
ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ

УДК 336.144.3

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

МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА В УСЛОВИЯХ ПРЕОДОЛЕНИЯ ФИСКАЛЬНЫХ ДИСБАЛАНСОВ

Проанализирована динамика показателей финансирования государственного бюджета в условиях разбалансирования фискальной сферы. Рассмотрены содержание и механизмы бюджетно-долговой корректировки. Раскрыты причины и последствия роста долгового финансирования в течение последних лет. Выявлены изменения в финансировании государственного бюджета в 2015 г. Предложены механизмы сдерживания долгового финансирования, предусматривающие активизацию структурных реформ. Для сокращения бюджетного дефицита предлагается, с одной стороны, продолжить фискальную консолидацию, а с другой – ограничить ее негативные влияния на экономическое, финансовое и социальное развитие.

Ключевые слова: бюджетная позиция, финансирование государственного бюджета, бюджетно-долговая корректировка, контроль за бюджетными расходами, мобилизация доходов в бюджет.

V. P. KUDRYASHOV,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Head of the Department of State Finances at the Scientific-Research Financial Institute,
Academy of Financial Management
(Kiev)

MECHANISMS OF FINANCING OF STATE'S BUDGET UNDER CONDITIONS OF THE OVERCOMING OF FISCAL DISBALANCES

The dynamics of indicators of the financing of state's budget under conditions of a disbalance of the fiscal sphere is analyzed. The content and mechanisms of budget-debt correction are considered. The reasons and consequences of the increase in the debt financing for the last years are clarified. Changes in the financing of state's budget in 2015 are revealed. Some mechanisms of restraining of the debt financing, which involve the activation of structural reforms, are proposed. In order to decrease the budget deficit, it is proposed, on the one hand, to continue the fiscal consolidation and, on the other hand, to restrict its negative effects on the economic, financial, and social development.

Keywords: budget position, financing of state's budget, budget-debt correction, control over budget expenditures, mobilization of incomes to the budget.

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

В последние годы развитие фискального (бюджетно-налогового) сектора * в Украине характеризуется достаточно существенными изменениями фискальной позиции в пределах отрицательных значений. Но в течение 2015 г. имело место ее улучшение. Достижение таких результатов стало свидетельством проведения фискальной консолидации. Между тем приемлемая фискальная позиция в большой мере достигнута в условиях резкого ухудшения макроэкономических показателей и накопления нагрузки на государственный бюджет с целью финансирования диспропорций в развитии государственных финансов. Значительно выросла роль долговой корректировки, что стало следствием обострения рисков финансирования бюджета. Решение таких проблем предполагает обоснование механизмов ограничения долговой корректировки и сдерживание бюджетного дефицита. Сложность заключается в том, что применение мер консолидации должно сопровождаться достижением позитивных результатов в сфере экономического, финансового и социального развития, а также ускорением реформ.

Фискальная позиция бюджета сектора общего государственного управления отражает соотношение между его доходной и расходной (в том числе операции кредитования) составляющими. При этом следует учитывать, что такой бюджет является условным и включает целый ряд реальных бюджетов, к которым относятся бюджет центрального правительства, бюджеты региональных и местных правительств, а также бюджеты государственных социальных фондов.

Резкие изменения фискальной позиции осуществляют значительные негативные влияния на развитие экономики и подрывают финансовую стабильность. Растет давление на денежно-кредитную сферу, на развитие банковской системы, реального сектора экономики, операций на финансовом рынке. Нарушаются соотношения между субсекторами государственного управления. Ухудшается деятельность государственных корпораций. Как следствие, обостряются социальные проблемы.

Целью статьи являются анализ выполнения публичного бюджета Украины по основным показателям и обоснование механизмов финансирования бюджета, направленных на преодоление фискальных дисбалансов.

К задачам фискальной политики относится достижение такой фискальной позиции, которая, с одной стороны, ограничивает диспропорции в бюджетно-налоговой сфере, а с другой — не угнетает императивы экономического и финансового развития. Это позиция, которая позволяет решать проблемы экономического и социального развития страны, не осуществляя дополнительных негативных влияний на развитие государства в будущие периоды. В таких условиях фискальная политика направляется на сдерживание накопления государственного долга, на поддержку экономического роста и на решение социальных проблем.

В то же время следует принимать во внимание, что управление фискальной позицией требует учета разных подходов. Целесообразны, с одной стороны, достижение сбалансированного (равновесного между доходной и расходной частями) бюджета, а с другой — понимание того, что сведение его с дефицитом может стать дополнительным фактором экономического роста и восстановления экономической активности. При этом увеличение негативной фискальной позиции

* Термин "бюджетно-налоговый сектор" отражает операции сектора общего государственного управления с финансовыми активами и используется Государственной службой статистики Украины / Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

становится причиной накопления государственной задолженности, а также усиления ее негативных влияний на развитие государства в будущие периоды.

Такие подходы обусловлены анализом как теоретических основ фискальной корректировки, так и практики государственного управления. Согласно кейнсианскому подходу, фискальная политика должна направляться на стимулирование эффективного спроса (совокупного спроса, который является основой достижения макроэкономического равновесия). В случаях его недостаточности Дж.М. Кейнс рекомендовал увеличивать государственные расходы (прежде всего, государственные закупки и государственные инвестиции). Меры фискального регулирования должны также направляться на перераспределение доходов в интересах граждан с низкими доходами, на расширение системы социального обеспечения и поддержание занятости. При этом допускалась возможность снизить уровень налогообложения [1, с. 307–323]. Теория предложения исходит из того, что толчком к экономическому росту является ослабление налоговой нагрузки. Следствием становится расширение экономической активности, что, в свою очередь, влечет за собой увеличение налоговых поступлений. Однако реализация таких рецептов может способствовать накоплению бюджетных дефицитов, а следовательно – и обострению фискальных рисков. Монетаристы обращали внимание на негативные последствия преодоления макроэкономических дисбалансов с использованием механизмов фискального регулирования. Более целесообразным средством решения проблем они считали направление деятельности государства на обеспечение стабильного уровня цен, чего можно достичь путем усиления контроля за объемами денежной массы в обращении [2, с. 806–808].

В практической плоскости вопрос корректировки фискальной позиции оказался одним из центральных в проведении государственной финансовой политики. Примером может служить ЕС, где фискальная политика осуществляется на уровне каждого государства-участника и регламентируется национальными законодательствами. Однако достижение в отдельных странах высоких показателей бюджетных диспропорций может стать фактором дестабилизации фискального пространства в сообществе в целом. С целью координации усилий, направленных на достижение более благоприятной фискальной позиции (с учетом задач на уровне ЕС в целом), введены механизмы ее регулирования со стороны руководящих органов Евросоюза. Они носят характер рекомендаций и требований к национальным правительствам по вопросам недопущения чрезмерных бюджетных дефицитов и накопления долговых обязательств в течение среднесрочных периодов. В случаях отклонения от таких установок рекомендуется введение дополнительных мер фискальной корректировки.

Меняются подходы к фискальной корректировке и со стороны МВФ. В течение 1980-х годов его рекомендации предусматривали введение жесткой экономии в странах, имевших долговые проблемы. Однако в последнее время отмечается учет кейнсианских подходов (в частности, уменьшения фискальной жесткости в пользу поддержания экономического роста и достижения более справедливого социального распределения бремени фискальной устойчивости). Обращается также внимание на возрастание роли автоматических стабилизаторов и даже дискреционных затрат*.

В течение 2010–2014 гг. в нашей стране удерживались довольно высокие показатели дефицита сектора общего государственного управления (исключением стал лишь 2011 г., когда они заметно уменьшились по сравнению с предыдущим годом).

* Is There More Room to Negotiate with the IMF on Fiscal Policy? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bu.edu/pardee/files/2014/11/IMF-Fiscal-Policy-Working-Paper.pdf>.

По итогам 2014 г., дефицит бюджета составил 75,6 млрд. грн. (или 4,82% ВВП) *. В ЕС он достигал 3% ВВП. При этом отмечались довольно существенные отклонения его уровня в разных странах: от дефицита в 8,9% для Кипра, в 5,9% — для Испании и в 5,8% — для Болгарии до профицита в 1,5% для Дании и в 1,4% — для Люксембурга **.

В 2013–2014 гг. в нашей стране больших объемов достигали и показатели дефицита государственного бюджета. Их сумма превышала величину дефицита бюджета сектора общего государственного управления в целом. По итогам 2014 г., дефицит государственного бюджета был больше дефицита бюджета общего правительства на 2,45 млрд. грн. Таким образом, часть дефицита, накопленного субсекторами государственного управления, финансировалась из государственного бюджета (табл. 1).

Таблица 1

Показатели предельных и фактически достигнутых объемов дефицита государственного бюджета Украины *

(млрд. грн.)

Показатели	Г о д ы			
	2013	2014	2015 (январь – ноябрь)	2016 (план)
Показатели дефицита бюджета сектора общего государственного управления.....	62,82	75,60	–	–
Плановые предельные показатели дефицита государственного бюджета.....	69,98	68,56	75,96	83,69
Показатели, достигнутые в ходе выполнения государственного бюджета.....	64,71	78,05	4,34	–

* Специальный стандарт поширення даних МВФ / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua/>; “Про Державний бюджет України” на 2013, 2014, 2015 і 2016 рр. : Закони України; Показники виконання Державного бюджету / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/pokazniki-vikonannja-bjudzhetu-ukraini-20142015-rik?category=bjudzhet&subcategory=bjudzhet-potochnogo-roku>.

В течение 2013–2015 гг. предельные (плановые) показатели дефицита государственного бюджета имели тенденцию к росту (исключением был 2014 г., когда он уменьшился на 2,03%). В 2013 г. показатели фактического выполнения бюджета оказались ниже запланированных, а в 2014 г. они превысили план почти на 9,05%. Что же касается 2015 г. (январь – ноябрь), то дефицит бюджета был значительно ниже запланированного. Однако на 2016 г. снова предусматривается достаточно значительный его рост, что отражает сохранение высоких рисков как мобилизации доходов, так и выполнения расходов.

С учетом показателей номинальных объемов бюджетного дефицита, фактически достигнутого по итогам 2015 г. (за январь – ноябрь), можно сделать вывод, что задача фискальной консолидации полностью выполнена (и даже перевыполнена). Однако следует иметь в виду, что фискальная консолидация направлена на повышение устойчивости государственных финансов, а не только на ограничение

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

** General government deficit/surplus / European Commission. Eurostat. Main tables [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

чрезмерных объемов фискального дефицита [3]. Другими важными ее результативными показателями являются объемы и структура государственных долговых обязательств. Поэтому в более подробной оценке нуждаются операции по финансированию государственного бюджета (табл. 2)

Таблица 2
Динамика показателей финансирования государственного бюджета *

(млрд. грн.)

Показатели	Г о д ы						
	2013		2014		2015		2016
	план	факт	план	факт	план	факт (январь – ноябрь)	план
Общее финансирование	75,50	64,71	88,63	78,05	78,45	4,34	83,69
в том числе:							
общий фонд.....	63,93	65,20	62,57	61,16	61,95	0,67	68,89
спецфонд.....	11,57	-0,49	26,06	16,89	16,50	3,67	14,80
Заемствования.....	164,42	160,88	332,75	322,65	625,17	495,42	218,00
в том числе:							
общий фонд.....	158,24	156,94	308,41	300,26	611,01	490,50	203,0
спецфонд.....	6,18	3,94	24,34	22,39	14,16	4,92	15,00
Погашения.....	-81,07	-79,84	122,99	-120,82	-458,36	-406,74	135,2
в том числе:							
общий фонд.....	-81,07	-79,84	122,99	120,82	-458,36	-406,74	135,2
спецфонд.....	-	-	-	-	-	-	-
Поступления от приватизации.....	1,46	1,48	0,48	0,47	17,00	0,14	17,10
в том числе:							
общий фонд.....	1,46	1,48	0,48	0,47	17,00	0,14	17,10
спецфонд.....	-	-	-	-	-	-	-
Финансирование по активным операциям.....	-9,31	-17,81	-121,60	-124,25	-105,36	-112,74	-16,20
в том числе:							
общий фонд.....	-14,70	-13,38	-123,33	-118,75	-107,70	-111,49	-16,00
спецфонд.....	5,39	-4,43	1,73	-5,50	2,34	-1,25	-0,20

* Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

В течение 2013–2015 гг. финансирование государственного бюджета с использованием механизмов заимствований сохранялось на достаточно высоком уровне, что отражало необходимость мобилизации ресурса с целью покрытия дефицита. Фактически объемы финансирования имели тенденцию к росту до 2015 г. В 2015 г. соответствующий предельный показатель был увеличен, однако выяснилось, что планы (по состоянию за январь – ноябрь) не отражали реальных тенденций. Вместо увеличения дефицита получено его значительное уменьшение, следствием чего стало снижение показателя финансирования государственного бюджета.

Следует также обратить внимание на то, что динамика показателей государственных заимствований значительно отклонялась от величины бюджетного дефицита. В 2014 г. по фактическому выполнению объемы заимствований выросли (по сравнению с предыдущим годом) более чем в 2 раза, а в 2015 г. (по итогам янва-

ря — ноября) они были значительно увеличены, несмотря на существенное уменьшение показателей бюджетного дефицита.

В 2015 г. (за январь — ноябрь) объемы государственных заимствований превысили величину бюджетного дефицита на 491,08 млрд. грн. Такое отклонение объясняется необходимостью значительного увеличения финансирования операций по погашению государственных долговых обязательств (в 2015 г. их сумма по фактическим показателям выросла (по сравнению с 2014 г.) на 285,92 млрд. грн.). Характерно, что заимствования осуществлялись для финансирования как общего, так и специального фондов. Однако их погашение направлялось исключительно на выплаты по общему фонду.

Заимствования возрастали преимущественно с целью не финансирования бюджетного дефицита, а обеспечения операций, выходящих за его пределы. Они получили название “бюджетно-долговая корректировка” (“deficit-debt adjustment”, или “stock-flow adjustment”), которое отражает отклонение показателей бюджетного дефицита от объемов заимствований. По оценкам зарубежных экспертов, в течение последних лет такие диспропорции оказались значительными во многих государствах. К причинам их возникновения относят влияния обменных курсов на государственные обязательства, номинированные в иностранной валюте; состояние операций органов государственного управления с финансовыми активами; реализацию программ приватизации; использование механизмов государственных гарантий и т. п. Их последствиями становятся рост государственных обязательств, а также увеличение государственного долга сверх объемов бюджетного дефицита. Положительный показатель бюджетно-долговой корректировки означает, что факторы, отличающиеся от бюджетного дефицита, являются преобладающими в увеличении государственного долга [4].

По оценкам Министерства финансов Украины, в 2014 г. государственные заимствования, мобилизованные от эмиссии ОВГЗ, составляли в нашей стране 227,6 млрд. грн. Из них на финансирование бюджетного дефицита было направлено 86,3 млрд. грн. Часть денежных средств (113,2 млрд. грн.) использована на капитализацию государственных финансовых и нефинансовых корпораций (соответственно, НАК “Нафтогаз України” — 96,6 млрд. грн., Государственного сберегательного банка — 11,6 млрд. грн., Экспортно-импортного банка Украины — 5 млрд. грн.). Другие заимствования осуществлены с целью предоставления субвенций из государственного бюджета местным бюджетам для компенсации разницы в тарифах на производство тепловой энергии (в том числе за природный газ НАК “Нафтогаз України”) (11,1 млрд. грн.), для предоставления кредита Фонду гарантирования вкладов физических лиц (10,1 млрд. грн.), для оформления возмещения НДС (6,9 млрд. грн.) *.

По оценкам зарубежных экспертов, в 2014 г., с учетом капитализации НАК “Нафтогаз України”, бюджетный дефицит в Украине достигал свыше 10% ВВП. Он был профинансирован преимущественно с использованием заимствований (в частности, из государственных облигаций, номинированных в долларах), что повлекло за собой рост валютного риска **.

В 2015 г. (по состоянию на январь — ноябрь) объемы погашения долговых обязательств выросли (по сравнению с предыдущим годом) более чем на 285 млрд. грн.

* Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2014 рік [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-2014/>.

** Budget consolidation in Ukraine / International Visegrad Fund [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.ineko.sk/file_download/860.

Финансирование по активным операциям отражало увеличение ресурса, направленного на приобретение ценных бумаг (финансирование которых происходило за счет заимствований). Такие операции осуществлялись исключительно из общего фонда государственного бюджета.

Характерно, что Закон Украины “О Государственном бюджете Украины на 2016 год” также не содержит положений о мерах по ограничению государственных заимствований. Между тем предусмотрены возможные дополнительные эмиссии государственных облигаций (как внутренних, так и внешних) сверх установленных законом объемов с целью приобретения в государственную собственность в обмен на них акций дополнительной эмиссии НАК “Нафтогаз України”, векселей Фонда гарантирования вкладов физических лиц, акций дополнительной эмиссии банков с соответствующей корректировкой предельного объема государственного долга.

Таким образом, государственные заимствования значительно превышали объемы ресурса, необходимые для покрытия дефицита государственного бюджета, по причинам финансирования операций, которые не свойственны для государственного бюджета в условиях рыночной экономики. Такое положение вызвано нагрузкой на бюджет финансирования значительных объемов квазифискальных операций (увеличения уставных капиталов государственных финансовых и нефинансовых корпораций), предоставления местным бюджетам субвенций для компенсации разницы в тарифах на производство тепловой энергии, компенсации потерь вкладчикам депозитов банков, признанных банкротами, решения проблем возмещения НДС. При этом в течение последних лет такая нагрузка стремительно возрастала *.

Накопление таких обязательств объясняется, с одной стороны, тем, что в течение многих лет в экономической, финансовой, социальной и других сферах не происходило реальных реформ, которые необходимо было провести в период перехода к рыночной модели развития, а с другой – чрезмерными влияниями бизнес-структур, использованием коррупционных схем (при участии государственных чиновников), отсутствием реальных сдвигов в ограничении теневых операций и оттоком капиталов, ограниченной ответственностью собственников частных (финансовых и нефинансовых) корпораций перед вкладчиками.

Осуществление дополнительного (бюджетно-долгового) финансирования из государственного бюджета получило поддержку международных финансовых организаций (включая МВФ), поскольку его уменьшение не возможно в течение кратко- и даже среднесрочного периодов без достижения позитивных результатов в проведении структурных реформ. К первоочередным мерам отнесены ограничение убытков НАК “Нафтогаз України”, уменьшение потребления энергоресурсов и достижение энергетической независимости государства. Поддерживаются также меры по реабилитации отечественной банковской системы, улучшению условий развития бизнеса, повышению производственного потенциала экономики **.

В нашей стране меры фискальной консолидации должны направляться не только на ограничение дефицита бюджета центрального правительства, но и, прежде всего,

* По оценкам экспертов, в 2014–2015 гг одним из факторов увеличения государственного долга стало финансирование “мощной” государственной поддержки государственных финансовых и нефинансовых предприятий (Аналітичний огляд стану державного боргу та його впливу на фінансовий ринок України станом на 01.09.2015 / Національне рейтингове агентство “Рюрік” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://rurik.com.ua/documents/research/REVIEW_debt.pdf).

** IMF Statement on Discussions with Ukraine on First Review under the Extended Fund Facility // Arrangement Press Release. – 2015. – No. 15/243. – May 31 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15243.htm>.

на сокращение объемов бюджетно-долгового финансирования. Для этого необходимо уменьшить поддержку государственных корпораций с использованием прямых или косвенных способов их финансирования из государственного бюджета *.

В то же время следует обратить внимание на обострение рисков накопления государственных заимствований на экономическое и финансовое развитие Украины. Выросла доходность государственных облигаций и имела место тенденция к сокращению сроков их погашения. Увеличилось финансовое давление на центральный банк, в собственности которого в 2014 г. находилось ОВГЗ на 318,12 млрд. грн. и доля которого в общем объеме облигаций, находившихся в обращении, достигала 69,5% **.

Задачи ограничения долгового финансирования предусматривают решение целого ряда проблем. Среди них – уменьшение финансирования квазифискальных операций; сокращение бюджетной поддержки банковской системы с использованием денежных средств налогоплательщиков; достижение рациональных объемов бюджетного дефицита.

К механизмам решения таких задач относятся:

1) внесение изменений в финансовые операции между сектором общего государственного управления и государственными корпорациями (с направлением на ограничение финансирования) убытков государственных корпораций (прямых или косвенных способов их бюджетного финансирования);

2) ограничение операций по финансированию увеличения уставных капиталов государственных корпораций с использованием бюджетного ресурса;

3) введение механизмов финансирования Фонда гарантирования вкладов физических лиц путем формирования резервных фондов, не нуждающихся в привлечении ресурса из государственного бюджета в случаях усложнения ситуации в финансовой сфере.

Уставные капиталы государственных предприятий должны увеличиваться за счет использования их собственных ресурсов (прибыли) без прямого участия органов государственного управления. Другим путем является проведение дополнительных эмиссий на финансовом рынке с целью привлечения негосударственных инвесторов. Государственные банки продолжают оставаться под чрезмерным контролем органов государственного управления. Уменьшение государственного участия в капитале финансовых корпораций сдерживается. Тем самым в управлении государственными корпорациями обеспечиваются доминирующие позиции органов государственного управления ***.

О тенденциях изменений фискального сектора свидетельствуют и показатели государственного бюджета (табл. 3).

По итогам 2013–2014 гг., показатели доходов и расходов государственного бюджета имели тенденцию к росту, хотя плановые показатели не выполнялись. В 2014 г. расходы выросли на 6,63%, а доходы – на 5,27%. Следствием таких изменений, а также превышения суммы предоставления кредитов над суммой их погашения стало увеличение бюджетного дефицита.

* Основные стабилизационные достижения Польши стали результатом ликвидации квазифискального дефицита – главным образом, дешевых кредитов государственных банков, а не существенного и постоянного уменьшения собственно бюджетного дефицита [5].

** Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2014 рік [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-2014/>.

*** По оценкам экспертов, украинские государственные компании являются рассадником коррупции. Подавляющее их большинство лишь высасывает государственные субсидии [6].

Таблица 3

Динамика показателей доходной и расходной частей государственного бюджета Украины *

(млрд. грн.)

Показатели	Г о д ы						
	2013		2014		2015		2016
	план	факт	план **	факт	план	факт (на 01.12)	план
Доходы.....	351,16	339,23	377,70	357,10	516,98	479,85	595,16
Расходы.....	419,84	403,46	461,2	430,20	581,76	481,03	667,82
Кредитование.....	1,30	0,48	5,23	4,97	11,19	3,16	11,04
в том числе:							
возврат кредитов.....	-12,10	-5,52	-3,53	-1,85	-4,83	-4,01	5,69
предоставление кредитов.....	13,40	6,00	8,76	6,82	16,02	7,17	16,73

* Составлено на основе данных: “Про Державний бюджет України” на 2013, 2014, 2015 і 2016 рр.: Закони України; 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-vikonannja-zakonu-ukraini-pro-derzhavnij-bjudzhet-ukraini-na-2014-rik?category=bjudzhet&subcategory=poperedni-bjudzheti>.

** Скорректированный план.

В 2014 г. объемы расходов сектора общего государственного управления (с учетом операций кредитования) относительно ВВП достигали в Украине 45,8%. Средний показатель бюджетных расходов в ЕС составлял 48,2% ВВП. Следует также принимать во внимание, 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, показатели расходов в нашей стране нельзя считать слишком высокими (по сравнению с государствами – членами ЕС). Однако несоответствие между расходами и доходами является чрезмерным.

В 2015 г. (по итогам января – ноября) доходы бюджета выросли на 34,37% по сравнению с показателем, достигнутым по итогам всего предыдущего года. Что же касается расходов, то их объемы увеличились на 11,82%. С учетом роста показателей возврата кредитов (и уменьшения общей суммы кредитования) достигнуто резкое снижение бюджетного дефицита. По сравнению с показателем, запланированным на 2015 г., дефицит уменьшился на 71,62 млрд. грн., а относительно показателя, достигнутого по итогам 2014 г., он сократился на 73,76 млрд. грн.

Характерными оказались изменения в объемах и структуре расходов государственного бюджета (табл. 4).

В течение 2013–2015 гг. общая сумма расходов государственного бюджета возрасла. Это обеспечено за счет финансирования обороны (более чем на 53%), общегосударственных функций (более чем на 40%), общественного порядка, безопасности и судебной власти, охраны окружающей природной среды, духовного и физического развития, социальной защиты и социального обеспечения, межбюджетных трансфертов. В составе расходов на общегосударственные функции резко увеличились статьи на обслуживание государственного долга (по итогам января – ноября 2015 г., по сравнению с показателем, достигнутым в 2013 г., они выросли в 2,4 раза, а относительно 2014 г. – на 60,5%). В то же время были сокращены ассигнования на экономическую деятельность, здравоохранение и образование.

Таблица 4

Динамика показателей расходов государственного бюджета Украины по их функциональной классификации (фактическое выполнение) *

(млрд. грн).

Показатели	Г о д ы		
	2013	2014	2015 (январь – ноябрь)
Расходы (всего).....	403,46	430,22	481,03
в том числе:			
общегосударственные функции.....	50,10	65,83	92,59
оборона.....	14,84	27,36	41,94
общественный порядок, безопасность и судебная власть.....	39,19	44,62	45,02
экономическая деятельность.....	41,30	34,41	28,23
охрана окружающей природной среды	4,60	2,60	3,05
жилищно-коммунальное хозяйство.....	0,10	0,11	0,01
здравоохранение.....	12,88	10,58	8,12
духовное и физическое развитие.....	5,11	4,87	5,93
образование.....	30,94	28,68	26,07
социальная защита и социальное обеспечение.....	88,55	80,56	82,20
межбюджетные трансферты.....	115,85	130,60	147,87

* Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Таким образом, уменьшение расходов с целью решения задач фискальной консолидации не отмечалось. Между тем структура государственных расходов изменилась в пользу выполнения общих функций (включая оборону, общественный порядок, социальную защиту и межбюджетное регулирование). Частично меры фискальной консолидации осуществлялись путем сокращения расходов на экономическую деятельность, здравоохранение и образование. Наблюдалась тенденция к резкому уменьшению капитальных расходов. В то же время значительно выросли расходы на обслуживание государственных долговых обязательств *.

Увеличились объемы финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда Украины путем использования ресурса государственного бюджета. По оценкам зарубежных экспертов, в 2014 г. Пенсионному фонду были перечислены из государственного бюджета 75,81 млрд. грн. (включая ресурс для финансирования дефицита в 14,68 млрд. грн.) **. В конце декабря 2015 г. были внесены изменения в государственный бюджет на 2015 г. с целью увеличения финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда Украины до 31,76 млрд. грн. ***.

Следовательно, значительное улучшение фискальной позиции (для государственного бюджета) происходило не за счет уменьшения бюджетных расходов. Со-

* Звіт про виконання Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/zvit-pro-vikonannya-zakonu-ukraini-pro-derzhavnij-bjudzhet-ukraini-na-2014-rik?category=bjudzhet&subcategory=poperedni-bjudzheti>.

** Budget consolidation in Ukraine / International Visegrad Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ineko.sk/file_download/860.

*** Про внесення змін до додатків № 3 та № 7 до Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" щодо видатків Пенсійного фонду України : Закон України.

крашение расходов на экономическую деятельность, здравоохранение, образование, инвестиционную деятельность оказалось фактором сдерживания бюджетных расходов, однако не осуществляло определяющих влияний на решение задач фискальной консолидации. Причиной существенного уменьшения дефицита бюджета в 2015 г. стало значительное увеличение его доходной части (табл. 5).

Таблица 5

**Показатели формирования доходов государственного бюджета Украины
(фактическое выполнение) ***

(млрд. грн.)

Показатели	Г о д ы			
	2013	2014	2015 (январь – ноябрь)	2016 (план)
Доходы (всего).....	339,23	357,08	479,85	595,16
в том числе:				
налоговые поступления.....	262,78	280,18	364,72	494,66
неналоговые поступления.....	72,85	68,35	110,35	82,73
доходы от операций с капиталом..	0,26	0,89	0,16	1,27
поступления от правительств зарубежных стран и международ- ных организаций.....	1,53	5,38	1,58	5,50
целевые фонды.....	0,20	0,16	0,15	7,88
официальные трансферты.....	1,61	2,12	2,89	3,12

* Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

В течение 2013–2016 гг. доходы государственного бюджета значительно увеличились. В 2015 г. (за январь – ноябрь) их общие объемы выросли по сравнению с показателем, достигнутым по итогам 2013 г., на 41,45%, а относительно 2014 г. – на 34,38%. В 2015 г. прирост доходов составил 122,77 млрд. грн. (по итогам 2014 г., они были увеличены на 17,85 млрд. грн.). На 2016 г. предусмотрен рост доходной части государственного бюджета по сравнению с плановыми показателями почти на 30,5%.

В 2014 г. увеличение доходной части бюджета достигнуто преимущественно за счет роста налоговых поступлений (на 17,4 млрд. грн.). Более существенные изменения в формировании доходной части государственного бюджета наблюдались в 2015 г.: по итогам января – ноября, повысились налоговые доходы (на 84,54 млрд. грн.), увеличились неналоговые поступления (на 42 млрд. грн.), выросли объемы официальных трансфертов, в то же время уменьшились поступления от операций с капиталом, денежные средства, полученные от правительств зарубежных стран и международных финансовых организаций, поступления в целевые фонды *.

По итогам января – ноября 2015 г., рост общей суммы неналоговых поступлений достигнут за счет увеличения доходов от собственности и предпринимательской деятельности, административных сборов и платежей, доходов от некоммерческой хозяйственной деятельности. Одновременно уменьшились другие неналоговые поступления. Увеличение доходов от собственности и предпринимательской деятельности обеспечено преимущественно путем перечисления части чистой прибыли государственных и коммунальных предприятий, дивидендов на акции, име-

* Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

ющихся в государственной собственности, а также денежных средств НБУ в государственный бюджет.

В 2015 г. значительное увеличение бюджетных доходов достигнуто в условиях отрицательных темпов экономического роста. При этом резко выросли показатели инфляции. Следует также учитывать, что с целью увеличения доходной части бюджета использовались особые способы мобилизации доходов (авансовые платежи с налога на прибыль предприятий и увеличение ресурса, перечисляемого НБУ в государственный бюджет). Между тем была увеличена налоговая нагрузка (как на бизнес, так и на граждан). Такие изменения сопровождалось повышением процентных ставок на финансовом рынке, снижением совокупного внутреннего спроса (вследствие уменьшения реальных доходов населения) и инвестиционной активности.

Рост доходов происходил на основе расширения базы налогообложения, вызванного превышением запланированных уровней темпов инфляции, а также снижением обменного курса национальной валюты. В таких обстоятельствах возникают эффекты инфляционного налогообложения. Кроме того, с целью ограничения расходов Пенсионного фонда Украины введено налогообложение пенсионных выплат.

Применение мер, направленных на увеличение доходов бюджета центрального правительства за счет использования механизмов инфляции и девальвации национальной валюты, усиления налогового давления на доходы физических лиц и предпринимательскую деятельность, налогообложения потребления, осуществляет негативные влияния на развитие экономики и реализацию социальных программ, а также приводит к уменьшению реальных доходов населения, что, в свою очередь, становится причиной снижения совокупного потребительского спроса. Следствиями являются ограничение финансирования операций реального сектора экономики, отток вкладов граждан из финансового сектора, негосударственных фондов социального страхования и т. п. Во II половине 2015 г. наблюдалась тенденция к незначительному улучшению показателей развития экономики, однако рецессия преодолена не была, инфляция достигла высоких уровней, а показатели реальных доходов населения оставались низкими.

Ограничение дефицита государственного бюджета предполагает достижение рациональных объемов его расходов и улучшение их структуры; обеспечение объемов доходов государственного бюджета, достаточных для финансирования расходов; сдерживание накопления государственных долговых обязательств; улучшение финансирования дефицита государственного бюджета.

В то же время необходимо ослабить негативные влияния фискальной корректировки на экономический рост, финансовую стабильность, социальное развитие, состояние местных бюджетов и государственных целевых фондов социального назначения. Наряду с решением задач фискальной консолидации, необходимо достичь поступательной динамики экономического и социального развития, углубить фискальную децентрализацию, обеспечить финансовую стабильность и устойчивость государственных финансов.

К механизмам решения таких задач относятся:

1) введение жесткого контроля за бюджетными расходами (с целью достижения их рациональных объемов и структуры) и повышение эффективности расходования бюджетных средств;

2) реформирование системы мобилизации доходов сектора государственного управления (с целью обеспечения финансирования контролируемых объемов расходов и их рациональной структуры);

3) формирование более рациональной системы мобилизации ресурсной базы Пенсионного фонда Украины и повышение эффективности расходования его ресурса (с целью сокращения финансовой поддержки государственных целевых социальных фондов из государственного бюджета);

4) совершенствование механизмов финансирования государственного бюджета.

Расходная часть бюджета должна охватывать только те расходы, которые необходимы на конкретный период. Они определяются функциями, которые должны выполнять органы государственного управления (с учетом экономического, финансового и социального состояния страны, а также законодательно установленных направлений ее развития в будущие периоды). Для достижения рациональных объемов и структуры государственных расходов целесообразно ввести жесткий контроль за их формированием, распределением и выполнением со стороны законодательной власти и гражданского общества. Для решения таких задач необходимо внести кардинальные изменения в функции органов государственного управления в частности и государственного сектора в целом, уменьшить участие государства в экономических процессах, ввести рыночные рычаги в принятии управленческих решений в рамках государственного сектора.

Введение жесткого контроля за бюджетными расходами не обязательно предусматривает уменьшение их общего объема. Необходимо обеспечить снижение их доли относительно ВВП (путями могут быть как сдерживание расходов, так и увеличение ВВП). При этом важное значение приобретают вопросы повышения результативности государственных инвестиций и государственных закупок, ограничения коррупции, усиления контроля за финансовыми операциями государственных корпораций.

Государственные органы управления на всех уровнях должны освободиться от функций, тормозящих развитие экономики (чрезмерное государственное регулирование и администрирование развития бизнеса, жесткое управление формированием и выполнением местными бюджетами со стороны центрального правительства, применение административных инструментов регулирования развития финансового сектора). Между тем необходимы расширение и совершенствование функций государственного регулирования во всех сферах деятельности (с учетом новых подходов, наработанных в зарубежных странах), введение рыночных подходов к управлению государственным имуществом (с использованием опыта управления в частном секторе) и развитие государственно-частного партнерства, содействие усилению социальной ответственности бизнеса. Достаточно важное значение приобретают вопросы повышения эффективности использования бюджетных средств.

В существенных изменениях нуждаются подходы к мобилизации бюджетных доходов. По сравнению со средним показателем, достигнутым в рамках ЕС, наша страна не отличается чрезмерными показателями доходной части бюджета общего правительства. 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, существует определенное фискальное пространство для увеличения доходов публичного бюджета. Однако уровень налого-

* По оценкам зарубежных экспертов, в 2014 г. доля доходов бюджета общего правительства в ВВП достигала в Украине 42,63%, а расходов – соответственно, 48,4%, тогда как показатель фискального дефицита составлял 5,77% ВВП (Budget consolidation in Ukraine / International Visegrad Fund [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ineko.sk/file_download/860).

обложения слишком высок для легального сектора экономики (по причинам весомой доли теневой экономики, нерационального распределения налоговой нагрузки между субсекторами сектора общего государственного управления, нерациональной структуры налоговой нагрузки по типам и видам налогов, использования налогообложения, сдерживающего экономический рост, а также коррупционной системы администрирования налогов).

В то же время следует учитывать, что меры, направленные на увеличение ресурсной базы публичного бюджета, могут сдерживать экономический рост (вследствие усиления налоговой нагрузки на субъектов экономической деятельности, усложнения условий предоставления государственного имущества в аренду, извлечения дополнительных доходов государственных корпораций в государственный бюджет), а также приводить к изменению показателей уровня жизни отдельных категорий населения.

В ЕС меры фискальной консолидации не сводились к резкому сокращению расходов государства. В действительности имело место лишь незначительное уменьшение расходов относительно ВВП, сопровождавшееся увеличением доходов от налогообложения. Что же касается абсолютных показателей расходов, то преимущественно отмечалось их возрастание, а не снижение. Только в отдельных государствах (Греции, Португалии) государственные расходы в номинальном выражении были уменьшены (в период с 2009 по 2012 г.). Поэтому задачи снижения бюджетного дефицита решались преимущественно за счет более быстрого роста доходов по сравнению с предыдущими периодами *.

Долгосрочные ориентиры в реформировании системы налогообложения должны нацеливать на обеспечение поступательной динамики доходов бюджета сектора общего государственного управления в условиях ограничения негативных влияний на экономический рост и формирования доходов граждан, а также более рационального распределения налоговых обязательств между субсекторами.

К механизмам реформирования системы налогообложения относятся расширение базы налогообложения (путем ограничения теневых операций и уклонения от налогообложения); пересмотр налоговых потерь с целью их оптимизации и предоставления преференций лишь при условии достижения фискальной эффективности; перераспределение налоговых полномочий между субсекторами сектора общего государственного управления для углубления фискальной децентрализации; внесение изменений в систему отчислений в социальные фонды (направленных на обеспечение финансирования их расходов с использованием собственных доходов); реформирование налогового администрирования (с направлением на расширение самоналогообложения, введение партнерских отношений между администраторами и плательщиками); создание условий для расширения доходов в результате действия автоматических стабилизаторов, совершенствования налогового законодательства, а также обеспечения его стабильности и предсказуемости. Заслуживают внимания вопросы снижения уровня налогообложения использования рабочей силы, отмены налогообложения малообеспеченных граждан, недопущения роста показателей налоговой нагрузки на граждан со средними доходами, разработки и реализации целевой программы ограничения уклонения от налогообложения.

Важно, чтобы такие изменения осуществлялись в условиях ослабления налогового давления на сознательных плательщиков, переориентации органов государ-

* Is "Austerity" Responsible for the Crisis in Europe? [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.institutmolinari.org/IMG/pdf/note0513b_en.pdf.

ственной 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.

Большое значение приобретают вопросы совершенствования формирования неналоговых поступлений. Для этого необходимо ввести меры по увеличению поступлений в государственный бюджет чистой прибыли государственных предприятий и дивидендов хозяйственных обществ с государственной долей капитала. Однако такой рост должен быть достигнут путем не усиления давления на государственные корпорации, а 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 форме выплат привлеченным специалистам, денежных средств, перечисленных за юридические, консультативные и маркетинговые услуги, премий менеджменту, предоставления льготных кредитов и т. п.), поскольку все это влечет за собой уменьшение их прибылей.

Существенные резервы кроются в использовании государственного имущества, переданного в аренду, и поступлений от реализации конфискованного имущества, а также в распродаже государственных резиденций *.

Меры по ограничению фискальных рисков требуют расширения использования влияния механизмов автоматической стабилизации на формирование доходной и расходной частей бюджета. Для этого необходимо обеспечить выведение экономики на траекторию экономического роста и финансовую стабильность.

Политика ограничения фискальных диспропорций не должна направляться на углубление социальных проблем. Снижение или даже “замораживание” уровня жизни граждан (с целью достижения позитивных результатов в фискальной консолидации) могут оказывать обратные негативные влияния на развитие как экономики, так и финансового сектора. Значительны также разрывы между зажиточными и бедными слоями населения, ведь в нашей стране система налогообложения недостаточно ориентирована на сокращение этих разрывов. Удерживание высоких бюджетных дефицитов и увеличение долгового финансирования, с одной стороны, предполагают решение обозначенных проблем (поскольку частично обеспечивают финансирование социальных программ), а с другой – стали факторами давления на денежно-кредитную систему и операции по обмену валют, что, в свою очередь, повлекло за собой рост инфляционной, налоговой и долговой нагрузки на население.

По итогам трех кварталов 2015 г., реальный располагаемый доход населения, определенный с учетом ценового фактора, уменьшился по сравнению с соответствующим периодом 2014 г. на 26%. При этом уровень безработицы среди граждан трудоспособного возраста (по методологии МОТ) составил 9,4% экономически активного населения. По состоянию на 1 декабря 2015 г., сумма задолженности по выплате заработной платы достигала 2100,9 млн. грн. **.

* Протягом січня – вересня 2015 р. кошти від реалізації конфіскованого майна і кошти від реалізації конфіскованого майна, які були привласнені корупційними методами, досягли 7,9 тис. грн. (планом передбачено 1,5 млн. грн. за підсумками року) : Висновки щодо виконання Державного бюджету України за дев'ять місяців 2015 року / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746965/Bul_9m_2015.pdf.

** Державна служба статистики України : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

С целью повышения уровня жизни граждан следует принять курс на достижение (в средне- и долгосрочной перспективах) существенного увеличения доходов населения. В сфере государственного управления такая политика должна направляться на повышение оплаты труда (при условии роста его эффективности). Критериями должны служить конкретные конечные результаты в решении вопросов государственного управления как на центральном, так и на региональном и местном уровнях. Нуждается в усилении контроль за деятельностью государственной службы со стороны общественности *.

Целесообразно ввести механизмы государственного регулирования, направленные на уменьшение разрывов между богатыми и бедными, на создание условий для ускоренного развития средних слоев населения, а также усовершенствовать государственную поддержку граждан с низкими доходами. Повышение эффективности социальных расходов путем внесения изменений в механизмы их предоставления и использования (в частности, таких, как обеспечение адресности государственной помощи; монетизация социальных льгот; отмена привилегий в финансировании сверхбольших пенсионных платежей, надбавок к оплате труда государственных служащих, менеджеров, работников судебной системы).

Нуждаются в корректировке подходы к предоставлению государственной помощи гражданам с низкими доходами. Попытки решить социальные проблемы за счет значительного увеличения субсидий малообеспеченным слоям населения могут иметь позитивные результаты лишь в течение краткосрочного периода. Ведь в таких условиях снижаются стимулы к повышению эффективности использования энергетических ресурсов, сужаются возможности для принятия решений об альтернативном использовании предоставленных льгот.

В средне- и долгосрочной перспективе целесообразно взять курс на решение обозначенных проблем путем повышения социальных стандартов и совершенствования системы государственных социальных расходов. Введение соответствующих программ станет основой не только улучшения благосостояния населения, но и достижения более рациональных соотношений между его платежеспособностью и рыночными ценами на энергоносители (без широкого использования государственного субсидирования разницы между ценами и тарифами). Такие изменения станут толчком к росту платежеспособного спроса и повышению доверия к власти, что, в свою очередь, послужит фактором укрепления государственных финансов.

Выводы

В течение 2010–2014 гг. в нашей стране накапливались фискальные дисбалансы. Значительных объемов достигал дефицит бюджета сектора общего государственного управления, удерживались достаточно высокие показатели дефицита государственного бюджета и государственных социальных фондов, ухудшилось состояние государственных корпораций. В ходе выполнения государственного бюджета в 2015 г. обнаружилось резкое уменьшение его дефицита (по сравнению с планами и предыдущими годами). Однако финансирование с использованием механизмов заимствований значительно отклонялось от объемов дефицита бюджета. Заимствования росли преимущественно не с целью финансирования бюджетного дефици-

* Контроль за деятельностью государственного аппарата (бюрократии) побуждает бюрократов к тщательному выполнению предусмотренных законодательством функций и правил, поскольку их легко проконтролировать. В то же время они злоупотребляют той частью обязанностей, которые трудно проверить [7, с. 546–547].

та, а для бюджетно-долговой корректировки. Превышение объема государственных заимствований над бюджетным дефицитом предусмотрено и на 2016 г.

Потребность в финансировании операций бюджетно-долговой корректировки вызвана удерживанием значительных объемов квазифискальных операций, а также субвенций для компенсации разницы в тарифах на производство тепловой энергии, компенсации потерь вкладчикам депозитов, необходимостью решения проблем возмещения НДС. Следствием таких операций стало наращивание государственного долга, сопровождавшееся ухудшением показателей экономического, финансового и социального развития. Поэтому возникла необходимость ввести механизмы сдерживания накопления государственных заимствований путем уменьшения финансирования квазифискальных операций; сокращения бюджетной поддержки банковской системы; ограничения диспропорций между расходной и доходной частями бюджета.

По итогам 2015 г., показатели дефицита государственного бюджета были резко снижены в результате мер фискальной консолидации, осуществленных преимущественно за счет роста бюджетных доходов и сдерживания отдельных категорий расходов (при увеличении их общих объемов). Характерно, что увеличение доходов достигнуто как с использованием мер дискреционной корректировки (внесения изменений в систему налогообложения, введения специфических способов мобилизации доходов), так и вследствие резких изменений в показателях инфляции и обменного курса. Такая фискальная политика обусловила уменьшение бюджетного дефицита во II половине 2015 г., однако рецессия преодолена не была, инфляция достигла высоких уровней, низкими оставались показатели реальных доходов населения.

С целью ограничения бюджетного дефицита предлагается использование таких механизмов: введение жесткого контроля за бюджетными расходами со стороны законодательной власти и гражданского общества; реформирование системы мобилизации доходов сектора государственного управления (ограничение теневых операций, уклонение от налогообложения, пересмотр налоговых потерь, перераспределение налоговых полномочий между субсекторами государственного управления, совершенствование неналоговых поступлений, реформирование налогового администрирования, повышение результативности администрирования неналоговых поступлений); формирование более рациональной системы мобилизации доходной базы Пенсионного фонда Украины и повышение эффективности расходования его ресурсов; совершенствование механизмов финансирования государственного бюджета (увеличение поступлений от приватизации, уменьшение финансирования активных операций за счет заимствований), принятие курса на решение социальных проблем (путем повышения реальных доходов населения и ограничения бюджетных субсидий) в средне- и долгосрочном периодах; уменьшение разрывов между богатыми и бедными, создание условий для ускоренного развития средних слоев населения, совершенствование государственной поддержки гражданам с низкими доходами.

Список использованной литературы

1. *Леоненко П.М., Юхименко П.І.* Історія економічних учень : підруч. – К. : Знання, 2008. – 639 с.
2. *Стігліц Дж.Е.* Економіка державного сектора ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – 554 с.

3. Кудряшов В.П. Фискальная консолидация и ее влияния // Экономика Украины. — 2013. — № 9. — С. 31–46.

4. 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>.

5. Sachs J. An Overview of Stabilization Issues Facing Economies in Transition [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/CISP-Jeffrey-Sachs-02-Ukr?OpenForm.

6. Аслунд А. В Украине 1600 госкомпаний — логово коррупции, их нужно продать [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.capital.ua/ru/news/59003-aslund-v-ukraine-1600-goskompaniy-logovo-korruptsii-ikh-nuzhno-prodat>.

7. 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.

References

1. Leonenko P.M., Yukhymenko P.I. *Istoriya Ekonomichnykh Uchen'* [History of Economic Doctrines]. Kyiv, Znannya, 2008 [in Ukrainian].

2. Stiglitz J.E. *Ekonomika Derzhavnogo Sektora* [Economics of the Public Sector]. Kyiv, Osnovy, 1998 [in Ukrainian].

3. 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].

4. 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>.

5. Sachs J. An overview of stabilization issues facing economies in transition, available at: http://www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/CISP-Jeffrey-Sachs-02-Ukr?OpenForm.

6. Aslund A. *V Ukraine 1600 goskompanii — logovo korruptsii, ikh nuzhno prodat'* [Åslund A. 1600 public companies in Ukraine are the corruption den, they should be sold], available at: <http://www.capital.ua/ru/news/59003-aslund-v-ukraine-1600-goskompaniy-logovo-korruptsii-ikh-nuzhno-prodat> [in Russian].

7. Blankart Ch. *Derzhavni Finansy v Umovakh Demokratii: Vstup do Finansovoi Nauky, peredmova ta nauk. red. V.M. Fedosova* [Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft], the foreword and the scientific editing by V.M. Fedosov. Kyiv, Lybid', 2000 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 3 февраля 2016 г.