Extended Arrangement under The Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-by Arrangement – Staff Report; Press Release; and Statement by The Executive Director for Ukraine. – 2015. International Monetary Fund. IMF Country Report No. 15/69 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1569.pdf>.

До 2018 г. показатель дефицита бюджета сектора общего государственного управления должен достичь менее 3% ВВП. А с 2018 г. предусмотрено продолжение его снижения. В то же время дефицит бюджета НАК “Нафтогаз України” должен меняться более быстрыми темпами. Уже в 2016 г. необходимо довести его показатель до 0,3% ВВП. Таким образом, предусматривается решить проблемы в фискальной сфере достаточно быстрыми темпами и уже по итогам 2016 г. добиться заметных результатов в осуществлении фискальной консолидации. А в 2017 г. публичные бюджеты должны быть сведены с показателями дефицита, близкими к рекомендованным для государств – членов ЕС (3% ВВП). Решение таких задач возможно в условиях обеспечения высоких темпов экономического роста, стабилизации финансовой ситуации и ограничения негативных влияний быстрой фискальной консолидации на развитие государственных финансов и решение социальных проблем.

Необходимо принимать во внимание, что достигнутые показатели выполнения бюджета сектора общего государственного управления \* значительно отличаются от прогнозных. В течение 2011–2014 гг. дефицит государственного бюджета характеризовался тенденцией к росту. В 2015 г. его показатели существенно снизились. Однако объемы государственного и гарантированного государством долга имели устойчивую тенденцию к увеличению (это касается как их общей суммы, так и доли каждого из них относительно ВВП).

В течение последних лет отмечались также изменения в динамике показателей государственного бюджета Украины (табл. 2).

По итогам 2015 г., доходы государственного бюджета Украины выросли (по сравнению с показателем, достигнутым в предыдущем году) на 177,57 млрд. грн. (или на 49,73%). Что же касается расходов, то они увеличились на 146,64 млрд. грн. (или на 34,09%). Объемы кредитования значительно (на 8,23 млрд. грн.) уменьшились за счет снижения (на 8,75 млрд. грн.) показателей предоставления кредитов, а также их возврата. Результатом таких изменений стало сокращение дефицита государственного бюджета. Показатель его выполнения уменьшился на 32,9 млрд. грн. преимущественно за счет более значительного роста доходов по сравнению с расходами (разница между приростами доходов и расходов составляла 30,94 млрд. грн.), а за счет кредитования он снизился на 8,23 млрд. грн.

Доходы повысились преимущественно за счет налоговых поступлений (которые увеличились на 128,94 млрд. грн.). Выросли также объемы неналоговых поступлений (на 51,65 млрд. грн.), доходы от операций с капиталом, а также официальные трансферты. Между тем поступления от правительств зарубежных стран и международных организаций были существенно уменьшены.

\* Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники України. Операції сектору загального державного управління [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ukrstat.gov.ua>.

Динамика показателей государственного бюджета Украины \*

Таблица 2

(млрд. грн.)

Показатели	Г о д ы							
	2013		2014		2015		2016	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт (январь – февраль)
Доходы.....	351,16	339,23	377,70	357,08	516,98	534,65	595,16	70,59
Расходы.....	419,84	403,46	461,2	430,21	581,76	576,85	667,81	72,92
Кредитование.....	1,30	0,48	5,10	4,92	11,18	2,95	11,04	0,07
в том числе:								
возврат кредитов...	-12,10	-5,52	-3,40	-1,80	-4,82	-4,30	-5,69	-0,75
предоставление кредитов.....	13,40	6,00	8,24	6,72	16,00	7,25	16,73	0,82
Финансирование.....	69,98	64,71	88,60	78,05	75,98	45,15	83,69	-2,40

\* Составлено автором на основе данных: Про Державний бюджет України : Закони України на 2013, 2014, 2015 і 2016 рр.; Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Звіт про виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” / Міністерство фінансів України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/zvit-pro-vikonannya-zakonu-ukraini-pro-derzhavnij-bjudzhet-ukraini-na-2014-rik?category=bjudzhet&subcategory=poperedni-bjudzheti>.

Важное значение приобрели вопросы введения механизмов решения задач стабилизации развития фискальной сферы и достижения принятых целевых индикаторов (“маяков”). К их составу, на наш взгляд, относятся:

1. Внесение изменений в объемы государственных расходов в целях их приближения к величине ресурсной базы, мобилизуемой в публичный бюджет, а также достижение их рационального распределения между субсекторами сектора государственного управления и повышения эффективности использования бюджетных средств.

2. Введение комплекса мер, направленных на изменения в системе мобилизации доходов в публичный бюджет, в целях достижения их объемов, достаточных для обеспечения финансирования расходов и осуществления их рационального распределения между субсекторами, в условиях недопущения ухудшения финансовой стабильности, усиления давления на развитие бизнеса, а также снижения реальных доходов населения.

3. Реализация мер, направленных на ограничение чрезмерных показателей дефицита публичного бюджета на основе реформирования его расходной и доходной частей и достижения их более рациональных соотношений.

4. Внесение изменений в доходную и расходную части Пенсионного фонда Украины (в целях ограничения финансирования его дефицита из государственного бюджета).

5. Реформирование энергетического сектора в направлении сбалансирования цен и тарифов на энергоресурсы в целях ограничения финансирования разрывов между ними с использованием средств государственного бюджета.

6. Реформирование государственных корпораций с направлением на достижение их рыночной прибыльности и повышения фискальной эффективности, а также уменьшения финансирования их капитализации с использованием механизмов заимствований со стороны сектора государственного управления.

7. Введение мер, направленных на сдерживание объемов государственного долга, улучшение структуры финансирования государственных заимствований и расширение использования недолговых источников.

В контексте сотрудничества Украины с МВФ в фискальной сфере в течение последних лет отмечались определенные изменения в подходах к использованию механизмов фискальной политики, направленных на стабилизацию развития государственных финансов. В 2014 г. \* для решения проблем в фискальной сфере были предложены меры фискальной корректировки как доходов, так и расходов в целях структурной фискальной корректировки. Акцент был сделан на внесении изменений в расходную часть государственного бюджета, а также на повышении эффективности использования бюджетного ресурса. Предполагалось переориентироваться на финансирование приоритетных расходов (на обслуживание долга, оплату труда в публичном секторе и выполнение пенсионных обязательств) и уменьшить неприоритетные расходы государственного бюджета. В 2015 г. стратегическим направлением признана фискальная консолидация с использованием механизмов расходов с направлением на достижение меньшего и более эффективного участия государства, а также на превращение налоговой системы в более дружественную для экономического роста, эффективную и справедливую. В то же время подчеркивалась необходимость смягчить негативные влияния таких мер на наиболее уязвимые слои населения.

Однако подобные изменения носили преимущественно однонаправленный характер, поскольку были нацелены на ограничение показателей бюджетных диспропорций без достаточного учета их возможных влияний на развитие экономики и решение социальных проблем. Принятие курса на переориентацию на финансирование приоритетных расходов и ограничение неприоритетных расходов государственного бюджета является достаточно актуальным для нашей страны. Но достижение позитивных результатов в решении таких проблем не возможно без соответствующих структурных реформ (они должны быть их основой, а не результатом). В частности, уменьшение занятости в государственном секторе стоит на повестке дня, однако оно должно стать результатом внесения существенных изменений в перечень функций, возлагаемых на органы государственного управления, их четкого разграничения между субсекторами, недопущения влияния олигархов, политиков и госслужащих на распределение бюджетного ресурса (вследствие лоббирования).

Сдерживание пенсионных выплат (путем отмены их индексации с учетом темпов инфляции) не только служит причиной усиления давления на граждан с низкими и средними доходами, но и приводит к снижению потребительского спроса. Поэтому такие изменения имеют негативные влияния на развитие экономики. Переход к целевой (адресной) социальной помощи является необходимостью для нашей страны, однако для этого нужны соответствующие институциональные изменения, формирование которых требует времени. Уменьшение неприоритетных расходов Пенсионного фонда Украины — важный вопрос, но вряд ли его следует считать решающим в сбалансировании доходной и расходной частей его бюджета. Принятие курса на решение социальных проблем путем значительного увеличения субсидий малообеспеченным слоям населения также имеет не только позитивные, но и негативные аспекты. В таких условиях ослабляются стимулы к повышению эффективности расходования энергетических ресурсов и к альтернативному использованию льгот, резко возрастает давление коммунальных платежей на средние прослойки населения, возникают проблемы с прозрачностью предоставления этих ресурсов, поскольку органы государственного управления не торопятся обнародовать

\* Letter of Intent. — Kyiv, 2014. — April 22 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/loi/2014/ukr/042214.pdf>.



показатели использования денежных средств, направляемых на финансирование таких мер. Не анализируется их экономическая и социальная результативность.

По оценкам экспертов МВФ, в развитых странах, где потребности в консолидации значительны, а возможности привлечения дополнительных доходов с использованием налогообложения – ограничены, снижение расходов целесообразно в качестве части стратегии реформ. Однако следует учитывать практический опыт реформирования государственных расходов: государства должны избегать всестороннего уменьшения расходов. Хотя такие сокращения могут быть необходимы, все же они не эффективны и не влекут за собой рост благосостояния, а также оказывают негативные влияния на экономический рост в долгосрочном периоде. Правительства должны вводить меры экономии в целях повышения эффективности. Такие возможности значительны в сферах образования, здравоохранения и публичных инвестиций (особенно в странах с низкими доходами) \*.

Условия сотрудничества Украины с МВФ предусматривали необходимость увеличить доходы в течение краткосрочного периода путем усиления борьбы с уклонением от налогообложения; перекрытия импорта через неконтролируемые пропускные пункты; повышения контроля за продажей алкоголя; введения мер по погашению задолженности перед государством; усиления контроля за налоговыми обязательствами по НДС; активизации усилий по осуществлению оплаты коммунальных услуг для улучшения финансового состояния НАК “Нафтогаз України”.

Усиление борьбы с теневой экономикой предполагает принятие и реализацию действенной государственной программы и введение реальных мер по ее имплементации. Однако заметных сдвигов в решении указанных вопросов в нашей стране не наблюдается. Попытки увеличить плату за использование минеральных ресурсов являются фактором роста доходов государственного бюджета, но негативно влияют на развитие предпринимательства в данном секторе, поскольку снижают стимулы к экономической деятельности. Повышение уровня акцизного налогообложения также отражает угрозы снижения спроса на отечественную продукцию. Для достижения существенного роста уровня налогового администрирования необходимо внести серьезные изменения в функции фискальной службы, что требует достаточно значительного времени. Изменения в налогообложении аграрного сектора предусматривают введение более результативных механизмов его государственной поддержки (с учетом опыта зарубежных стран). Однако комплексная система мер по практическому решению таких проблем отсутствует.

На наш взгляд, подходы к реализации программ фискальной консолидации в сфере государственных расходов нуждаются в более углубленном обосновании и использовании механизмов, которые бы не осуществляли разрушительных влияний на экономическое и социальное развитие государства. В нашей стране в 2014 г. показатели расходов сектора общего государственного управления относительно ВВП достигали 45,8%. В ЕС средний уровень бюджетных расходов составлял 48,2% ВВП. Необходимо также учитывать, что для отдельных государств диапазон отклонений оказался довольно значительным (от 34,8% в Литве, 34,9% в Румынии и 41,28% в Польше до 57,5% во Франции и 58,3% в Финляндии). Таким образом, уровень расходов в Украине нельзя считать слишком высоким по сравнению с государствами – членами ЕС. Однако – в силу значительного превышения их объемов над доходами, мобилизованными в бюджет, – вопросы рационализации государственных расходов необходимо отнести к приоритетным.

\* The Future of the State Revisited: Reforming Public Expenditure [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.economonitor.com/blog/2014/04/the-future-of-the-state-revisited-reforming-public-expenditure/>.

В то же время подходы к решению проблем чрезмерности расходной части государственного бюджета по сравнению с доходной должны отличаться от предложенных правительством и одобренных МВФ. Во-первых, речь следует вести об уменьшении не номинальных размеров расходов, а их доли относительно ВВП. Такой подход более взвешен, ведь он предполагает учет изменений не только в государственных расходах, но и в динамике показателей ВВП. Правительству необходимо ориентироваться не столько на сокращение бюджетных расходов в номинальном выражении, сколько на создание реальных условий для устойчивого экономического роста. Во-вторых, любое уменьшение государственных расходов целесообразно связывать с задачами рационализации государственного сектора в целом. Речь идет об уменьшении участия государства в предпринимательской деятельности (в частности, в реальном секторе экономики, в проведении банковских операций, в ограничении заимствований на внутреннем финансовом рынке). В то же время нуждаются в укреплении функции органов государственного управления по регулированию экономики, ограничению монополизации, контролю за соблюдением рыночных (конкурентных) принципов ценообразования, совершенствованию регулирования финансового рынка, расширению доступа субъектов хозяйствования к зарубежным рынкам и т. п. Кроме того, к важным задачам следует отнести меры по приведению системы государственных закупок к международным стандартам, предоставление и использование бюджетных субсидий, а также налоговых преференций. Лишь после внесения соответствующих изменений в функции государственного управления может идти речь об уменьшении объемов бюджетных расходов и улучшении их структуры.

При этом финансирование операций, направленных на решение задач сбалансирования бюджетов государственных целевых фондов, увеличения уставных капиталов государственных корпораций и государственных учреждений (с использованием механизмов заимствований от сектора государственного управления), непрямого финансирования государственных предприятий (с использованием квазифискальных механизмов), необходимо ограничивать. А бюджетная поддержка угольной промышленности, агропромышленного комплекса и др. требует использования более взвешенных механизмов и учета опыта, наработанного в зарубежных странах.

Для оптимизации функций органов государственного управления целесообразно применить новые подходы, наработанные в зарубежных странах в сфере государственного управления. В частности, подразумевается введение в практику модели нового публичного менеджмента (New Public Management), нацеленной на использование управленческих решений, которые получили позитивные оценки в бизнесе и могут применяться в сфере государственного управления. Так, к их составу относится разграничение регуляторных и экономических функций органов государственной власти. Органы государственной власти должны осуществлять преимущественно регуляторные функции, тогда как экономические функции им следует передавать в государственные агентства (автономные государственные структуры, отвечающие за эффективность расходования бюджетных средств) [3].

Реформирование фискального сектора путем усиления давления преимущественно на население (за счет внесения изменений в систему налогообложения, резкого повышения темпов инфляции, стремительного снижения курса национальной валюты, сдерживания бюджетных расходов на компенсацию потерь граждан, налогообложения пенсионных выплат и т. п.) и на бизнес стало фактором снижения показателей бюджетного дефицита. Однако они повлекли за собой ухудшение условий развития бизнеса и обострение социальных проблем.

Между тем существует достаточное количество других инструментов решения таких задач. На наш взгляд, к их составу относятся:

- ограничение теневых операций (в целях увеличения объемов бюджетных доходов) \*;
- ликвидация неэффективных (с точки зрения общегосударственных интересов) бюджетных субсидий предприятиям, приближенным к группам принятия решений по вопросам бюджета;
- отмена налоговых преференций, не имеющих достаточной бюджетной эффективности;
- ограничение использования оффшорных операций в целях уклонения от налогообложения;
- реформирование государственных корпораций (в направлении оптимизации государственного участия в экономической деятельности, введения рыночных принципов управления государственным капиталом, повышения эффективности использования государственных активов);
- введение реальных механизмов прекращения лоббирования распределения расходов в интересах бизнес-структур и политиков (с использованием механизмов коррупции, политического давления, сдерживания расширения прозрачности бюджетных операций, недопущения участия общественности в контроле за принятием решений по вопросам распределения и использования бюджетных ресурсов);
- ускорение имплементации программы бюджетной децентрализации;
- введение механизмов ограничения монопольного давления на развитие экономики (в целях развития малого и среднего бизнеса);
- снижение сверхвысокого уровня неравенства доходов между разными группами населения и поддержка среднего класса (а следовательно, и ослабление давления на государственный бюджет).

Существенным недостатком программы сотрудничества Украины с МВФ следует считать отсутствие каких бы то ни было ограничений для правительства в раскручивании инфляции и осуществлении резкой девальвации национальной валюты. Позитивные изменения в фискальной консолидации (речь идет о показателях дефицита государственного бюджета, а не государственного долга) были достигнуты в значительной мере в результате ухудшения макропоказателей и снижения уровня жизни граждан. Для соблюдения принципов стабильного развития экономики, обеспечения приемлемого уровня инфляции и повышения социальных стандартов необходимо внести соответствующие требования в Коалиционное соглашение и Программу деятельности правительства.

В ходе сотрудничества Украины с МВФ был поставлен целый ряд задач по реформированию фискальной сферы, которые достаточно актуальны для нашего государства. Однако правительством принято решение ввести лишь те механизмы их осуществления, которые не требуют углубленного реформирования и могут быть введены в течение краткосрочного периода. В то же время их возможные негативные влияния на экономическое, финансовое и социальное развитие страны в надлежащей степени учтены не были. В частности, недостаточными оказались меры по ограничению объемов прямых и косвенных субсидий, предоставляемых органами государственного управления государственным и негосударственным корпорациям. Даже не поднимались вопросы о введении механизмов увеличения доходов бюджета путем совершенствования неналоговых поступлений. Не произошло реформирования системы межбюджетных трансфертов. Не осуществлена индексация бюджетных расходов в условиях высоких показателей инфляции. Нельзя считать прорывным и решение вопросов повышения транспарентности бюджетных операций.

\* По оценкам Министерства экономического развития и торговли Украины, в январе – сентябре 2015 г. доля теневой экономики составляла 40% официального ВВП.

Кроме внесения изменений в расходную часть, достижение фискальных ориентиров предусматривает также продолжение реформирования системы мобилизации доходов в публичный бюджет. В частности, необходимы изменения в системы налогообложения (в сфере общегосударственных и местных налогов), взимания единого социального взноса, мобилизации неналоговых поступлений, операций с капиталом, межбюджетных трансфертов.

Наша страна не отличается высокими показателями доходной части публичного бюджета по сравнению со средним уровнем, характерным для ЕС. В 2014 г. в Украине доходы сектора общего государственного управления относительно ВВП составляли 40,98%. Для ЕС-28 средний показатель доходов достигал 45,2%. Следовательно, есть определенное фискальное пространство для увеличения доходов публичного бюджета. Однако существующая налоговая нагрузка чрезмерна для легального сектора экономики. Причины этого заключаются в высокой доле теневой экономики, в использовании налогового администрирования, не направленного на содействие легальным операциям, в отсутствии действенных мер по ограничению монополизации экономики, в низкой результативности контроля за ценообразованием и качеством продукции, в соблюдении условий безопасности и справедливой оплаты труда и т. п.

Между тем важно учитывать, что меры фискальной консолидации, осуществляемые в сфере налогообложения, в определенных условиях могут сдерживать экономический рост (вследствие усиления налоговой нагрузки на субъектов экономической деятельности, усложнения условий предоставления государственного имущества в аренду, изъятия дополнительных доходов государственных корпораций в государственный бюджет), а также приводить к изменению показателей жизненного уровня отдельных категорий населения.

К механизмам увеличения бюджетных доходов относятся ограничение теневых операций и уклонения от налогообложения; пересмотр налоговых расходов в целях их оптимизации и предоставления преференций лишь в условиях достижения фискальной эффективности; перераспределение налоговых полномочий между субсекторами сектора общего государственного управления в целях углубления фискальной децентрализации; реформирование налогового администрирования (с направлением на расширение самоналогообложения, введение партнерских отношений между администраторами и налогоплательщиками). Большое значение приобретают вопросы внесения изменений в систему отчислений для социальных фондов (направленных на обеспечение финансирования их расходов с использованием собственных доходов), создания условий для расширения доходов вследствие действия автоматических стабилизаторов, совершенствования налогового законодательства, обеспечения его стабильности и предсказуемости. Заслуживают внимания вопросы снижения уровня налогообложения использования рабочей силы; отмены налогообложения малообеспеченных граждан; недопущения роста налоговой нагрузки на лиц со средними доходами; разработки и реализации целевой программы ограничения уклонения от налогообложения.

Важно, что такие изменения необходимо осуществлять в условиях ослабления налогового давления на добросовестных налогоплательщиков, переориентации органов государственной фискальной службы на новые принципы деятельности, значительного расширения транспарентности фискальных операций и доступа общественности к их мониторингу и контролю, введения мер по ограничению коррупции в сфере налогообложения.

Особое значение приобретают вопросы совершенствования формирования неналоговых поступлений. Для этого необходимо ввести меры по увеличению поступлений чистой прибыли государственных предприятий и дивидендов хозяй-

ственных обществ с государственной долей капитала в государственный бюджет. Но такой рост должен быть достигнут не путем усиления давления на государственные корпорации, а за счет создания условий для повышения их прибыльности. Для этого нужно ограничить давление органов государственного управления на экономическую деятельность государственных корпораций, устранить коррупционные схемы в использовании их доходов (в формах выплат привлеченным специалистам, денежных средств, перечисленных за оказание юридических, консультативных и маркетинговых услуг, премий менеджменту, льготных кредитов и т. п.), что, в свою очередь, обусловит рост их прибыльности. Значительные резервы кроются в использовании государственного имущества, переданного в аренду, в распродаже государственных резиденций и реализации конфискованного имущества \*.

По определению экспертов МВФ, Украина нуждается в расширении базы налогообложения, ограничении исключений и привилегий, а ее налоговая система должна укрепиться путем ликвидации деструктивных (искажающих) налогов и упрощения правил. Необходимо уменьшить субсидии государственным корпорациям. Все прямые субсидии следует проверить и обеспечить доходами \*\*. Приоритетными остаются обеспечение финансового оздоровления НАК “Нафтогаз України” и отказ от ее государственной поддержки до 2017 г. Начиная с бюджета на 2017 г., любая бюджетная поддержка НАК будет осуществляться в соответствии со стандартами учета ESA/GFSM, когда государственная поддержка публичных предприятий отражается как текущие субсидии \*\*\*.

Причины удерживания высоких фискальных рисков заключаются в финансовой деятельности государственных корпораций, а также в использовании их ресурсов в целях решения задач, стоящих перед сектором государственного управления. В Украине насчитывается 3340 государственных предприятий, из которых действующими являются 1829 \*\*\*\*. По итогам 2014 г., их совокупные активы достигали 868,6 млрд. грн., а совокупные чистые убытки – 115,4 млрд. грн. Уровень рентабельности использования активов является отрицательным и составляет минус 13,29%. Среди предприятий, ведущих предпринимательскую деятельность, 55% имели убытки в объеме 115 млрд. грн. (или 7,2% ВВП). При этом величина бюджетных трансфертов сектору государственных предприятий составляла 2,5% ВВП (без учета трансфертов НАК “Нафтогаз України”) \*\*\*\*\*.

Таким образом, фискальная эффективность деятельности государственных предприятий достаточно низка, что объясняется целым рядом причин. Управление го-

\* Протягом січня – вересня 2015 р. кошти від реалізації конфіскованого майна досягали 7,9 тис. грн. (планом передбачено – 1,5 млн. грн. за підсумками року) : Висновки щодо виконання Державного бюджету України за дев’ять місяців 2015 р. / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746965/Bul\\_9m\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746965/Bul_9m_2015.pdf).

\*\* Statement by Menno Snel, Executive Director for Ukraine and Oleksandr Petryk, Alternate Executive Director. – International Monetary Fund. European Dept. – 2015. – March 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF002/21596-9781498364225/21596-9781498364225\\_A004.xml?rskey=8WifKt&result=9](http://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF002/21596-9781498364225/21596-9781498364225/21596-9781498364225_A004.xml?rskey=8WifKt&result=9).

\*\*\* Україна: Лист про наміри. – К., 2015. – 21 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>.

\*\*\*\* К ведущим государственным предприятиям относятся “Укрзалізниця”, “Укрпошта”, “Международный аэропорт “Борисполь”, “Укравтодор”, ПАО “Государственная продовольственно-зерновая корпорация Украины”, ГП спиртовой и ликеро-водочной промышленности “Укрспирт”, ПАО “Турбоатом”, ПАО “Сумыхимпром”, ПАО “Одесский припортовой завод”, “Ощадбанк”, “Укрэксимбанк” и др.

\*\*\*\*\* Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Реформа держпідприємств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=05f5bf01-e103-4777-a43b-0b4e35370b1c&title=Derzhpidprimstva2>; [4].

сударственными предприятиями находится под влиянием органов государственного управления, которые, в свою очередь, зависят от политиков и олигархических структур\*, далеко не всегда учитывают императивы рыночной экономики и осуществляют влияния на менеджмент в сторону их нарушения. Правительство выступает в качестве акционера (хотя не имеет персональной имущественной ответственности за обеспечение поступательного развития компании), финансиста, регулятора, контролера, заказчика и поставщика. Конфликт интересов должностных лиц и менеджмента государственных предприятий не дает возможности повысить уровень менеджмента в сфере государственного предпринимательства. Финансовая самостоятельность менеджмента государственных корпораций ограничивается со стороны чиновников. Для достижения краткосрочных политических целей деформируется ценообразование на товары и услуги государственных и частных корпораций. Следствием становится достижение государственными предприятиями низкой (для значительного их количества — отрицательной) прибыльности.

Достаточно острыми остаются финансовые проблемы НАК "Нафтогаз України". По оценкам экспертов, в 2014 г. чистые убытки компании достигали около 85 млрд. грн. (в том числе 28 млрд. грн. — от продажи газа населению). В 2015 г. такие показатели были значительно снижены (убытки составили 25,1 млрд. грн.). С целью решения таких проблем и ослабления давления на малообеспеченных правительством был принят курс на существенное увеличение бюджетных субсидий гражданам. В 2015 г. финансирование субсидий было на уровне 24 млрд. грн. На 2016 г. запланировано их предоставление на сумму 35 млрд. грн., а в 2017 г. предусмотрен их рост более чем в 2 раза — до 80 млрд. грн. [6]. Однако только незначительная их доля была передана непосредственно получателям (около 2% общей суммы). Большая часть этого ресурса направлена поставщикам тепла, воды, электроэнергии, газа и других услуг — с тем, чтобы они предоставлялись бесплатно или с большой скидкой. Такая система предоставления субсидий может использоваться для всяческих манипуляций и приписок [7].

Обострение рисков финансирования операций НАК "Нафтогаз України" связано с целым рядом проблем. Основная из них заключается в удерживании искусственного (определенного политиками, а не рыночными механизмами) соотношения между тарифами на газ для населения, а также государственных и коммунальных предприятий и реальными (рыночными) ценами. В течение многих лет государственная власть удерживалась от введения действенных мер, направленных на повышение уровня жизни граждан Украины. Резкие колебания цен на газ должны сопровождаться значительными изменениями в соответствующих тарифах. Однако оказалось, что платежеспособность населения серьезно отстала от рыночного ценообразования, а повышение тарифов для государственного сектора влечет за собой резкий рост нагрузки на бюджетную систему. С целью решения этих проблем в последние годы усиливалось давление на центральный бюджет для обеспечения финансирования достигнутых разрывов. Такие изменения стали одним из факторов увеличения бюджетного дефицита и накопления государственных долговых обязательств.

В 2014 г. из государственного бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Украины перечислены 14,68 млрд. грн. (против запланированных 17,13 млрд. грн.). Кроме того, необходимо принять во внимание остаток невозвращенных сумм, привлеченных в целях финансирования временных кассовых разрывов Пенсионного фонда Украины. В 2015 г. на покрытие дефицита бюджета фонда было направлено 31,76 млрд. грн.

---

\* По определению Ш. Бланкарта, для государственного сектора характерны ограничение финансовой самостоятельности менеджмента государственных корпораций со стороны чиновников, деформация ценообразования на товары и услуги государственных и частных корпораций (для достижения краткосрочных политических целей) [5, с. 499–500].

В 2014 г. собственные поступления Пенсионного фонда Украины достигали 67,66%, а денежные средства из государственного бюджета составляли 30,92% (относительно всех полученных доходов, включая заем). В 2015 г. собственные поступления фонда уменьшились до 63,74%, а финансирование из государственного бюджета выросло до 35,57%. Характерной оказалась динамика поступлений единого социального взноса (который является основным элементом собственных поступлений фонда): в 2014 г. его доля в общей сумме доходов фонда составляла 65,03%, а в 2015 г. – 62,05%. Следует также учитывать, что, по итогам 2014 г., задолженность по платежам в Пенсионный фонд Украины составила 8,96 млрд. грн. (включая долг по уплате единого социального взноса в размере 4,93 млрд. грн.)<sup>\*</sup>.

Важными направлениями улучшения государственных финансов являются обеспечение пенсионных обязательств за счет ресурса, мобилизованного Пенсионным фондом Украины, и совершенствование системы отчислений в его бюджет. Необходимы повышение качества управления бюджетными ресурсами (направление на конечные результаты); совершенствование механизмов распределения и использования привлеченного ресурса; снижение темпов наращивания пенсионных выплат путем углубления пенсионной реформы (пересмотра возраста выхода на пенсию, введения дополнительных льгот для лиц, которые на пенсии продолжают трудовую деятельность, дополнения выплат солидарной пенсионной системы финансированием их части со стороны предприятий, развития негосударственного пенсионного страхования); создание достаточных условий для недопущения снижения реальной стоимости пенсионных выплат в связи с достижением высоких темпов инфляции, девальвацией валютного курса, повышением процентных ставок на кредитные операции, ухудшением условий проведения операций с финансовыми активами на отечественном и мировом финансовых рынках.

#### Выводы

В течение последних лет в нашей стране отмечается обострение ситуации в бюджетно-налоговой сфере. С одной стороны, усложнились условия мобилизации доходов в публичный бюджет, а с другой – обострились риски сокращения расходов в государственном секторе. Как следствие, удерживаются высокие показатели бюджетного дефицита. В 2015 г. был достигнут определенный прогресс в его сдерживании, однако государственный и гарантированный государством долг продолжал увеличиваться. Фискальная система Украины нуждается не в косметическом, а в реальном реформировании, направленном на конечные результаты.

Сотрудничество Украины с МВФ в вопросах фискальной политики нацелено на восстановление устойчивости государственных финансов. Специалистами фонда осуществляются подготовка и обновление методических материалов по управлению государственными финансами, а также предоставляется финансовая помощь государствам – членам этой организации для решения конкретных задач. Следует принимать во внимание, что сотрудничество Украины с МВФ в сфере фискальной политики носит двусторонний характер и не сводится к механическому выполнению государством-реципиентом предлагаемых рекомендаций. Необходимо учитывать целевые ориентиры и условия их достижения. Что же касается задач и механизмов их решения, то они разрабатываются правительством государства-реципиента.

В ходе сотрудничества Украины с МВФ в фискальной сфере главное внимание уделено фискальной консолидации. Существенное значение приобрели вопросы

<sup>\*</sup> Пенсійний фонд України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/index>; Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2016 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2016 р. № 190 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/190-2016-п>.

рационализации финансовых операций органов государственного управления с государственными корпорациями. Важная роль отводится стабилизации финансовой деятельности государственных целевых фондов. Но необходимо учитывать и негативные влияния финансовой консолидации на экономический рост, финансовое и социальное развитие.

Однако мерам, направленным на восстановление экономического роста, достижение финансовой стабильности и недопущение ухудшения благосостояния граждан, уделено недостаточно внимания. Принятые фискальные индикаторы ("маяки"), которых предусмотрено достичь, нельзя считать реальными. Определенные показатели позитивной динамики в фискальной сфере по итогам 2015 г. в значительной степени объясняются допущением резкого снижения курса национальной валюты и разрушительных уровней инфляции (что не предполагалось ограничить программой).

Слишком оптимистичны планы восстановления финансового состояния НАК "Нафтогаз України". К тому же они имеют в качестве основы преимущественно усиление давления на потребителей энергоресурсов. В то же время отсутствуют усилия правительства по регулированию тарифов на энергоносители. Объемы и структура расходов НАК не прозрачны и не доступны для анализа со стороны независимых экспертов и общественности. Не проводится реорганизация деятельности этого государственного монополиста. Использование субсидий малообеспеченным слоям населения является неэффективным механизмом решения проблем сбалансирования операций НАК.

Нельзя согласиться также с механизмами, которые направляются на решение поставленных задач. Достижение позитивных изменений преимущественно путем усиления давления на население и бизнес, без реформирования функций государственного управления, пенсионной системы, финансовой деятельности государственных корпораций и ограничения коррупции в сфере государственного управления, является достаточно проблематичным. Для оптимизации государственных расходов нужно пересмотреть функции органов государственного управления. Необходимо повысить эффективность использования бюджетного ресурса, направить фискальную политику на ускорение экономического роста и обеспечение финансовой стабильности. Целью реформирования должно стать не столько сокращение бюджетных расходов, сколько достижение их более приемлемых объемов по сравнению с доходами, мобилизованными в государственный бюджет. Нуждается в изменениях структура публичных расходов — в направлении финансирования приоритетных расходов, а также ограничения распределения расходов под давлением лоббирования и использования бюджетного ресурса в интересах отдельных финансовых групп.

Следует значительно усилить политику ограничения теневых операций, ликвидации бюджетных субсидий предприятиям и налоговых преференций, не имеющих достаточной фискальной эффективности. Необходимо прекратить использование оффшорных юрисдикций и углубить фискальную децентрализацию. Целесообразно ввести действенные механизмы увеличения налоговых поступлений в условиях недопущения (и даже ослабления) налоговой нагрузки, внести изменения в ее распределение между субсекторами сектора государственного управления в целях углубления фискальной децентрализации. Нуждаются в ускорении реформирования налогового администрирования и обеспечение стабильности налогового законодательства. Также отсутствуют механизмы увеличения неналоговых поступлений.

Необходимо реформирование управления государственными предприятиями в направлениях повышения их прибыльности; увеличения объемов дивидендов, которые платятся в государственный бюджет; введения реальных механизмов снижения монополизации экономики; ограничения неравенства в доходах разных групп



населения; оказания поддержки среднему классу. Решение таких задач возможно в условиях значительного расширения транспарентности фискальных операций и доступа общественности к их мониторингу и контролю, введения мер по ограничению коррупции в фискальной сфере.

**Список использованной литературы**

1. Кудряшов В.П. Фискальная консолидация и ее влияния // Экономика Украины. – 2013. – № 9. – С. 31–46.
2. Weber A. Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison // IMF Working Paper. – 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1239.pdf>.
3. Молдован О.О. Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доп. – Серія : Економіка. – Вип. 17. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2014. – 45 с.
4. Государственные предприятия Украины хотят сделать прибыльными с помощью немцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hyser.com.ua/economics/gosudarstvennye-predpriyatiya-ukrainy-hotyat-sdelat-pribylnymi-59792>.
5. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки ; [пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка] ; [передмова та наук. ред. В.М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
6. Коммуналка украинцам не по карману [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.facenews.ua/articles/2016/305250/>.
7. Субсидированная моя Украина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2016/02/2/579238/>.

**References**

1. Kudryashov V.P. *Fiskal'naya konsolidatsiya i ee vliyaniya* [Fiscal consolidation and its effects]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 9, pp. 31–46 [in Russian].
2. Weber A. Stock-flow adjustments and fiscal transparency: A cross-country comparison. IMF working paper, 2012, available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1239.pdf>.
3. Moldovan O.O. *Strategiya Reformuvannya Systemy Derzhavnykh Finansiv Ukrainy: Zavdannya, Priorytety, Mekhanizmy* [Strategy of Reformation of the System of Ukraine's Public Finances: Tasks, Priorities, Mechanisms]. Kyiv, Nation. Inst. of Strateg. Studies, 2014, Ser. Economy, Iss. 17 [in Ukrainian].
4. *Gosudarstvennye predpriyatiya Ukrainy khotyat sdelat' pribylnymi s pomoshch'yu nemtsev* [They want to make Ukraine's public enterprises profitable with the help of Germans], available at: <http://hyser.com.ua/economics/gosudarstvennye-predpriyatiya-ukrainy-hotyat-sdelat-pribylnymi-59792> [in Russian].
5. Blankart Ch. *Derzhavni Finansy v Umovakh Demokratii: Vstup do Finansovoi Nauky, peredмова та наук. ред. V.M. Fedosova* [Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft], foreword and edition by V.M. Fedosov. Kyiv, Lybid', 2000 [in Ukrainian].
6. *Kommunalka ukrainsam ne po karmanu* [Municipal payments are hardly suited to the pockets of Ukrainians], available at: <http://www.facenews.ua/articles/2016/305250/> [in Russian].
7. *Subsidirovannaya moya Ukraina* [My subsidized Ukraine], available at: <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2016/02/2/579238/> [in Russian].

*Статья поступила в редакцию 30 мая 2016 г.*