

---

---

## ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

УДК 336.1

**В. П. КУДРЯШОВ,**  
*професор, доктор економічних наук,  
завідділом державних фінансів Науково-дослідного фінансового інституту  
“Академія фінансового управління”  
(Київ)*

### РЕКОМЕНДАЦІЇ МВФ З ПИТАНЬ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇХ УРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Доведено, що в Україні протягом останніх років фінансові ризики продовжують загострюватися. Проаналізовано заходи, спрямовані на відновлення стійкості державних фінансів з урахуванням рекомендацій МВФ. Зроблено висновки, що така програма вимагає більш виважених підходів і внесення змін до механізмів її реалізації.*

**Ключові слова:** фінансова консолідація, бюджетний дефіцит, державний борг, квазі-фінансові операції, державні цільові фонди, державні корпорації, дефіцитно-боргове коригування.

---

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

### 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.

Протягом останніх років фінансові ризики в Україні продовжували загострюватися. З одного боку, відзначалось ускладнення механізмів мобілізації доходів бюджету сектору загального державного управління, а з іншого – зменшення обсягу державних витрат досягнуто не було. Наслідками стали збільшення розривів між дохідною і витратною частинами загального уряду та утримування досить високих показників бюджетного дефіциту. З метою збалансування бюджетних операцій нарощувалися державні запозичення. У 2015 р. було досягнуто помітних змін у формуванні дохідної частини бюджету загального уряду, а також вирішувалися завдання стримування публічних видатків. Проте такі заходи не спричинили зменшення боргового навантаження. У 2016 р. (за підсумками I кв.) видатки державного бюджету України зростали порівняно з показником відповідного періоду

© Кудряшов Василь Павлович (Kudryashov Vasyl' Pavlovych), 2016; e-mail: kvp.kudrya@gmail.com.

попереднього року вищими темпами, ніж доходи, наслідком чого стало істотне збільшення бюджетного дефіциту.

Загострення фіскальних ризиків є фактором зростання економічної, фінансової та соціальної напруженості, що, у свою чергу, зумовлює необхідність їх урахування в управлінні державними фінансами. Для розв'язання окреслених проблем треба внести серйозні зміни до фіскальної політики в Україні. Важливими є більш прагматичні підходи, спрямовані на відновлення стійкості державних фінансів, а також на покращення соціально-економічного розвитку нашої країни.

МВФ приділяє значну увагу питанням розробки пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення управління державними фінансами на основі врахування світового досвіду та специфіки розвитку окремих країн. З метою підтримки програм реформування державних фінансів державам — членам цієї організації надається також фінансова допомога для вирішення конкретних практичних завдань. Важливими напрямками діяльності МВФ є розробка і впровадження стандартів статистики державних фінансів, підвищення якості державного управління, стримування зростання державного боргу, розширення прозорості фіскальних операцій\*.

Департамент фіскальної політики (Fiscal Affairs Department) МВФ\*\* здійснює моніторинг та аналіз глобальних і регіональних змін у фіскальній сфері, надає рекомендації з питань фіскальної політики для держав — членів МВФ, готує програми, що підтримуються фондом, і розробляє заходи щодо їх імплементації. Передбачено технічну підтримку держав — членів цієї організації з питань підвищення ефективності бюджетної політики і зміцнення фіскальних інститутів. Допомога здійснюється за такими напрямками: менеджмент у публічному секторі, податкова політика, адміністрування доходів, управління бюджетними видатками. Важливе значення надається питанням макрофіскального управління, публічно-приватного партнерства, оцінки фіскальних ризиків, запровадження фіскальних правил, транспарентності у бюджетній сфері, фіскальної децентралізації.

Співпрацю нашої країни з МВФ у фіскальній сфері націлено на досягнення стійкого стану державних фінансів; підвищення рівня діагностики; виявлення диспропорцій та ризиків, які позначаються на їх розвитку, а також факторів, які здійснюють як негативні, так і позитивні впливи на динаміку фінансів; запровадження механізмів забезпечення їх стабільного, поступального розвитку. Особлива увага приділяється питанням з'ясування причин досягнення надмірних фіскальних дефіцитів і накопичення державного боргу. На основі такого аналізу розробляються заходи, спрямовані на обмеження фіскальних ризиків і запобігання їх загостренню в майбутні періоди. Визначаються обсяги фіскального коригування, а також можливі джерела їх фінансування. Узгоджуються показники ("майки"), яких передбачається досягти в результаті реалізації прийнятих програм. Велике значення надається питанням запровадження міжнародних стандартів статистики державних фінансів і прозорості фіскальних операцій.

\* 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); та ін.

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

Отже, **мета статті** – проаналізувати надані Україні з боку МВФ рекомендації з питань проведення фіскальної політики і необхідність їх урахування в управлінні публічними фінансами, а також обґрунтувати механізми вдосконалення бюджетного коригування з огляду на особливості розвитку нашої країни.

Слід зазначити, що співпраця України з МВФ має двосторонній характер і не зводиться до механічного виконання державою-реципієнтом встановлених вимог. МВФ доводить до держави, яка здійснює фіскальне коригування, рекомендації щодо доцільності досягнення більш прийнятних показників розвитку державних фінансів. Пропонуються також можливі підходи, що дозволять вирішити поставлені завдання, і визначаються конкретні результати, яких доцільно досягти. Далі вони узгоджуються з урядом країни-реципієнта, підсумком чого стає прийняття конкретних програм. Шляхи вирішення проблем у фіскальній сфері та конкретні механізми, які при цьому застосовуватимуться, залишаються за державою.

У співпраці України з МВФ у фіскальній сфері головну увагу приділено питанням фіскальної консолідації, спрямованої на зниження показників дефіциту сектору загального державного управління і державного боргу відносно ВВП\*.

У ході співпраці з МВФ необхідно чітко визначити основні завдання реформування фіскальної сфери у нашій державі. До їх складу доцільно віднести:

1. Обмеження надмірних показників дефіциту бюджету сектору загального державного управління (відносно ВВП), а також його окремих складових (центрального уряду, територіальних і місцевих органів управління, державних цільових фондів).

2. Збалансування дохідної та видаткової частин бюджетів державних цільових фондів соціального спрямування (насамперед, Пенсійного фонду України), а також обмеження фінансування їх окремих функцій і дефіциту з державного бюджету.

3. Припинення прямого або непрямого фінансування органами державного управління збитків державних підприємств, а також збільшення їх статутних капіталів з використанням ресурсу державного бюджету.

4. Обмеження квазіфіскальних витрат (непрямого фінансування державних і приватних корпорацій, на які перекладається частина функцій органів державного управління).

5. Стимування зростання державного і гарантованого державою боргу.

6. Запровадження механізмів обмеження негативних впливів фіскального коригування на економічний, фінансовий та соціальний розвиток країни.

Такі завдання у фіскальній сфері поставлено для вирішення програмами співпраці України з МВФ протягом останніх років. При цьому якщо питанням обмеження надмірного дефіциту бюджету і державного боргу приділено достатню увагу, то завдання збалансування бюджету Пенсійного фонду України і грошових потоків державних корпорацій (за винятком НАК “Нафтогаз України”), а також обмеження квазіфіскальних операцій проаналізовано менш детально. Що ж до необхідності стримування негативних впливів фіскальної консолідації, то такі питання розглядаються недостатньо.

Якщо проаналізувати етапи співпраці нашої держави з МВФ, то виявляється, що у 2012 р. \*\* зусилля спрямовувалися на зміцнення публічних фінансів шля-

\* Теоретичні положення з питань фіскальної консолідації та механізмів її проведення див. у [1].

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

хом встановлення жорсткого контролю за бюджетним дефіцитом і державним боргом протягом середньострокового періоду. Особливу увагу було приділено необхідності обмеження дефіциту бюджету сектору загального державного управління і НАК "Нафтогаз України". У 2013 р.\* наголошувалося на важливості прискорення фіскальної консолідації, зниження та утримування стійкого рівня бюджетного дефіциту. У 2014 р.\*\* велике значення надавалося накопиченню надмірних дисбалансів у фіскальній сфері. Визнано також необхідність їх обмеження і зменшення негативних впливів фіскального коригування на найбільш уразливі верстви населення.

Протягом 2015 р. заходи фіскального коригування, рекомендовані МВФ і прийняті в Україні, відображено у декількох документах\*\*\*. До першочергових завдань було віднесено масштабну консолідацію, спрямовану на зменшення дефіциту державних фінансів (з урахуванням сектору державного управління і державних корпорацій) та на зниження показників державного боргу відносно ВВП. При цьому підкреслювалася потреба в досягненні прийнятних обсягів дефіциту бюджету загального уряду, "необхідного для забезпечення сталого розвитку державного боргу у збалансований і соціально справедливий спосіб".

Таким чином, у 2015 р. спостерігалися певні зміни у підходах до темпів фіскальної консолідації. Зниження бюджетного дефіциту пов'язувалося уже з необхідністю досягнення сталого розвитку державного боргу. Це означає, що утримування бюджетного дефіциту допускалося, проте він не повинен призводити до підвищення темпів зростання державного боргу. У свою чергу, положення про соціально справедливий спосіб забезпечення сталого розвитку державного боргу означає обмеження його негативних впливів на соціальний розвиток.

На наш погляд, підходи до досягнення бюджетного дефіциту, необхідного для забезпечення сталого розвитку державного боргу, передбачають, з одного боку, утримування його рівня, необхідного для фінансування видатків за умов перевищення їх величини над доходами, мобілізованими до бюджету, а з іншого — запровадження заходів, спрямованих на зменшення таких розривів. У середньостроковому періоді навряд чи можна очікувати на зменшення у нашій країні номінальних обсягів видатків сектору загального державного управління. Тому завдання у сфері видаткової політики зводяться до стримування темпів зростання номінальних обсягів видатків і зменшення їх показників відносно ВВП.

Крім того, слід враховувати, що накопичення державних боргових зобов'язань викликає необхідність не тільки фінансування бюджетного дефіциту. Важливого значення набувають також операції дефіцитно-боргового коригування ("deficit-debt adjustment" або "stock-flow adjustment"), які здійснюються з метою

---

\* 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13531.htm>.

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

\*\*\* Додаток. Україна: Лист про наміри. — К., 2015. — 27 лютого [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d2331989486.pdf>; Україна: Лист про наміри. — К., 2015. — 21 липня [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=8637780>.

фінансування зобов'язань держави, які прийнято понад обсяги бюджетного дефіциту. Такі проблеми пояснюються впливами інших (які відрізняються від бюджетного дефіциту) факторів на необхідність збільшення державних запозичень. До їх складу входять зміни обмінних курсів; операції органів державного управління з фінансовими активами; реалізація програм приватизації; використання механізмів державних гарантій; тощо. Позитивний вплив дефіцитно-боргового коригування означає, що факторам, які відрізняються від бюджетного дефіциту, належить важлива роль у збільшенні державного боргу [2].

З огляду на різке загострення ситуації у сфері державних фінансів, наша країна потребує досить великого періоду для продовження реформ і економічного коригування з метою відновлення макроекономічної стабільності та створення умов для економічного зростання. Тому влада звернулася до МВФ з приводу нової чотирирічної угоди у формі Плану розширеного фінансування (EFF) у сумі, еквівалентній 12,34806 млрд. СДР (900% квоти, або 17,5 млрд. дол.). Підкреслювалося, що таку допомогу буде використано для імплементації економічних програм (включаючи макроекономічне коригування та структурні реформи з метою покращення економічних перспектив і підвищення соціальних стандартів). Зазначалося, що політику уряду буде спрямовано на забезпечення низької та стабільної інфляції, плаваючого обмінного курсу, зміцнення банківської системи, підвищення фіскальної стійкості (зі створенням простору для фінансування видатків на соціальний захист і на обмеження дефіциту бюджету НАК “Нафтогаз України”).

На нашу думку, програму співпраці України з МВФ у фіскальній сфері спрямовано переважно на обмеження виявлених диспропорцій. Водночас вона є недостатньо націленою на відновлення економічного зростання, досягнення макроекономічної та фінансової стабільності, підтримання рівня доходів населення, вирішення інфраструктурних, економічних і соціальних проблем, пов'язаних зі Сходом і Кримом. Намагання істотно зменшити показники бюджетного дефіциту та державного боргу без урахування впливів фіскальної політики на вирішення таких завдань спричиняють загострення макроекономічних ризиків. Програма реформування повинна націлюватися на комплексне вирішення проблем з урахуванням як позитивних результатів, так і негативних наслідків фіскальної консолідації.

У ході виконання програми співпраці України з МВФ було визначено цільові індикатори, яких рекомендовано досягти (табл. 1).

Таблиця 1

**Фіскальні індикатори (цільові показники), яких передбачено досягти в Україні в ході співпраці з МВФ з питань реформування фіскальної сфери \***

(% ВВП)

Показники	Р о к и							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Дефіцит бюджету сектору загального державного управління.....	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
Загальний дефіцит бюджету сектору загального державного управління та НАК “Нафтогаз України”.....	6,7	10,3	7,4	3,9	3,1	2,6	2,4	2,2



Закінчення таблиці

Державний та гарантований державою борг.....	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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1569.pdf>.

До 2018 р. показник дефіциту бюджету сектору загального державного управління повинен досягти менш як 3% ВВП. А з 2018 р. передбачено продовження його зниження. Водночас дефіцит бюджету НАК “Нафтогаз України” має змінюватися більш швидкими темпами. Уже у 2016 р. необхідно довести його показник до 0,3% ВВП. Таким чином, передбачається вирішити проблеми у фіскальній сфері досить швидкими темпами і вже за підсумками 2016 р. добитися помітних результатів у здійсненні фіскальної консолідації. А у 2017 р. публічні бюджети мають бути зведені з показниками дефіциту, близькими до рекомендованих для держав – членів ЄС (3% ВВП). Розв’язання таких завдань можливе за умов забезпечення високих темпів економічного зростання, стабілізації фінансової ситуації та обмеження негативних впливів швидкої фіскальної консолідації на розвиток державних фінансів і вирішення соціальних проблем.

Необхідно брати до уваги, що досягнуті показники виконання бюджету сектору загального державного управління \* значно відрізняються від прогнозних. Протягом 2011–2014 рр. дефіцит державного бюджету характеризувався тенденцією до зростання. У 2015 р. його показники істотно знизилися. Проте обсяги державного і гарантованого державою боргу мали стійку тенденцію до збільшення (це стосується як їх загальної суми, так і частки кожного з них відносно ВВП).

Протягом останніх років відзначалися також зміни в динаміці показників державного бюджету України (табл. 2).

За підсумками 2015 р., доходи державного бюджету України зросли (порівняно з показником, досягнутим у попередньому році) на 177,57 млрд. грн. (або на 49,73%). Що ж до видатків, то вони збільшилися на 146,64 млрд. грн. (або на 34,09%). Обсяги кредитування значно (на 8,23 млрд. грн.) зменшилися за рахунок зниження (на 8,75 млрд. грн.) показників надання кредитів, а також їх повернення. Результатом таких змін стало скорочення дефіциту державного бюджету. Показник його виконання зменшився на 32,9 млрд. грн. переважно за рахунок більш значного зростання доходів порівняно з видатками (різниця між приростами доходів і видатків становила 30,94 млрд. грн.), а за рахунок кредитування він знизився на 8,23 млрд. грн.

Доходи підвищилися переважно за рахунок податкових надходжень (які збільшилися на 128,94 млрд. грн.). Зросли також обсяги неподаткових надходжень (на 51,65 млрд. грн.), доходи від операцій з капіталом, а також офіційні трансферти. Тим часом надходження від урядів зарубіжних країн і міжнародних організацій було істотно зменшено.

Важливого значення набули питання запровадження механізмів розв’язання завдань стабілізації розвитку фіскальної сфери й досягнення прийнятих цільових індикаторів (“маяків”). До їх складу, на наш погляд, належать:

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

1. Внесення змін до обсягів державних витрат з метою їх наближення до величини ресурсної бази, що мобілізується до публічного бюджету, а також досягнення їх раціонального розподілу між субсекторами сектору державного управління та підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

2. Запровадження комплексу заходів, спрямованих на зміни у системі мобілізації доходів до публічного бюджету, з метою досягнення їх обсягів, достатніх для забезпечення фінансування видатків і здійснення їх раціонального розподілу між субсекторами, за умов недопущення погіршення фінансової стабільності, посилення тиску на розвиток бізнесу, а також зниження реальних доходів населення.

3. Реалізація заходів, спрямованих на обмеження надмірних показників дефіциту публічного бюджету на основі реформування його видаткової та дохідної частин і досягнення їх більш раціональних співвідношень.

4. Внесення змін до дохідної та витратної частин Пенсійного фонду України (з метою обмеження фінансування його дефіциту з державного бюджету).

5. Реформування енергетичного сектору у напрямі збалансування цін і тарифів на енергоресурси з метою обмеження фінансування розривів між ними з використанням коштів державного бюджету.

6. Реформування державних корпорацій зі спрямуванням на досягнення їх ринкової прибутковості та підвищення фіскальної ефективності, а також зменшення фінансування їх капіталізації з використанням механізмів запозичень з боку сектору державного управління.

7. Запровадження заходів, спрямованих на стримування обсягів державного боргу, покращення структури фінансування державних запозичень і розширення використання неборгових джерел.

Таблиця 2

**Динаміка показників державного бюджету України \***

(млрд. грн.)

Показники	Р о к и							
	2013		2014		2015		2016	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт (січень – лютий)
Доходи.....	351,16	339,23	377,70	357,08	516,98	534,65	595,16	70,59
Видатки.....	419,84	403,46	461,2	430,21	581,76	576,85	667,81	72,92
Кредитування.....	1,30	0,48	5,10	4,92	11,18	2,95	11,04	0,07
у тому числі:								
повернення кредитів.....	-12,10	-5,52	-3,40	-1,80	-4,82	-4,30	-5,69	-0,75
надання кредитів.....	13,40	6,00	8,24	6,72	16,00	7,25	16,73	0,82
Фінансування.....	69,98	64,71	88,60	78,05	75,98	45,15	83,69	-2,40

\* Складено автором на основі даних: Про Державний бюджет України : Закони України на 2013, 2014, 2015 і 2016 рр.; Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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 [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>.

У контексті співпраці України з МВФ у фінансовій сфері протягом останніх років відзначалися певні зміни у підходах до використання механізмів фінансової політики, спрямованих на стабілізацію розвитку державних фінансів. У 2014 р. \* для вирішення проблем у фінансовій сфері було запропоновано заходи фінансового коригування як доходів, так і витрат з метою структурного фінансового коригування. Наголос було зроблено на внесенні змін до витраткової частини державного бюджету, а також на підвищенні ефективності використання бюджетного ресурсу. Передбачалося переорієнтуватися на фінансування пріоритетних витрат (на обслуговування боргу, оплату праці в публічному секторі та виконання пенсійних зобов'язань) і зменшити неперіоритетні витрати державного бюджету. У 2015 р. стратегічним напрямом визнано фінансову консолідацію з використанням механізмів витрат зі спрямуванням на досягнення меншої та більш ефективної участі держави, а також на перетворення податкової системи на більш дружню для економічного зростання, ефективну та справедливую. Водночас підкреслювалася необхідність пом'якшити негативні впливи таких заходів на найбільш уразливі верстви населення.

Проте подібні зміни мали переважно односпрямований характер, оскільки були націлені на обмеження показників бюджетних диспропорцій без достатнього врахування їх можливих впливів на розвиток економіки та розв'язання соціальних проблем. Прийняття курсу на переорієнтацію на фінансування пріоритетних витрат та обмеження неперіоритетних витрат державного бюджету є досить актуальним для нашої країни. Але досягнення позитивних результатів у вирішенні таких проблем не можливе без відповідних структурних реформ (вони мають бути їх основою, а не результатом). Зокрема, зменшення зайнятості у державному секторі стоїть на порядку денному, проте воно повинне стати результатом внесення істотних змін до переліку функцій, які покладаються на органи державного управління, їх чіткого розмежування між субсекторами, недопущення впливу олігархів, політиків і держслужбовців на розподіл бюджетного ресурсу (внаслідок лобіювання).

Стимування пенсійних виплат (шляхом скасування їх індексації з урахуванням темпів інфляції) не тільки слугує причиною посилення тиску на громадян з низькими і середніми доходами, але й призводить до зниження споживчого попиту. Тому такі зміни мають негативні впливи на розвиток економіки. Перехід до цільової (адресної) соціальної допомоги є необхідністю для нашої країни, проте для цього потрібні відповідні інституціональні зміни, формування яких вимагає часу. Зменшення неперіоритетних витрат Пенсійного фонду України – важливе питання, але навряд чи його слід вважати вирішальним у збалансуванні доходної та витраткової частин його бюджету. Прийняття курсу на вирішення соціальних проблем шляхом значного збільшення субсидій малообезпеченим верствам населення також має не тільки позитивні, але й негативні аспекти. За таких умов послаблюються стимули до підвищення ефективності витрачання енергетичних ресурсів і до альтернативного використання пільг, різко зростає тиск комунальних платежів на середні прошарки населення, виникають проблеми з прозорістю надання цих ресурсів, оскільки органи державного управління не поспішають оприлюднювати показники використання коштів, які направляються на фінансування таких заходів. Не аналізується їх економічна та соціальна результативність.

---

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



За оцінками експертів МВФ, у розвинутих країнах, де потреби в консолідації є значними, а можливості залучення додаткових доходів з використанням оподаткування – обмеженими, зниження витрат доцільне як частина стратегії реформ. Проте слід враховувати практичний досвід реформування державних витратів: держави повинні уникати всебічного зменшення витрат. Хоча такі скорочення можуть бути необхідними, все ж вони є неефективними і не спричиняють зростання добробуту, а також справляють негативні впливи на економічне зростання у довгостроковому періоді. Уряди повинні запроваджувати заходи економії з метою підвищення ефективності. Такі можливості є значними у сферах освіти, охорони здоров'я та публічних інвестицій (особливо у країнах з низькими доходами) \*.

Умови співпраці України з МВФ передбачали необхідність збільшити доходи протягом короткострокового періоду шляхом посилення боротьби з ухиленням від оподаткування; перекриття імпорту через неконтрольовані пропускні пункти; підвищення контролю за продажем алкоголю; запровадження заходів щодо погашення заборгованості перед державою; посилення контролю за податковими зобов'язаннями з ПДВ; активізації зусиль зі здійснення оплати комунальних послуг для покращення фінансового стану НАК “Нафтогаз України”.

Посилення боротьби з тіньовою економікою передбачає прийняття і реалізацію дійової державної програми та запровадження реальних заходів щодо її імплементації. Проте помітних зрушень у вирішенні зазначених питань у нашій країні не спостерігається. Намагання збільшити плату за використання мінеральних ресурсів є фактором зростання доходів державного бюджету, але негативно впливають на розвиток підприємництва в даному секторі, оскільки знижують стимули до економічної діяльності. Підвищення рівня акцизного оподаткування також відображає загрози зниження попиту на вітчизняну продукцію. Для досягнення істотного зростання рівня податкового адміністрування необхідно внести серйозні зміни до функцій фіскальної служби, що вимагає досить значного часу. Зміни в оподаткуванні аграрного сектору передбачають запровадження більш результативних механізмів його державної підтримки (з урахуванням досвіду зарубіжних країн). Проте комплексна система заходів щодо практичного вирішення таких проблем відсутня.

На наш погляд, підходи до реалізації програм фіскальної консолідації у сфері державних витрат потребують більш поглибленого обґрунтування й використання механізмів, які б не здійснювали руйнівних впливів на економічний і соціальний розвиток держави. У нашій країні у 2014 р. показники витратів сектору загального державного управління відносно ВВП досягали 45,8%. В ЄС середній рівень бюджетних витратів становив 48,2% ВВП. Необхідно також враховувати, що для окремих держав діапазон відхилень виявився досить значним (від 34,8% у Литві, 34,9% у Румунії та 41,28% у Польщі до 57,5% у Франції та 58,3% у Фінляндії). Таким чином, рівень витратів в Україні не можна вважати надто високим порівняно з державами – членами ЄС. Проте – з огляду на значне перевищення їх обсягів над доходами, мобілізованими до бюджету, – питання раціоналізації державних витрат необхідно віднести до пріоритетних.

Водночас підходи до вирішення проблем надмірності витраткової частини державного бюджету порівняно з дохідною мають відрізнятись від запропонованих урядом і схвалених МВФ. По-перше, мову слід вести про зменшення не номінальних

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

розмірів видатків, а їх частки відносно ВВП. Такий підхід є більш виваженим, адже він передбачає врахування змін не тільки у державних витратах, але й у динаміці показників ВВП. Уряду необхідно орієнтуватися не стільки на скорочення бюджетних витрат у номінальному вираженні, скільки на створення реальних умов для сталого економічного зростання. По-друге, будь-яке зменшення державних видатків доцільно пов'язувати із завданнями раціоналізації державного сектору в цілому. Йдеться про зменшення участі держави у підприємницькій діяльності (зокрема, в реальному секторі економіки, у проведенні банківських операцій, в обмеженні запозичень на внутрішньому фінансовому ринку). Водночас потребують зміцнення функції органів державного управління з регулювання економіки, обмеження монополізації, контролю за дотриманням ринкових (конкурентних) принципів ціноутворення, вдосконалення регулювання фінансового ринку, розширення доступу суб'єктів господарювання до зарубіжних ринків тощо. Крім того, до важливих завдань слід віднести заходи щодо приведення системи державних закупівель до міжнародних стандартів, надання й використання бюджетних субсидій, а також податкових преференцій. Лише після внесення відповідних змін до функцій державного управління може йтися про зменшення обсягів бюджетних видатків і покращення їх структури.

При цьому фінансування операцій, спрямованих на вирішення завдань збалансування бюджетів державних цільових фондів, збільшення статутних капіталів державних корпорацій і державних установ (з використанням механізмів запозичень від сектору державного управління), непрямого фінансування державних підприємств (з використанням квазіфіскальних механізмів), необхідно обмежувати. А бюджетна підтримка вугільної промисловості, агропромислового комплексу та ін. вимагає використання більш виважених механізмів і врахування досвіду, напрацьованого у зарубіжних країнах.

Для оптимізації функцій органів державного управління доцільно застосувати нові підходи, напрацьовані у зарубіжних країнах у сфері державного управління. Зокрема, мається на увазі впровадження у практику моделі нового публічного менеджменту (New Public Management), націленої на використання управлінських рішень, які здобули позитивні оцінки у бізнесі та можуть застосовуватись у сфері державного управління. Так, до їх складу належить розмежування регуляторних та економічних функцій органів державної влади. Органи державної влади повинні здійснювати переважно регуляторні функції, тоді як економічні функції їм слід передавати до державних агентств (автономних державних структур, які відповідають за ефективність витрачання бюджетних коштів) [3].

Реформування фіскального сектору шляхом посилення тиску переважно на населення (за рахунок внесення змін до системи оподаткування, різкого підвищення темпів інфляції, стрімкого зниження курсу національної валюти, стримування бюджетних видатків на компенсацію втрат громадян, оподаткування пенсійних виплат тощо) та на бізнес стало фактором зниження показників бюджетного дефіциту. Проте вони спричинили погіршення умов розвитку бізнесу та загострення соціальних проблем.

Тим часом існує достатня кількість інших інструментів розв'язання таких завдань. На наш погляд, до їх складу належать:

— обмеження тіньових операцій (з метою збільшення обсягів бюджетних доходів)\*;

---

\* За оцінками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, у січні — вересні 2015 р. частка тіньової економіки становила 40% офіційного ВВП.

- ліквідація неефективних (з точки зору загальнодержавних інтересів) бюджетних субсидій підприємствам, наближеним до груп прийняття рішень з питань бюджету;
- скасування податкових преференцій, які не мають достатньої бюджетної ефективності;
- обмеження використання офшорних операцій з метою ухилення від оподаткування;
- реформування державних корпорацій (у напрямі оптимізації державної участі в економічній діяльності, запровадження ринкових принципів управління державним капіталом, підвищення ефективності використання державних активів);
- запровадження реальних механізмів припинення лобіювання розподілу видатків в інтересах бізнес-структур і політиків (з використанням механізмів корупції, політичного тиску, стримування розширення прозорості бюджетних операцій, недопущення участі громадськості у контролі за прийняттям рішень з питань розподілу й використання бюджетних ресурсів);
- прискорення імплементації програми бюджетної децентралізації;
- запровадження механізмів обмеження монопольного тиску на розвиток економіки (з метою розвитку малого й середнього бізнесу);
- зниження надвисокого рівня нерівності доходів між різними групами населення та підтримка середнього класу (а отже, і послаблення тиску на державний бюджет).

Істотним недоліком програми співробітництва України з МВФ слід вважати відсутність будь-яких обмежень для уряду у розкручуванні інфляції та здійсненні різкої девальвації національної валюти. Позитивні зміни у фіскальній консолідації (йдеться про показники дефіциту державного бюджету, а не державного боргу) були досягнуті значною мірою в результаті погіршення макропоказників і зниження рівня життя громадян. Для дотримання принципів стабільного розвитку економіки, забезпечення прийняттого рівня інфляції та підвищення соціальних стандартів необхідно внести відповідні вимоги до Коаліційної угоди і Програми діяльності уряду.

У ході співпраці України з МВФ було поставлено цілий ряд завдань з реформування фіскальної сфери, які є досить актуальними для нашої держави. Проте урядом прийнято рішення запровадити лише ті механізми їх здійснення, що не вимагають поглибленого реформування і можуть бути запроваджені протягом короткострокового періоду. Водночас їх можливі негативні впливи на економічний, фінансовий та соціальний розвиток країни належною мірою враховано не було. Зокрема, недостатніми виявилися заходи щодо обмеження обсягів прямих і непрямих субсидій, які надаються органами державного управління державним і недержавним корпораціям. Навіть не порушувалися питання про запровадження механізмів збільшення доходів бюджету шляхом удосконалення неподаткових надходжень. Не відбулося реформування системи міжбюджетних трансфертів. Не здійснено індексацію бюджетних видатків за умов високих показників інфляції. Не можна вважати проривним і вирішення питань підвищення транспарентності бюджетних операцій.

Крім внесення змін до видаткової частини, досягнення фіскальних орієнтирів передбачає також продовження реформування системи мобілізації доходів до публічного бюджету. Зокрема, необхідними є зміни до систем оподаткування (у сфері загальнодержавних і місцевих податків), стягнення єдиного соціального внеску, мобілізації неподаткових надходжень, операцій з капіталом, міжбюджетних трансфертів.

Наша країна не відзначається високими показниками дохідної частини публічного бюджету порівняно з середнім рівнем, характерним для ЄС. У 2014 р. в Україні доходи сектору загального державного управління відносно ВВП становили 40,98%. Для ЄС-28 середній показник доходів досягав 45,2%. Отже, є певний фіскальний простір для збільшення доходів публічного бюджету. Проте існуюче податкове навантаження є надмірним для легального сектору економіки. Причини цього полягають у високій частці тіньової економіки, у використанні податкового адміністрування, не спрямованого на сприяння легальним операціям, у відсутності дійових заходів щодо обмеження монополізації економіки, у низькій результативності контролю за ціноутворенням і якістю продукції, у дотриманні умов безпеки і справедливої оплати праці тощо.

Тим часом важливо враховувати, що заходи фіскальної консолідації, здійснювані у сфері оподаткування, за певних умов можуть стримувати економічне зростання (внаслідок посилення податкового навантаження на суб'єктів економічної діяльності, ускладнення умов надання державного майна в оренду, вилучення додаткових доходів державних корпорацій до державного бюджету), а також призводити до зміни показників життєвого рівня окремих категорій населення.

До механізмів збільшення бюджетних доходів належать обмеження тіньових операцій та ухилення від оподаткування; перегляд податкових витрат з метою їх оптимізації та надання преференцій лише за умов досягнення фіскальної ефективності; перерозподіл податкових повноважень між субсекторами сектору загального державного управління з метою поглиблення фіскальної децентралізації; реформування податкового адміністрування (зі спрямуванням на розширення самооподаткування, запровадження партнерських відносин між адміністраторами і платниками податків). Великого значення набувають питання внесення змін до системи відрахувань для соціальних фондів (спрямованих на забезпечення фінансування їх видатків з використанням власних доходів), створення умов для розширення доходів внаслідок дії автоматичних стабілізаторів, удосконалення податкового законодавства, забезпечення його стабільності та передбачуваності. Заслужують на увагу питання зниження рівня оподаткування використання робочої сили; скасування оподаткування малозабезпечених громадян; недопущення зростання податкового навантаження на осіб із середніми доходами; розробки та реалізації цільової програми обмеження ухилення від оподаткування.

Важливо, що такі зміни необхідно здійснювати за умов послаблення податкового тиску на сумлінних платників податків, переорієнтації органів державної фіскальної служби на нові принципи діяльності, значного розширення транспарентності фіскальних операцій та доступу громадськості до їх моніторингу і контролю, запровадження заходів щодо обмеження корупції у сфері оподаткування.

Особливого значення набувають питання вдосконалення формування неподаткових надходжень. Для цього необхідно запровадити заходи щодо збільшення надходжень чистого прибутку державних підприємств і дивідендів господарських товариств з державною часткою капіталу до державного бюджету. Але таке зростання має бути досягнуте не шляхом посилення тиску на державні корпорації, а за рахунок створення умов для підвищення їх прибутковості. Для цього потрібно обмежити тиск органів державного управління на економічну діяльність державних корпорацій, усунути корупційні схеми у використанні їх доходів (у формах виплат залученим спеціалістам, коштів, перерахованих за надання юридичних, консультативних і маркетингових послуг, премій менеджменту, пільгових кредитів

і т. п.), що, у свою чергу, зумовить зростання їх прибутковості. Значні резерви криються у використанні державного майна, переданого в оренду, у розпродажу державних резиденцій та реалізації конфіскованого майна \*.

За визначенням експертів МВФ, Україна потребує розширення бази оподаткування, обмеження винятків і привілеїв, а її податкова система має зміцнитися шляхом ліквідації деструктивних (спотворюючих) податків і спрощення правил. Необхідно зменшити субсидії державним корпораціям. Усі прямі субсидії слід перевірити і забезпечити доходами \*\*. Пріоритетними залишаються забезпечення фінансового оздоровлення НАК “Нафтогаз України” і відмова від її державної підтримки до 2017 р. Починаючи з бюджету на 2017 р., будь-яка бюджетна підтримка НАК здійснюватиметься відповідно до стандартів обліку ESA/GFSM, коли державна підтримка публічних підприємств відображається як поточні субсидії \*\*\*.

Причини утримування високих фіскальних ризиків полягають у фінансовій діяльності державних корпорацій, а також у використанні їх ресурсів з метою вирішення завдань, які стоять перед сектором державного управління. В Україні налічується 3340 державних підприємств, з яких діючими є 1829 \*\*\*\*. За підсумками 2014 р., їх сукупні активи досягали 868,6 млрд. грн., а сукупні чисті збитки – 115,4 млрд. грн. Рівень рентабельності використання активів є від’ємним і становить мінус 13,29%. Серед підприємств, які ведуть підприємницьку діяльність, 55% мали збитки в обсягу 115 млрд. грн. (або 7,2% ВВП). При цьому величина бюджетних трансфертів у сектор державних підприємств складала 2,5% ВВП (без урахування трансфертів НАК “Нафтогаз України”) \*\*\*\*\*.

Таким чином, фіскальна ефективність діяльності державних підприємств є досить низькою, що пояснюється цілим рядом причин. Управління державними підприємствами перебуває під впливом органів державного управління, які, у свою чергу, залежать від політиків та олігархічних структур \*\*\*\*\*, далеко не завжди враховують імперативи ринкової економіки і здійснюють впливи на менеджмент у бік їх порушення. Уряд виступає як акціонер (хоча не має персональної майнової відповідальності за забезпечення поступального розвитку компанії), фінансист, регулятор, контролер, замовник і постачальник. Конфлікт ін-

\* 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>.

\*\*\*\* До провідних державних підприємств належать “Укрзалізниця”, “Укрпошта”, “Міжнародний аеропорт “Бориспіль”, “Укравтодор”, ПАТ “Державна продовольчо-зернова корпорація України”, ДП спиртової та лікеро-горілчаної промисловості “Укрспирт”, ПАТ “Турбоатом”, ПАТ “Сумхімпром”, ПАТ “Одеський припортовий завод”, “Ошадбанк”, “Укрексімбанк” та ін.

\*\*\*\*\* 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].

\*\*\*\*\* За визначенням Ш. Бланкарта, для державного сектору характерними є обмеження фінансової самостійності менеджменту державних корпорацій з боку урядовців, деформація ціноутворення на товари й послуги державних і приватних корпорацій (для досягнення короткострокових політичних цілей) [5, с. 499–500].



тересів посадовців і менеджменту державних підприємств не дає можливості підвищити рівень менеджменту у сфері державного підприємництва. Фінансова самостійність менеджменту державних корпорацій обмежується з боку урядовців. Для досягнення короткострокових політичних цілей деформується ціноутворення на товари й послуги державних і приватних корпорацій. Наслідком стає досягнення державними підприємствами низької (для значної їх кількості — від'ємної) прибутковості.

Досить гострими залишаються фінансові проблеми НАК "Нафтогаз України". За оцінками експертів, у 2014 р. чисті збитки компанії досягали близько 85 млрд. грн. (у тому числі 28 млрд. грн. — від продажу газу населенню). У 2015 р. такі показники було значно знижено (збитки становили 25,1 млрд. грн.). З метою вирішення таких проблем і послаблення тиску на малозабезпечених урядом було взято курс на істотне збільшення бюджетних субсидій громадянам. У 2015 р. фінансування субсидій було на рівні 24 млрд. грн. На 2016 р. заплановано їх надання на суму 35 млрд. грн., а у 2017 р. передбачено їх зростання більш як у 2 рази — до 80 млрд. грн. [6]. Проте тільки незначну їх частку було передано безпосередньо отримувачам (близько 2% загальної суми). Більшу частину цього ресурсу направлено постачальникам тепла, води, електроенергії, газу та інших послуг — з тим, щоб вони надавалися безплатно або з великою знижкою. Така система надання субсидій може використовуватися для всіляких маніпуляцій і приписок [7].

Загострення ризиків фінансування операцій НАК "Нафтогаз України" пов'язане з цілим рядом проблем. Основна з них полягає в утримуванні штучного (визначеного політиками, а не ринковими механізмами) співвідношення між тарифами на газ для населення, а також державних і комунальних підприємств і реальними (ринковими) цінами. Протягом багатьох років державна влада утримувалася від запровадження дійових заходів, спрямованих на підвищення рівня життя громадян України. Різкі коливання цін на газ мають супроводжуватися значними змінами у відповідних тарифах. Проте виявилось, що платоспроможність населення серйозно відстала від ринкового ціноутворення, а підвищення тарифів для державного сектору спричиняє різке зростання навантаження на бюджетну систему. З метою вирішення цих проблем в останні роки посилювався тиск на центральний бюджет для забезпечення фінансування досягнутих розривів. Такі зміни стали одним з факторів збільшення бюджетного дефіциту й накопичення державних боргових зобов'язань.

У 2014 р. з державного бюджету на покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України перераховано 14,68 млрд. грн. (проти запланованих 17,13 млрд. грн.). Крім того, необхідно взяти до уваги залишок неповернутих сум, залучених з метою фінансування тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України. У 2015 р. на покриття дефіциту бюджету фонду було направлено 31,76 млрд. грн.

У 2014 р. власні надходження Пенсійного фонду України досягали 67,66%, а кошти з державного бюджету становили 30,92% (відносно всіх отриманих доходів, включаючи позику). У 2015 р. власні надходження фонду зменшилися до 63,74%, а фінансування з державного бюджету зросло до 35,57%. Характерною виявилася динаміка надходжень єдиного соціального внеску (який є основним елементом власних надходжень фонду): у 2014 р. його частка у загальній сумі доходів фонду складала 65,03%, а у 2015 р. — 62,05%. Слід також враховувати, що, за підсумками 2014 р., заборгованість по платежах до Пенсійного фонду

України становила 8,96 млрд. грн. (включаючи борг по сплаті єдиного соціального внеску у розмірі 4,93 млрд. грн.) \*.

Важливими напрямками поліпшення державних фінансів є забезпечення пенсійних зобов'язань за рахунок ресурсу, мобілізованого Пенсійним фондом України, та вдосконалення системи відрахувань до його бюджету. Необхідними є підвищення якості управління бюджетними ресурсами (направлення на кінцеві результати); вдосконалення механізмів розподілу і використання залученого ресурсу; зниження темпів нарощування пенсійних виплат шляхом поглиблення пенсійної реформи (перегляду віку виходу на пенсію, запровадження додаткових пільг для осіб, які на пенсії продовжують трудову діяльність, доповнення виплат солідарної пенсійної системи фінансуванням їх частини з боку підприємств, розвитку недержавного пенсійного страхування); створення достатніх умов для недопущення зниження реальної вартості пенсійних виплат у зв'язку з досягненням високих темпів інфляції, девальвацією валютного курсу, підвищенням процентних ставок на кредитні операції, погіршенням умов проведення операцій з фінансовими активами на вітчизняному і світовому фінансових ринках.

#### Висновки

Протягом останніх років у нашій країні відзначається загострення ситуації в бюджетно-податковій сфері. З одного боку, ускладнились умови мобілізації доходів до публічного бюджету, а з іншого – загострилися ризики скорочення витрат у державному секторі. Як наслідок, утримуються високі показники бюджетного дефіциту. У 2015 р. було досягнуто певного прогресу в його стримуванні, проте державний та гарантований державою борг продовжував збільшуватися. Фіскальна система України потребує не косметичного, а реального реформування, спрямованого на кінцеві результати.

Співпрацю України з МВФ з питань фіскальної політики націлено на відновлення стійкого стану державних фінансів. Фахівцями фонду здійснюються підготовка та оновлення методичних матеріалів з управління державними фінансами, а також надається фінансова допомога державам – членам цієї організації для вирішення конкретних завдань. Слід брати до уваги, що співпраця України з МВФ у сфері фіскальної політики має двосторонній характер і не зводиться до механічного виконання державою-реципієнтом пропонованих рекомендацій. Необхідно враховувати цільові орієнтири та умови їх досягнення. Що ж до завдань і механізмів їх розв'язання, то вони розробляються урядом держави-реципієнта.

У ході співпраці України з МВФ у фіскальній сфері головну увагу приділено фіскальній консолідації. Істотного значення набули питання раціоналізації фінансових операцій органів державного управління з державними корпораціями. Важлива роль відводиться стабілізації фінансової діяльності державних цільових фондів. Але необхідно враховувати і негативні впливи фіскальної консолідації на економічне зростання, фінансовий та соціальний розвиток.

Проте заходам, спрямованим на відновлення економічного зростання, досягнення фінансової стабільності та недопущення погіршення добробуту громадян, приділено недостатньо уваги. Прийняті фіскальні індикатори (“маяки”), яких

\* Пенсійний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/190-2016-п>.

передбачено досягти, не можна вважати реальними. Певні показники позитивної динаміки у фіскальній сфері за підсумками 2015 р. значною мірою пояснюються допущенням різкого зниження курсу національної валюти і руйнівних рівнів інфляції (що не передбачалось обмежити програмою).

Надто оптимістичними є плани відновлення фінансового стану НАК "Нафтогаз України". До того ж вони мають за основу переважно посилення тиску на споживачів енергоресурсів. Водночас відсутні зусилля уряду з регулювання тарифів на енергоносії. Обсяги і структура витрат НАК є непрозорими та не доступними для аналізу з боку незалежних експертів і громадськості. Не проводиться реорганізація діяльності цього державного монополіста. Використання субсидій малозабезпеченим верствам населення є неефективним механізмом вирішення проблем збалансування операцій НАК.

Не можна погодитися також з механізмами, що спрямовуються на вирішення поставлених завдань. Досягнення позитивних змін переважно шляхом посилення тиску на населення і бізнес, без реформування функцій державного управління, пенсійної системи, фінансової діяльності державних корпорацій та обмеження корупції у сфері державного управління, є досить проблематичним. Для оптимізації державних витрат потрібно переглянути функції органів державного управління. Необхідно підвищити ефективність використання бюджетного ресурсу, спрямувати фіскальну політику на прискорення економічного зростання і забезпечення фінансової стабільності. Метою реформування має стати не стільки скорочення бюджетних витрат, скільки досягнення їх більш прийнятних обсягів порівняно з доходами, мобілізованими до державного бюджету. Потребує змін структура публічних видатків — у напрямі фінансування пріоритетних витрат, а також обмеження розподілу видатків під тиском лобіювання й використання бюджетного ресурсу в інтересах окремих фінансових груп.

Слід значно посилити політику обмеження тіньових операцій, ліквідації бюджетних субсидій підприємствам і податкових преференцій, які не мають достатньої фіскальної ефективності. Необхідно припинити використання офшорних юрисдикцій та поглибити фіскальну децентралізацію. Доцільно запровадити дійові механізми збільшення податкових надходжень за умов недопущення (і навіть послаблення) податкового навантаження, внести зміни до його розподілу між субсекторами сектору державного управління з метою поглиблення фіскальної децентралізації. Потребують прискорення реформування податкового адміністрування та забезпечення стабільності податкового законодавства. Також відсутні механізми збільшення неподаткових надходжень.

Необхідним є реформування управління державними підприємствами у напрямках підвищення їх прибутковості; збільшення обсягів дивідендів, які сплачуються до державного бюджету; запровадження реальних механізмів зниження монополізації економіки; обмеження нерівності в доходах різних груп населення; надання підтримки середньому класу. Вирішення таких завдань є можливим за умов значного розширення транспарентності фіскальних операцій та доступу громадськості до їх моніторингу і контролю, запровадження заходів щодо обмеження корупції у фіскальній сфері.

#### Список використаної літератури

1. Кудряшов В.П. Фіскальна консолідація та її впливи // Економіка України. — 2013. — № 9. — С. 31–46.

2. Weber A. Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison // IMF Working Paper. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hyser.com.ua/economics/gosudarstvennye-predpriyatiya-ukrainy-xotyat-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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.facenews.ua/articles/2016/305250/>.

7. Субсидированная моя Украина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2016/02/2/579238/>.

#### References

1. Kudryashov V.P. *Fiskal'na konsolidatsiya ta ii vplyvy* [Fiscal consolidation and its effects]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 9, pp. 31–46 [in Ukrainian].

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-xotyat-sdelat-pribylnymi-59792> [in Russian].

5. 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], 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].

Стаття надійшла до редакції 30 травня 2016 р.