
ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

УДК 336.144.3

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

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ПОДОЛАННЯ ФІСКАЛЬНИХ ДИСБАЛАНСІВ

Проаналізовано динаміку показників фінансування державного бюджету в умовах розбалансування фіскальної сфери. Розглянуто зміст і механізми бюджетно-боргового коригування. Розкрито причини й наслідки зростання боргового фінансування протягом останніх років. Виявлено зміни у фінансуванні державного бюджету у 2015 р. Запропоновано механізми стримування боргового фінансування, що передбачають активізацію структурних реформ. Для скорочення бюджетного дефіциту пропонується, з одного боку, продовжити фіскальну консолідацію, а з іншого – обмежити її негативні впливи на економічний, фінансовий та соціальний розвиток.

Ключові слова: бюджетна позиція, фінансування державного бюджету, бюджетно-боргове коригування, контроль за бюджетними видатками, мобілізація доходів до бюджету.

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
(Kyiv)*

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

В останні роки розвиток фіскального (бюджетно-податкового) сектору * в Україні характеризується досить істотними змінами фіскальної позиції в межах від'ємних значень. Але протягом 2015 р. мало місце її покращення. Досягнення таких результатів стало свідченням проведення фіскальної консолідації. Тим часом прийнятної фіскальної позиції великою мірою досягнуто в умовах різкого погіршення макроекономічних показників і накопичення навантаження на державний бюджет з метою фінансування диспропорцій у розвитку державних фінансів. Значно зросла роль боргового коригування, що стало наслідком загострення ризиків фінансування бюджету. Вирішення таких проблем передбачає обґрунтування механізмів обмеження боргового коригування і стримування бюджетного дефіциту. Складність полягає в тому, що застосування заходів консолідації має супроводжуватися досягненням позитивних результатів у сфері економічного, фінансового та соціального розвитку, а також прискоренням реформ.

Фіскальна позиція бюджету сектору загального державного управління відображає співвідношення між його дохідною та витратною (у тому числі операції кредитування) складовими. При цьому слід враховувати, що такий бюджет є умовним і включає цілий ряд реальних бюджетів, до яких належать бюджет центрального уряду, бюджети регіональних і місцевих урядів, а також бюджети державних соціальних фондів.

Різкі зміни фіскальної позиції здійснюють значні негативні впливи на розвиток економіки та підривають фінансову стабільність. Зростає тиск на грошово-кредитну сферу, на розвиток банківської системи, реального сектору економіки, операцій на фінансовому ринку. Порушуються співвідношення між субсекторами державного управління. Погіршується діяльність державних корпорацій. Як наслідок, загострюються соціальні проблеми.

Метою статті є аналіз виконання публічного бюджету України за основними показниками та обґрунтування механізмів фінансування бюджету, спрямованих на подолання фіскальних дисбалансів.

До завдань фіскальної політики належить досягнення такої фіскальної позиції, яка, з одного боку, обмежує диспропорції у бюджетно-податковій сфері, а з іншого — не пригнічує імперативів економічного і фінансового розвитку. Це позиція, яка дозволяє вирішувати проблеми економічного і соціального розвитку країни, не здійснюючи додаткових негативних впливів на розвиток держави у майбутні періоди. За таких умов фіскальна політика спрямовується на стримування накопичення державного боргу, на підтримку економічного зростання і на вирішення соціальних проблем.

Водночас слід брати до уваги, що управління фіскальною позицією вимагає врахування різних підходів. Доцільними є, з одного боку, досягнення збалансованого (рівноважного між дохідною і витратною частинами) бюджету, а з іншого — розуміння того, що зведення його з дефіцитом може стати додатковим фактором економічного зростання та відновлення економічної активності. При цьому збільшення негативної фіскальної позиції стає причиною накопичення державної заборгованості, а також посилення її негативних впливів на розвиток держави в майбутні періоди.

* Термін "бюджетно-податковий сектор" відображає операції сектору загального державного управління з фінансовими активами і використовується Державною службою статистики України / Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Такі підходи зумовлені аналізом як теоретичних засад фіскального коригування, так і практики державного управління. Згідно з кейнсіанським підходом, фіскальна політика має спрямовуватися на стимулювання ефективного попиту (сукупного попиту, який є основою досягнення макроекономічної рівноваги). У випадках його недостатності Дж.М. Кейнс рекомендував збільшувати державні видатки (насамперед, державні закупівлі та державні інвестиції). Заходи фіскального регулювання повинні також спрямовуватися на перерозподіл доходів в інтересах громадян з низькими статками, на розширення системи соціального забезпечення і підтримання зайнятості. При цьому допускалася можливість знизити рівень оподаткування [1, с. 307–323]. Теорія пропозиції виходить з того, що поштовхом до економічного зростання є послаблення податкового навантаження. Наслідком стає розширення економічної активності, що, у свою чергу, спричиняє збільшення податкових надходжень. Проте реалізація таких рецептів може сприяти накопиченню бюджетних дефіцитів, а отже – і загостренню фіскальних ризиків. Монетаристи звертали увагу на негативні наслідки подолання макроекономічних дисбалансів з використанням механізмів фіскального регулювання. Більш доцільним засобом вирішення проблем вони вважали спрямування діяльності держави на забезпечення стабільного рівня цін, чого можна досягти шляхом посилення контролю за обсягами грошової маси в обігу [2, с. 806–808].

У практичній площині питання коригування фіскальної позиції виявилось одним з центральних у проведенні державної фінансової політики. Прикладом може слугувати ЄС, де фіскальна політика здійснюється на рівні кожної держави-учасниці та регламентується національними законодавствами. Проте досягнення в окремих країнах високих показників бюджетних диспропорцій може стати фактором дестабілізації фіскального простору в співтоваристві в цілому. З метою координативної зусиль, спрямованих на досягнення більш сприятливої фіскальної позиції (з урахуванням завдань на рівні ЄС у цілому), запроваджено механізми її регулювання з боку керівних органів Євросоюзу. Вони мають характер рекомендацій та вимог до національних урядів з питань недопущення надмірних бюджетних дефіцитів і накопичення боргових зобов'язань протягом середньострокових періодів. У випадках відхилення від таких настанов рекомендується запровадження додаткових заходів фіскального коригування.

Змінюються підходи до фіскального коригування і з боку МВФ. Протягом 1980-х років його рекомендації передбачали запровадження жорсткої економії у країнах, які мали боргові проблеми. Проте останнім часом відзначається врахування кейнсіанських підходів (зокрема, зменшення фіскальної жорсткості на користь підтримання економічного зростання і досягнення більш справедливого соціального розподілу тягаря фіскальної стійкості). Звертається також увага на зростання ролі автоматичних стабілізаторів і навіть дискреційних витрат *.

Протягом 2010–2014 рр. у нашій країні утримувалися досить високі показники дефіциту сектору загального державного управління (винятком став лише 2011 р., коли вони помітно зменшилися порівняно з попереднім роком). За підсумками 2014 р., дефіцит бюджету становив 75,6 млрд. грн. (або 4,82% ВВП) **. В ЄС він

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

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

досягав 3% ВВП. При цьому відзначалися досить істотні відхилення його рівня в різних країнах: від дефіциту у 8,9% для Кіпру, у 5,9% — для Іспанії та у 5,8% — для Болгарії до профіциту в 1,5% для Данії та в 1,4% — для Люксембургу*.

У 2013–2014 рр. у нашій країні великих обсягів досягали і показники дефіциту державного бюджету. Їх сума перевищувала величину дефіциту бюджету сектору загального державного управління в цілому. За підсумками 2014 р., дефіцит державного бюджету був більшим за дефіцит загального уряду на 2,45 млрд. грн. Таким чином, частина дефіциту, накопиченого субсекторами державного управління, фінансувалася з державного бюджету (табл. 1).

Таблиця 1

Показники граничних і фактично досягнутих обсягів дефіциту державного бюджету України*

(млрд. грн.)

| Показники | Р о к и | | | |
|--|---------|-------|--------------------------|-------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 (січень – листопад) | 2016 (план) |
| Показники дефіциту бюджету сектору загального державного управління..... | 62,82 | 75,60 | – | – |
| Планові граничні показники дефіциту державного бюджету..... | 69,98 | 68,56 | 75,96 | 83,69 |
| Показники, досягнуті у ході виконання державного бюджету..... | 64,71 | 78,05 | 4,34 | – |

* Спеціальний стандарт поширення даних МВФ / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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 доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/pokazniki-vikonannja-bjudzhetu-ukraini-20142015-rik?category=bjudzhet&subcategory=bjudzhet-potochnogo-roku>.

Протягом 2013–2015 рр. граничні (планові) показники дефіциту державного бюджету мали тенденцію до зростання (винятком був 2014 р., коли він зменшився на 2,03%). У 2013 р. показники фактичного виконання бюджету виявилися нижчими від запланованих, а у 2014 р. вони перевищили план майже на 9,05%. Що ж до 2015 р. (січень – листопад), то дефіцит бюджету був значно нижчим від запланованого. Проте на 2016 р. знову передбачається досить значне його зростання, що відображає збереження високих ризиків як мобілізації доходів, так і виконання видатків.

З огляду на показники номінальних обсягів бюджетного дефіциту, фактично досягнутого за підсумками 2015 р. (за січень – листопад), можна зробити висновок, що завдання фіскальної консолідації повністю виконано (і навіть перевиконано). Проте слід мати на увазі, що фіскальну консолідацію спрямовано на підвищення стійкості державних фінансів, а не тільки на обмеження надмірних обсягів фіскального дефіциту [3]. Іншими важливими її результативними показниками є обсяги і структура державних боргових зобов'язань. Тому більш детальної оцінки потребують операції з фінансування державного бюджету (табл. 2)

Протягом 2013–2015 рр. фінансування державного бюджету з використанням механізмів запозичень зберігалось на досить високому рівні, що відображало не-

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

обхідність мобілізації ресурсу з метою покриття дефіциту. Фактично обсяги фінансування мали тенденцію до зростання до 2015 р. У 2015 р. відповідний граничний показник було збільшено, проте з'ясувалося, що плани (станом за січень – листопад) не відображали реальних тенденцій. Замість збільшення дефіциту отримано його значне зменшення, наслідком чого стало зниження показника фінансування державного бюджету.

Таблиця 2

Динаміка показників фінансування державного бюджету *

(млрд. грн.)

| Показники | Р о к и | | | | | | |
|---|---------|--------|---------|---------|---------|--------------------------|--------|
| | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 |
| | план | факт | план | факт | план | факт (січень – листопад) | |
| Загальне фінансування... | 75,50 | 64,71 | 88,63 | 78,05 | 78,45 | 4,34 | 83,69 |
| у тому числі: | | | | | | | |
| загальний 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 |
| Запозичення..... | 164,42 | 160,88 | 332,75 | 322,65 | 625,17 | 495,42 | 218,00 |
| у тому числі: | | | | | | | |
| загальний 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 |
| Погашення..... | -81,07 | -79,84 | 122,99 | -120,82 | -458,36 | -406,74 | 135,2 |
| у тому числі: | | | | | | | |
| загальний фонд..... | -81,07 | -79,84 | 122,99 | 120,82 | -458,36 | -406,74 | 135,2 |
| спецфонд..... | - | - | - | - | - | - | - |
| Надходження від приватизації..... | 1,46 | 1,48 | 0,48 | 0,47 | 17,00 | 0,14 | 17,10 |
| у тому числі: | | | | | | | |
| загальний фонд..... | 1,46 | 1,48 | 0,48 | 0,47 | 17,00 | 0,14 | 17,10 |
| спецфонд..... | - | - | - | - | - | - | - |
| Фінансування по активних операціях..... | -9,31 | -17,81 | -121,60 | -124,25 | -105,36 | -112,74 | -16,20 |
| у тому числі: | | | | | | | |
| загальний 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Слід також звернути увагу на те, що динаміка показників державних запозичень значно відхилилася від величини бюджетного дефіциту. У 2014 р. за фактичним виконанням обсяги запозичень зросли (порівняно з попереднім роком) більш як у 2 рази, а у 2015 р. (за підсумками січня – листопада) їх було значно збільшено, незважаючи на істотне зменшення показників бюджетного дефіциту.

У 2015 р. (за січень – листопад) обсяги державних запозичень перевищили величину бюджетного дефіциту на 491,08 млрд. грн. Таке відхилення пояснюється необхідністю значного збільшення фінансування операцій з погашення державних боргових зобов'язань (у 2015 р. їх сума за фактичними показниками зростає (порівняно з 2014 р.) на 285,92 млрд. грн.). Характерно, що запозичення

здійснювалися для фінансування як загального, так і спеціального фондів. Проте їх погашення направлялося виключно на виплати по загальному фонду.

Запозичення зростали переважно з метою не фінансування бюджетного дефіциту, а забезпечення операцій, які виходять за його межі. Вони дістали назву “бюджетно-боргове коригування” (“deficit-debt adjustment”, або “stock-flow adjustment”), яке відображає відхилення показників бюджетного дефіциту від обсягів запозичень. За оцінками зарубіжних експертів, протягом останніх років такі диспропорції виявилися значними в багатьох державах. До причин їх виникнення відносять впливи обмінних курсів на державні зобов’язання, номіновані в іноземній валюті; стан операцій органів державного управління з фінансовими активами; реалізацію програм приватизації; використання механізмів державних гарантій тощо. Отже, їх наслідками стають зростання державних зобов’язань, а також збільшення величини державного боргу понад обсяги бюджетного дефіциту. Додатний показник бюджетно-боргового коригування означає, що фактори, відмінні від бюджетного дефіциту, є переважаючими у збільшенні державного боргу [4].

За оцінками Міністерства фінансів України, у 2014 р. державні запозичення, мобілізовані від емісії ОВДП, становили у нашій країні 227,6 млрд. грн. З них на фінансування бюджетного дефіциту було направлено 86,3 млрд. грн. Частину коштів (113,2 млрд. грн.) використано на капіталізацію державних фінансових і нефінансових корпорацій (відповідно, НАК “Нафтогаз України” — 96,6 млрд. грн., Державного ощадного банку — 11,6 млрд. грн., Експортно-імпортного банку України — 5 млрд. грн.). Інші запозичення здійснено з метою надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для компенсації різниці в тарифах на виробництво теплової енергії (в тому числі за природний газ НАК “Нафтогаз України”) (11,1 млрд. грн.), для надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (10,1 млрд. грн.), для оформлення відшкодування ПДВ (6,9 млрд. грн.) *.

За оцінками зарубіжних експертів, у 2014 р., з урахуванням капіталізації НАК “Нафтогаз України”, бюджетний дефіцит в Україні досягав понад 10% ВВП. Його було профінансовано переважно з використанням запозичень (зокрема, з державних облігацій, номінованих у доларах), що спричинило зростання валютного ризику **.

У 2015 р. (станом за січень — листопад) обсяги погашення боргових зобов’язань зросли (порівняно з попереднім роком) більш як на 285 млрд. грн. Фінансування по активних операціях відображало збільшення ресурсу, який направлявся на придбання цінних паперів (фінансування яких відбувалося за рахунок запозичень). Такі операції здійснювалися виключно із загального фонду державного бюджету.

Характерно, що Закон України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” також не містить положень про заходи щодо обмеження державних запозичень. Тим часом передбачено можливі додаткові емісії державних облігацій (як внутрішніх, так і зовнішніх) понад встановлені законом обсяги з метою придбання в державну власність в обмін на них акцій додаткової емісії НАК “Нафтогаз

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

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

України”, векселів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, акцій додаткової емісії банків з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу.

Таким чином, державні запозичення значно перевищували обсяги ресурсу, необхідні для покриття дефіциту державного бюджету, з причин фінансування операцій, які не є властивими для державного бюджету в умовах ринкової економіки. Такий стан викликаний навантаженням на бюджет фінансування значних обсягів квазіфіскальних операцій (збільшення статутних капіталів державних фінансових і нефінансових корпорацій), надання місцевим бюджетам субвенцій для компенсації різниці в тарифах на виробництво теплової енергії, компенсації втрат вкладникам депозитів банків, визнаних банкрутами, вирішення проблем відшкодування ПДВ. При цьому протягом останніх років таке навантаження стрімко зростало *.

Накопичення таких зобов'язань пояснюється, з одного боку, тим, що протягом багатьох років в економічній, фінансовій, соціальній та інших сферах не відбувалося реальних реформ, які необхідно було провести в період переходу до ринкової моделі розвитку, а з іншого – надмірними впливами бізнес-структур, використанням корупційних схем (за участі державних посадовців), відсутністю реальних зрушень в обмеженні тіньових операцій і відпливом капіталів, обмеженою відповідальністю власників приватних (фінансових і нефінансових) корпорацій перед вкладниками.

Здійснення додаткового (бюджетно-боргового) фінансування з державного бюджету дістало підтримку міжнародних фінансових організацій (включаючи МВФ), оскільки його зменшення не можливе протягом коротко- і навіть середньострокового періодів без досягнення позитивних результатів у проведенні структурних реформ. До першочергових заходів віднесено обмеження збитків НАК “Нафтогаз України”, зменшення споживання енергоресурсів і досягнення енергетичної незалежності держави. Підтримуються також заходи щодо реабілітації вітчизняної банківської системи, покращення умов розвитку бізнесу, підвищення виробничого потенціалу економіки **.

У нашій країні заходи фіскальної консолідації мають спрямовуватися не тільки на обмеження дефіциту бюджету центрального уряду, але й, насамперед, на скорочення обсягів бюджетно-боргового фінансування. Для цього необхідно зменшити підтримку державних корпорацій з використанням прямих або непрямих способів їх фінансування з державного бюджету ***.

Водночас слід звернути увагу на загострення ризиків накопичення державних запозичень на економічний і фінансовий розвиток України. Зросла дохідність державних облігацій та мала місце тенденція до скорочення строків їх погашення. Збільшився фінансовий тиск на центральний банк, у власності якого у 2014 р.

* За оцінками експертів, у 2014–2015 рр. одним з факторів збільшення державного боргу стало фінансування “потужної” державної підтримки державних фінансових і нефінансових підприємств (Аналітичний огляд стану державного боргу та його впливу на фінансовий ринок України станом на 01.09.2015) / Національне рейтингове агентство “Рюрік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15243.htm>.

*** Основні стабілізаційні досягнення Польщі стали результатом ліквідації квазіфіскального дефіциту – головним чином, дешевих кредитів державних банків, а не істотного й постійного зменшення власне бюджетного дефіциту [5].

перебувало ОВДП на 318,12 млрд. грн. і частка якого в загальному обсягу облігацій, що перебували в обігу, досягала 69,5% *.

Завдання обмеження боргового фінансування передбачають вирішення цілого ряду проблем. Серед них — зменшення фінансування квазіфіскальних операцій; скорочення бюджетної підтримки банківської системи з використанням коштів платників податків; досягнення раціональних обсягів бюджетного дефіциту.

До механізмів вирішення таких завдань належать:

1) внесення змін до фінансових операцій між сектором загального державного управління і державними корпораціями (із спрямуванням на обмеження фінансування) збитків державних корпорацій (прямих або непрямих способів їх бюджетного фінансування);

2) обмеження операцій з фінансування збільшення статутних капіталів державних корпорацій з використанням бюджетного ресурсу;

3) запровадження механізмів фінансування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб шляхом формування резервних фондів, які не потребують залучення ресурсу з державного бюджету у випадках ускладнення ситуації у фінансовій сфері.

Статутні капітали державних підприємств мають збільшуватися за рахунок використання їх власних ресурсів (прибутку) без прямої участі органів державного управління. Іншим шляхом є проведення додаткових емісій на фінансовому ринку з метою залучення недержавних інвесторів. Державні банки продовжують залишатися під надмірним контролем органів державного управління. Зменшення державної участі в капіталі фінансових корпорацій стримується. Тим самим в управлінні державними корпораціями забезпечуються домінуючі позиції органів державного управління **.

Про тенденції змін фіскального сектору свідчать і показники державного бюджету (табл. 3).

За підсумками 2013–2014 рр., показники доходів і видатків державного бюджету мали тенденцію до зростання, хоча планові показники не виконувались. У 2014 р. видатки зросли на 6,63%, а доходи — на 5,27%. Наслідком таких змін, а також перевищення суми надання кредитів над сумою їх погашення стало збільшення бюджетного дефіциту.

У 2014 р. обсяги видатків сектору загального державного управління (з урахуванням операцій кредитування) відносно ВВП досягали в Україні 45,8%. Середній показник бюджетних видатків у ЄС становив 48,2% ВВП. Слід також брати до уваги, 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, показники видатків у нашій країні не можна вважати надто високими (порівняно з державами — членами ЄС). Проте невідповідність між витратами і доходами є надмірною.

У 2015 р. (за підсумками січня — листопада) доходи бюджету зросли на 34,37% порівняно з показником, досягнутим за підсумками всього попереднього року. Що ж до видатків, то їх обсяги збільшилися на 11,82%. З урахуванням зростання

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

** За оцінками експертів, українські державні компанії є кублицем корупції. Переважна їх більшість лише висмоктує державні субсидії [6].

показників повернення кредитів (і зменшення загальної суми кредитування) досягнуто різке зниження бюджетного дефіциту. Порівняно з показником, запланованим на 2015 р., дефіцит зменшився на 71,62 млрд. грн., а відносно показника, досягнутого за підсумками 2014 р., він скоротився на 73,76 млрд. грн.

Таблиця 3

Динаміка показників дохідної та видаткової частин державного бюджету України *

(млрд. грн.)

| Показники | Р о к и | | | | | | |
|------------------------|---------|--------|---------|--------|--------|--------------------|--------|
| | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 |
| | план | факт | план ** | факт | план | факт (на 01.12) | план |
| Доходи..... | 351,16 | 339,23 | 377,70 | 357,10 | 516,98 | 479,85 | 595,16 |
| Видатки..... | 419,84 | 403,46 | 461,2 | 430,20 | 581,76 | 481,03 | 667,82 |
| Кредитування..... | 1,30 | 0,48 | 5,23 | 4,97 | 11,19 | 3,16 | 11,04 |
| в тому числі: | | | | | | | |
| повернення кредитів... | -12,10 | -5,52 | -3,53 | -1,80 | -1,8 | -4,01 | 5,69 |
| надання кредитів..... | 13,40 | 6,00 | 8,76 | 6,82 | 16,02 | 7,17 | 16,73 |

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

** Скоригований план.

Характерними виявилися зміни в обсягах і структурі видатків державного бюджету (табл. 4).

Таблиця 4

Динаміка показників видатків державного бюджету України за їх функціональною класифікацією (фактичне виконання) *

(млрд. грн.)

| Показники | Р о к и | | |
|--|---------|--------|-----------------------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 (січень – листопад) |
| Видатків (всього)..... | 403,46 | 430,22 | 481,03 |
| у тому числі: | | | |
| загальнодержавні функції..... | 50,10 | 65,83 | 92,59 |
| оборона..... | 14,84 | 27,36 | 41,94 |
| громадський порядок, безпека і судова влада..... | 39,19 | 44,62 | 45,02 |
| економічна діяльність..... | 41,30 | 34,41 | 28,23 |
| охорона навколишнього природного середовища..... | 4,60 | 2,60 | 3,05 |
| житлово-комунальне господарство... | 0,10 | 0,11 | 0,01 |
| охорона здоров'я..... | 12,88 | 10,58 | 8,12 |
| духовний та фізичний розвиток..... | 5,11 | 4,87 | 5,93 |
| освіта..... | 30,94 | 28,68 | 26,07 |

Закінчення таблиці

| | | | |
|---|--------|--------|--------|
| соціальний захист і соціальне забезпечення..... | 88,55 | 80,56 | 82,20 |
| міжбюджетні трансферти..... | 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>.

Протягом 2013–2015 рр. загальна сума видатків державного бюджету зростала. Це забезпечено за рахунок фінансування оборони (більш як на 53%), загальнодержавних функцій (більш як на 40%), громадського порядку, безпеки та судової влади, охорони навколишнього природного середовища, духовного і фізичного розвитку, соціального захисту та соціального забезпечення, міжбюджетних трансфертів. У складі витрат на загальнодержавні функції різко збільшилися статті на обслуговування державного боргу (за підсумками січня – листопада 2015 р., порівняно з показником, досягнутим у 2013 р., вони зросли у 2,4 раза, а відносно 2014 р. – на 60,5%). Водночас було скорочено асигнування на економічну діяльність, охорону здоров'я та освіту.

Таким чином, зменшення видатків з метою вирішення завдань фіскальної консолідації не відзначалося. Тим часом структура державних витрат змінилася на користь виконання загальних функцій (включаючи оборону, громадський порядок, соціальний захист і міжбюджетне регулювання). Частково заходи фіскальної консолідації здійснювалися шляхом скорочення витрат на економічну діяльність, охорону здоров'я та освіту. Спостерігалася тенденція до різкого зменшення капітальних видатків. Водночас значно зросли видатки на обслуговування державних боргових зобов'язань*.

Збільшились обсяги фінансування дефіциту бюджету Пенсійного фонду України шляхом використання ресурсу державного бюджету. За оцінками зарубіжних експертів, у 2014 р. Пенсійному фонду було перераховано з державного бюджету 75,81 млрд. грн. (включаючи ресурс для фінансування дефіциту у 14,68 млрд. грн.)**. Наприкінці грудня 2015 р. було внесено зміни до державного бюджету на 2015 р. з метою збільшення фінансування дефіциту бюджету Пенсійного фонду України до 31,76 млрд. грн.***.

Отже, значне покращення фіскальної позиції (для державного бюджету) відбувалося не за рахунок зменшення бюджетних видатків. Скорочення витрат на економічну діяльність, охорону здоров'я, освіту, інвестиційну діяльність виявилася фактором стримування бюджетних витрат, проте не здійснювало визначальних впливів на вирішення завдань фіскальної консолідації. Причиною істотного зменшення дефіциту бюджету у 2015 р. стало значне збільшення його дохідної частини (табл. 5).

Протягом 2013–2016 рр. доходи державного бюджету значно збільшились. У 2015 р. (за січень – листопад) їх загальні обсяги зросли порівняно з показником, досягнутим за підсумками 2013 р., на 41,45%, а відносно 2014 р. – на 34,38%. У

* 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-vikonannja-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.

2015 р. приріст доходів становив 122,77 млрд. грн. (за підсумками 2014 р., їх було збільшено на 17,85 млрд. грн.). На 2016 р. передбачено зростання дохідної частини державного бюджету порівняно з плановими показниками майже на 30,5%.

Таблиця 5

**Показники формування доходів державного бюджету України
(фактичне виконання) ***

(млрд. грн.)

| Показники | Р о к и | | | |
|--|---------|--------|--------------------------|-------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 (січень – листопад) | 2016 (план) |
| Доходи (всього)..... | 339,23 | 357,08 | 479,85 | 595,16 |
| у тому числі: | | | | |
| податкові надходження..... | 262,78 | 280,18 | 364,72 | 494,66 |
| неподаткові надходження..... | 72,85 | 68,35 | 110,35 | 82,73 |
| доходи від операцій з капіталом..... | 0,26 | 0,89 | 0,16 | 1,27 |
| надходження від урядів зарубіжних країн і міжнародних організацій..... | 1,53 | 5,38 | 1,58 | 5,50 |
| цільові фонди..... | 0,20 | 0,16 | 0,15 | 7,88 |
| офіційні трансферти..... | 1,61 | 2,12 | 2,89 | 3,12 |

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

У 2014 р. збільшення дохідної частини бюджету досягнуто переважно за рахунок зростання податкових надходжень (на 17,4 млрд. грн.). Більш істотні зміни у формуванні дохідної частини державного бюджету спостерігались у 2015 р.: за підсумками січня – листопада, підвищилися податкові доходи (на 84,54 млрд. грн.), збільшилися неподаткові надходження (на 42 млрд. грн.), зросли обсяги офіційних трансфертів, водночас зменшилися надходження від операцій з капіталом, кошти, отримані від урядів зарубіжних країн і міжнародних фінансових організацій, надходження до цільових фондів *.

За підсумками січня – листопада 2015 р., зростання загальної суми неподаткових надходжень досягнуто за рахунок збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів і платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності. Одночасно зменшились інші неподаткові надходження. Збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності забезпечено переважно шляхом перерахування частини чистого прибутку державних і комунальних підприємств, дивідендів на акції, що є у державній власності, а також коштів НБУ до державного бюджету.

У 2015 р. значного збільшення бюджетних доходів досягнуто в умовах від'ємних темпів економічного зростання. При цьому різко зросли показники інфляції. Слід також враховувати, що з метою збільшення дохідної частини бюджету використовувались особливі способи мобілізації доходів (авансові платежі з податку на прибуток підприємств і збільшення ресурсу, що перераховується НБУ до державного бюджету). Тим часом було збільшено податкове навантаження (як на бізнес, так і на громадян). Такі зміни супроводжувалися підвищенням процентних ставок на фінансовому ринку, зниженням сукупного внутріш-

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

нього попиту (внаслідок зменшення реальних доходів населення) та інвестиційної активності.

Зростання доходів відбувалося на основі розширення бази оподаткування, викликаного перевищенням запланованих рівнів темпів інфляції, а також зниженням обмінного курсу національної валюти. За таких обставин виникають ефекти інфляційного оподаткування. Крім того, з метою обмеження видатків Пенсійного фонду України запроваджено оподаткування пенсійних виплат.

Застосування заходів, спрямованих на збільшення доходів бюджету центрального уряду за рахунок використання механізмів інфляції та девальвації національної валюти, посилення податкового тиску на доходи фізичних осіб і підприємницьку діяльність, оподаткування споживання, здійснює негативні впливи на розвиток економіки та реалізацію соціальних програм, а також призводить до зменшення реальних доходів населення, що, у свою чергу, стає причиною зниження сукупного споживчого попиту. Наслідками є обмеження фінансування операцій реального сектору економіки, вплив вкладів громадян з фінансового сектору, недержавних фондів соціального страхування тощо. У II половині 2015 р. спостерігалася тенденція до незначного покращення показників розвитку економіки, проте рецесію подолано не було, інфляція досягла високих рівнів, а показники реальних доходів населення залишалися низькими.

Обмеження дефіциту державного бюджету передбачає досягнення раціональних обсягів його видатків і покращення їх структури; забезпечення обсягів доходів державного бюджету, достатніх для фінансування видатків; стримування накопичення державних боргових зобов'язань; покращення фінансування дефіциту державного бюджету.

Водночас необхідно послабити негативні впливи фіскального коригування на економічне зростання, фінансову стабільність, соціальний розвиток, стан місцевих бюджетів і державних цільових фондів соціального призначення. Поряд з вирішенням завдань фіскальної консолідації, необхідно досягти поступальної динаміки економічного і соціального розвитку, поглибити фіскальну децентралізацію, забезпечити фінансову стабільність і стійкість державних фінансів.

До механізмів вирішення таких завдань належать:

1) запровадження жорсткого контролю за бюджетними видатками (з метою досягнення їх раціональних обсягів і структури) та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів;

2) реформування системи мобілізації доходів сектору державного управління (з метою забезпечення фінансування контрольованих обсягів видатків та їх раціональної структури);

3) формування більш раціональної системи мобілізації ресурсної бази Пенсійного фонду України та підвищення ефективності витрачання його ресурсу (з метою скорочення фінансової підтримки державних цільових соціальних фондів з державного бюджету);

4) удосконалення механізмів фінансування державного бюджету.

Видаткова частина бюджету має охоплювати лише ті витрати, які є необхідними на конкретний період. Вони визначаються функціями, які повинні виконувати органи державного управління (з урахуванням економічного, фінансового та соціального стану країни, а також законодавчо встановлених напрямів її розвитку в майбутні періоди). Для досягнення раціональних обсягів і структури дер-

жавних видатків доцільно запровадити жорсткий контроль за їх формуванням, розподілом і виконанням з боку законодавчої влади та громадянського суспільства. Для вирішення таких завдань необхідно внести кардинальні зміни до функцій органів державного управління зокрема і державного сектору в цілому, зменшити участь держави в економічних процесах, запровадити ринкові підйоми у прийнятті управлінських рішень у рамках державного сектору.

Запровадження жорсткого контролю за бюджетними видатками не обов'язково передбачає зменшення їх загального обсягу. Необхідно забезпечити зменшення їх частки відносно ВВП (шляхами можуть бути як стримування видатків, так і збільшення ВВП). При цьому важливого значення набувають питання підвищення результативності державних інвестицій та державних закупівель, обмеження корупції, посилення контролю за фінансовими операціями державних корпорацій.

Державні органи управління на всіх рівнях повинні звільнитися від функцій, що гальмують розвиток економіки (надмірне державне регламентування та адміністрування розвитку бізнесу, жорстке управління формуванням і виконанням місцевими бюджетами з боку центрального уряду, застосування адміністративних інструментів регулювання розвитку фінансового сектору). Тим часом необхідними є розширення та вдосконалення функцій державного регулювання в усіх сферах діяльності (з урахуванням нових підходів, напрацьованих у зарубіжних країнах), запровадження ринкових підходів до управління державним майном (з використанням досвіду управління у приватному секторі) та розвиток державно-приватного партнерства, сприяння посиленню соціальної відповідальності бізнесу. Досить важливого значення набувають питання підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Істотних змін потребують підходи до мобілізації бюджетних доходів. Порівняно із середнім показником, досягнутим у рамках ЄС, наша країна не відрізняється надмірними показниками доходної частини бюджету загального уряду. 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, існує певний фіскальний простір для збільшення доходів публічного бюджету. Проте рівень оподаткування є надто високим для легального сектору економіки (з причин високої частки тіньової економіки, нераціонального розподілу податкового навантаження між субсекторами сектору загального державного управління, нераціональної структури податкового навантаження за типами й видами податків, використання оподаткування, яке стримує економічне зростання, а також корупційної системи адміністрування податків).

Водночас слід враховувати, що заходи, спрямовані на збільшення ресурсної бази публічного бюджету, 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 рівня життя окремих категорій населення.

* За оцінками зарубіжних експертів, у 2014 р. частка доходів бюджету загального уряду у ВВП досягала в Україні 42,63%, а видатків – відповідно, 48,4%, тоді як показник фіскального дефіциту становив 5,77% ВВП (Budget consolidation in Ukraine / International Visegrad Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ineko.sk/file_download/860).

В ЄС заходи фіскальної консолідації не зводилися до різкого скорочення витрат держави. У дійсності мало місце лише незначне зменшення витрат відносно ВВП, яке супроводжувалося збільшенням доходів від оподаткування. Що ж до абсолютних показників видатків, то переважно відзначалось їх зростання, а не зниження. Тільки в окремих державах (Греції, Португалії) державні витрати у номінальному вираженні було зменшено (в період з 2009 по 2012 р.). Тому завдання зниження бюджетного дефіциту вирішувалися переважно за рахунок більш швидкого зростання доходів порівняно з попередніми періодами *.

Довгострокові орієнтири у реформуванні системи оподаткування повинні націлювати на забезпечення поступальної динаміки доходів бюджету сектору загального державного управління в умовах обмеження негативних впливів на економічне зростання і формування доходів громадян, а також більш раціонального розподілу податкових зобов'язань між субсекторами.

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

Важливо, щоб такі зміни здійснювалися в умовах послаблення податкового тиску на сумлінних платників, 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.

Великого значення набувають питання вдосконалення формування неподаткових надходжень. Для цього необхідно запровадити заходи щодо збільшення надходжень до державного бюджету чистого прибутку державних підприємств і дивідендів господарських товариств з державною часткою капіталу. Проте таке зростання має бути досягнуте шляхом не посилення тиску на державні корпорації, а 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 формі виплат залученим спеціалістам, коштів, перерахованих за юридичні, консультативні та

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

маркетингові послуги, премій менеджменту, надання пільгових кредитів тощо), оскільки усе це спричиняє зменшення їх прибутків.

Істотні резерви криються у використанні державного майна, переданого в оренду, і надходжень від реалізації конфіскованого майна, а також у розпродажу державних резиденцій*.

Заходи щодо обмеження фіскальних ризиків вимагають розширення використання впливу механізмів автоматичної стабілізації на формування дохідної та видаткової частин бюджету. Для цього необхідно забезпечити виведення економіки на траєкторію економічного зростання і фінансову стабільність.

Політика обмеження фіскальних диспропорцій не повинна спрямовуватися на поглиблення соціальних проблем. Зниження або навіть “заморожування” рівня життя громадян (з метою досягнення позитивних результатів у фіскальній консолідації) можуть справляти обернені негативні впливи на розвиток як економіки, так і фінансового сектору. Значними є також розриви між заможними та бідними верствами населення, адже у нашій країні систему оподаткування недостатньо орієнтовано на скорочення цих розривів. Утримування високих бюджетних дефіцитів і збільшення боргового фінансування, з одного боку, передбачають вирішення окреслених проблем (оскільки частково забезпечують фінансування соціальних програм), а з другого — стали факторами тиску на грошово-кредитну систему та операції з обміну валют, що, у свою чергу, спричинило зростання інфляційного, податкового та боргового навантаження на населення.

За підсумками трьох кварталів 2015 р., реальний наявний дохід населення, визначений з урахуванням цінового фактора, зменшився порівняно з відповідним періодом 2014 р. на 26%. При цьому рівень безробіття серед громадян працездатного віку (за методологією МОП) становив 9,4% економічно активного населення. Станом на 1 грудня 2015 р., сума заборгованості по виплаті заробітної плати досягала 2100,9 млн. грн.**.

З метою підвищення рівня життя громадян слід взяти курс на досягнення (у середньо- та довгостроковій перспективі) істотного збільшення доходів населення. У сфері державного управління така політика повинна спрямовуватися на підвищення оплати праці (за умови зростання її ефективності). Критеріями мають слугувати конкретні кінцеві результати у вирішенні питань державного управління як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Потребує посилення контроль за діяльністю державної служби з боку громадськості***.

Доцільно запровадити механізми державного регулювання, спрямовані на зменшення розривів між багатими та бідними, на створення умов для прискореного розвитку середніх верств населення, а також удосконалити державну підтримку громадян з низькими доходами. Підвищення ефективності соціальних видатків

* 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 року / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746965/Bul_9m_2015.pdf.

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

*** Контроль за діяльністю державного апарату (бюрократії) спонукає бюрократів до ретельного виконання передбачених законодавством функцій і правил, оскільки їх легко проконтролювати. Водночас вони зловживають тією частиною обов'язків, які важко перевірити [7, с. 546–547].

шляхом внесення змін до механізмів їх надання і використання (зокрема, таких, як забезпечення адресності державної допомоги; монетизація соціальних пільг; скасування привілеїв у фінансуванні надвеликих пенсійних платежів, надбавок до оплати праці державних службовців, менеджерів, працівників судової системи).

Потребують коригування підходи до надання державної допомоги громадянам з низькими доходами. Намагання розв'язати соціальні проблеми за рахунок значного збільшення субсидій малозабезпеченим верствам населення можуть мати позитивні ефекти лише протягом короткострокового періоду. Адаже за таких умов знижуються стимули до підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів, звужуються можливості для прийняття рішень про альтернативне використання наданих пільг.

У середньо- та довгостроковій перспективі доцільно взяти курс на вирішення окреслених проблем шляхом підвищення соціальних стандартів і вдосконалення системи державних соціальних видатків. Запровадження відповідних програм стане основою не тільки покращення добробуту населення, але й досягнення більш раціональних співвідношень між його платоспроможністю та ринковими цінами на енергоносії (без широкого використання державного субсидування різниці між цінами й тарифами). Такі зміни стануть поштовхом до зростання платоспроможного попиту та підвищення довіри до влади, що, у свою чергу, стане фактором зміцнення державних фінансів.

Висновки

Протягом 2010–2014 рр. у нашій країні накопичувалися фіскальні дисбаланси. Значних обсягів досягав дефіцит бюджету сектору загального державного управління, утримувалися досить високі показники дефіциту державного бюджету і державних соціальних фондів, погіршився стан державних корпорацій. У ході виконання державного бюджету у 2015 р. виявилось різке зменшення його дефіциту (порівняно з планами і попередніми роками). Проте фінансування з використанням механізмів запозичень значно відхилялося від обсягів дефіциту бюджету. Запозичення зростали переважно не з метою фінансування бюджетного дефіциту, а для бюджетно-боргового коригування. Перевищення обсягу державних запозичень над бюджетним дефіцитом передбачено і на 2016 р.

Потреба у фінансуванні операцій бюджетно-боргового коригування викликана утриманням значних обсягів квазіфіскальних операцій, а також субвенцій для компенсації різниці у тарифах на виробництво теплової енергії, компенсації втрат вкладникам депозитів, необхідністю вирішення проблем відшкодування ПДВ. Наслідком таких операцій стало нарощування державного боргу, яке супроводжувалося погіршенням показників економічного, фінансового та соціального розвитку. Тому виникла необхідність запровадити механізми стримування накопичення державних запозичень шляхом зменшення фінансування квазіфіскальних операцій; скорочення бюджетної підтримки банківської системи; обмеження диспропорцій між видатковою та дохідною частинами бюджету.

За підсумками 2015 р., показники дефіциту державного бюджету було різко знижено в результаті заходів фіскальної консолідації, здійснених переважно за рахунок зростання бюджетних доходів і стримування окремих категорій видатків (при збільшенні їх загальних обсягів). Характерно, що збільшення доходів досягнуто як з використанням заходів дискреційного коригування (внесення змін до

системи оподаткування, запровадження специфічних способів мобілізації доходів), так і внаслідок різких змін у показниках інфляції та обмінного курсу. Така фіскальна політика зумовила зменшення бюджетного дефіциту у II половині 2015 р., проте рецесію подолано не було, інфляція сягнула високих рівнів, низькими залишалися показники реальних доходів населення.

З метою обмеження бюджетного дефіциту пропонується використання таких механізмів: запровадження жорсткого контролю за бюджетними видатками з боку законодавчої влади та громадянського суспільства; реформування системи мобілізації доходів сектору державного управління (обмеження тіньових операцій, ухилення від оподаткування, перегляд податкових втрат, перерозподіл податкових повноважень між субсекторами державного управління, вдосконалення неподаткових надходжень, реформування податкового адміністрування, підвищення результативності адміністрування неподаткових надходжень); формування більш раціональної системи мобілізації доходної бази Пенсійного фонду України та підвищення ефективності витрачання його ресурсів; удосконалення механізмів фінансування державного бюджету (збільшення надходжень від приватизації, зменшення фінансування активних операцій за рахунок запозичень), прийняття курсу на вирішення соціальних проблем (шляхом підвищення реальних доходів населення та обмеження бюджетних субсидій) у середньо- та довгостроковому періодах; зменшення розривів між багатими та бідними, створення умов для прискореного розвитку середніх верств населення, удосконалення державної підтримки громадянам з низькими доходами.

Список використаної літератури

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. Фіскальна консолідація та її впливи // Економіка України. – 2013. – № 9. – С. 31–46.
4. 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>.
5. Sachs J. An Overview of Stabilization Issues Facing Economies in Transition [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/CISP-Jeffrey-Sachs-02-Ukr?OpenForm.
6. Аслунд А. В Україні 1600 госкомпаній – логово корупції, их нужно продать [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.capital.ua/ru/news/59003-aslund-v-ukraine-1600-goskompaniy-logovo-korrupsii-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'na konsolidatsiya ta ii vplyvy* [Fiscal consolidation and its effects]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 9, pp. 31–46 [in Ukrainian].

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].

Стаття надійшла до редакції 3 лютого 2016 р.
