
ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

УДК 336.1: 339.7

В. П. КУДРЯШОВ,
професор, доктор економічних наук,
завідувач відділу державних фінансів ДННУ “Академія фінансового управління”,
бул. Дружби народів, 38, 01014, Київ, Україна

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗРОБЛЕННЯ ПАКЕТА ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ ДЛЯ УКРАЇНИ

Висвітлено підходи до використання фіскальних правил в управлінні державними фінансами в ЄС та обґрунтовано доцільність їх застосування в Україні. Визначено засади розроблення пакета фіскальних правил для нашої країни з урахуванням досвіду зарубіжних країн та особливостей вітчизняної фіскальної системи. Зроблено висновки, що окремі положення стосовно фіскальних правил уже використовуються в Україні, проте потребують розширення та чіткої регламентації для запровадження в систему управління державними фінансами. Запропоновано впровадити чотири фіскальних правила, однак їх імплементацію потрібно здійснювати поетапно, з урахуванням створення необхідної інфраструктури, нормативно-правового забезпечення, а також ухвалення належних бюджетних процедур для застосування на рівні виконавців.

Ключові слова: фіскальні правила; фіскальна політика; управління державними фінансами; фіскальна відповідальність; прозорість бюджетних операцій; імплементація фіскальних правил.

Бібл. 10; рис. 1; табл. 4.

UDC 336.1: 339.7

VASYL KUDRYASHOV,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Head of Department of Public Finances,
State Educational-Scientific Establishment “The Academy of Financial Management”,
38, Druzhby Narodiv Blvd., Kyiv, 01014, Ukraine

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR DEVELOPING A PACKAGE OF FISCAL RULES FOR UKRAINE

The approaches to the use of fiscal rules in managing public finances in the EU are highlighted and the feasibility of their application in Ukraine is substantiated. The principles of developing a package of fiscal rules for our country are determined, taking into account the

© Кудряшов Василь Павлович (Kudryashov Vasy), 2019; e-mail: kvp.kudrya@gmail.com.

experience of foreign countries and the peculiarities of the domestic fiscal system. It is concluded that certain provisions regarding fiscal rules are already used in Ukraine; however, they need to be expanded and clearly regulated for implementation in the public finance management system. It is proposed to introduce four fiscal rules; however, their implementation should be phased in, taking into account the creation of the necessary infrastructure, regulatory support, as well as the adoption of appropriate budget procedures for implementation at the level of performers.

Keywords: fiscal rules; fiscal policy; management of public finances; fiscal responsibility; transparency of budget operations; implementation of fiscal rules.

References 10; Figure 1; Tables 4.

Використання фіскальних правил набуло досить важливого значення при проведенні фіскальної політики в більшості розвинутих країн і держав з ринками, що формуються. Фіскальні правила стали одним з основних механізмів реформування системи управління державними фінансами та підвищення результативності фіскальної політики. Їх застосування спрямовує на запровадження комплексного підходу до управління бюджетними операціями та його реалізацію у практичній діяльності [1]. Протягом останніх років накопичено певний досвід використання фіскальних правил, визначено їх впливи (як позитивні, так і негативні) на розвиток публічних фінансів. У період економічно-фінансової кризи 2008–2009 рр. увага до використання фіскальних правил з боку науковців і політиків значно зросла. Поряд з позитивними результатами їх застосування було виявлено слабкі сторони фіскальних правил, що вимагали внесення змін до їх дизайну та забезпечення імплементації у практичній діяльності. Саме тому дослідження фіскальних правил та їх застосування на практиці в державному управлінні продовжують залишатися досить актуальними.

Водночас виявилось, що фіскальні правила докризового періоду не запобігли поглибленню фіскальних ризиків, викликаних циклічними змінами, також вони виявилися непристосованими до нових викликів у періоди відновлення та помірного економічного зростання. Для покращення управління публічними фінансами самі фіскальні правила (їх складові, механізми імплементації, а також процедури застосування) потребують значних змін. Практика управління бюджетними операціями вимагає оновлення (модернізації) пакетів фіскальних правил, що використовуються на наднаціональних і національних рівнях. Їх застосування розширюється, проте з урахуванням досягнутого досвіду до механізмів, інструментів і процедур імплементації фіскальних правил вносяться зміни, які в багатьох випадках є досить значними.

Отже, **мета статті** – розробити засади формування пакета фіскальних правил для України, який враховуватиме як досвід їх застосування в ЄС, так і особливості економічного та фінансового розвитку нашої країни.

Окремі положення щодо проведення фіскальної політики висвітлюються у працях вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема, Ш. Бланкарта [2], Т. Єфі-

менко [3], Т. Богдан [4], С. Гасанова, Р. Балакіна [5], А. Соколовської [6], Л. Ейро, К. Дебрун, М. Каньяно [7], Г. Копітс, та інших матеріалах *.

Застосування фіскальних правил в ЄС у посткризовий період (з урахуванням внесених змін) виявилось результативним. З одного боку, відзначається вирішення питань недопущення надмірних показників дефіциту сектору загального державного управління (у % ВВП), а з іншого – спостерігається тенденція до зниження рівня державної заборгованості (хоча її показники продовжують перевищувати рекомендовані контрольні індикатори (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка показників сектору загального державного управління в ЄС-28 *

(% ВВП)

Показники	Роки										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Видатки	44,6	46,2	50,0	49,9	48,5	48,9	48,6	48,9	46,9	46,3	45,8
Доходи	43,7	43,7	43,4	43,5	44,0	44,6	45,3	45,0	44,6	44,6	44,8
Дефіцит	-0,9	-2,5	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-2,9	-2,3	-1,7	-1
Державний борг	57,5	60,7	73,3	78,8	81,4	83,8	85,7	86,4	84,4	83,3	81,6

* Складено автором за: Government finance and EDP statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

Використання фіскальних правил в ЄС у цілому в докризовий період стримувало зростання дефіциту бюджету загального уряду на рівні, що не перевищувало установлені контрольні індикатори (3% ВВП). З 2008 р. відзначалося різке підвищення показників публічних видатків (з урахуванням кредитування) та зниження рівня доходів. Лише після 2010 р. з'явилася тенденція до зменшення видатків і зростання доходів. За підсумками 2017 р. рівень публічних видатків перевищив показник 2007 р. на 1,2 процентного пункта, а показники доходів – на 1,1 процентного пункта. Балансування операцій сектору загального державного управління (з урахуванням вимог фіскальних правил) було відновлено. Проте показники державної заборгованості перевищували поріг, який визначається борговим правилом.

Уряди держав – членів ЄС у період кризи не змогли дотриматися вимог фіскальних правил щодо балансування публічних бюджетів через необхідність значного збільшення видатків (за умов зменшення доходної частини). Контрольні індикатори, які передбачено фіскальними правилами, виявилися неприйнятними для періоду рецесії. Внаслідок послаблення позитивних впливів автоматичної стабілізації необхідним стало застосування більш гнучких підходів до використання фіскальних правил. Виявилось, що в умовах рецесії фіскальні правила мають допускати розширення видатків публічних бюджетів за межі мобілізованих доходів шляхом збільшення дефіциту публічного бюджету або використання резервів, накопичених у періоди економічного зростання.

* Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability' [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

Досить важливі зміни відбувались і у сфері державної заборгованості. Протягом аналізованого періоду публічний борг збільшувався швидше, ніж бюджетний дефіцит. Значне зменшення показників дефіциту у 2013–2014 рр. не супроводжувалося зниженням державної заборгованості. Показники державного боргу протягом останніх років мали спадну тенденцію, проте його рівень (за підсумками 2017 р.) більш як на 20 процентних пунктів перевищував контрольні індикатори, встановлені фіскальними правилами. Отже, причинами нарощування державної заборгованості стало не стільки збільшення бюджетного дефіциту (перевищення бюджетних видатків з урахуванням кредитування, мобілізованих доходів), скільки здійснення урядами операцій, що виконувались у межах програм дефіцитно-боргового коригування * (рис.) **.

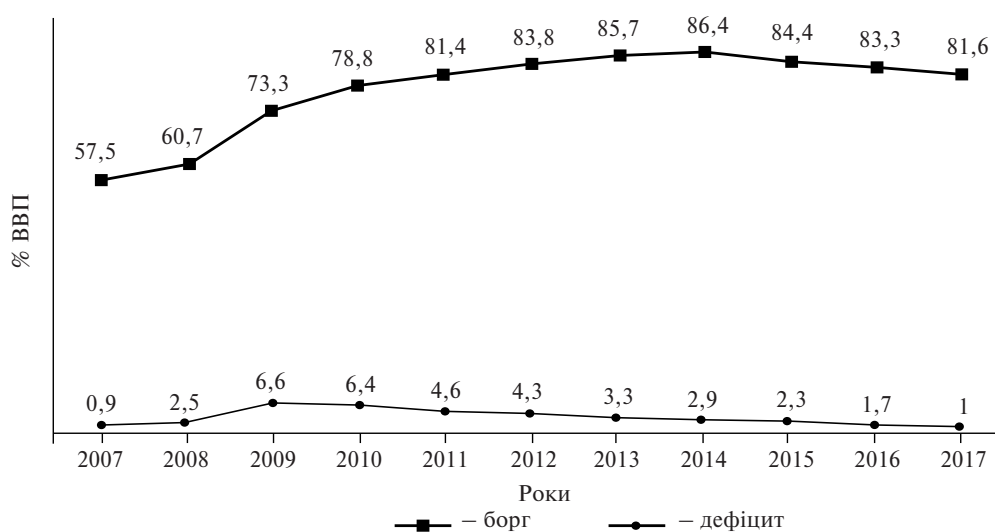


Рис. Динаміка показників державного боргу та дефіциту сектора загального державного управління у країнах ЄС-28

Побудовано автором за: Government finance and EDP statistics [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

Виявилося, що підходи до застосування правила балансування публічних бюджетів потребують перегляду. Настанова на неперевищення рівнем дефіциту 3% ВВП залишилася. Проте визнано, що таке обмеження не враховує особливостей економічного розвитку і за певних умов (передусім у разі різких циклічних змін, коли фіскальні правила потребують більшої гнучкості) може негативно впливати на нього. Саме тому правило балансування публічного бюджету зазнає змін шляхом переходу від застосування механізмів управління, що базуються на

* Deficit-debt adjustment (DDA) analysis: an analytical tool to assess the consistency of government finance statistics // Statistics Paper Series. — № 29. — 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecb.sp29.en.pdf?adef33d2e4b3b536ab57ecc67eaa4074>.

** Здійснення дефіцитно-боргового коригування пов'язане з урахуванням впливів на динаміку державної заборгованості факторів, відмінних від дефіциту публічного бюджету. До їх складу, зокрема, відносять: бюджетне фінансування державних корпорацій у періоди криз, проведення приватизації державного майна, коливання курсу національної валюти, внесення змін до обліку бюджетних операцій.

розрахунках загального бюджету, до структурного дефіциту публічного бюджету. Відповідно, таким підходом запроваджуються і нові контрольні індикатори щодо дотримання правила балансування бюджету [8].

Серед науковців і практиків є пропозиції щодо надання фіскальним правилам центральної ролі в управлінні бюджетними операціями. Незалежні фіскальні ради, створені у багатьох країнах, рекомендують використовувати менш жорсткі підходи до застосування фіскальних правил, а також вдатися до їх радикального спрощення. Водночас фіскальна політика повинна підтримувати державні інвестиції, підвищення ефективності бюджетних видатків, стимулювання ринку праці та розширення бази оподаткування*.

Фіскальні правила є необхідними і для України. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” націлює на забезпечення поступального розвитку, проведення структурних реформ, підвищення стандартів життя, для чого потрібно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки економічно невиснаженим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності. Пріоритетом в управлінні публічними фінансами мають стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу і витрачання, посилення боротьби із схемами ухилення від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами**.

Відновлення макроекономічної стійкості потребує комплексних заходів, спрямованих на обмеження фіскальних дисбалансів, а також утримання стабільного стану публічних фінансів протягом довгострокових періодів. Ст. 346 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС***, ратифікованої Верховною Радою України, передбачає, що співпраця у сфері управління державними фінансами має стосуватися забезпечення розвитку бюджетної політики з урахуванням міжнародних стандартів, основоположних принципів підзвітності, прозорості, ощадливості, ефективності й результативності.

З урахуванням євроінтеграційного курсу нашої країни, необхідності обмеження фіскальних ризиків (що значно загострилися протягом останніх років), зміцнення позитивних впливів (та обмеження негативних наслідків) фіскальної політики на економічний, фінансовий і соціальний розвиток, зростання потреби формування більш адекватної інституціональної системи управління державними фінансами, зменшення прямих монопольних впливів окремих політичних сил на розвиток публічного сектору застосування фіскальних правил набуває дедалі важливішого значення для України й охоплює вирішення цілого комплексу завдань.

1. Запровадження фіскальних правил має спрямовувати органи державної влади як на забезпечення стійкості державних фінансів, так і на здійснення пози-

* 2018 Annual Report of the European Fiscal Board [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ec.europa.eu/info/publications/2018-annual-report-european-fiscal-board_en; IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>.

** Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

*** [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

тивних впливів на соціально-економічний і фінансовий розвиток країни з метою підтримки поступальної динаміки, сприяння сталому розвитку та фінансовій стабільності.

2. Фіскальні правила вимагають чіткого визначення пріоритетів фіскальної політики (цілей, завдань, результатів, яких необхідно досягти протягом установленого періоду), а також механізмів, що мають застосовуватися для вирішення таких завдань.

3. Фіскальні правила націлюють на врахування впливу циклічних коливань на динаміку бюджетних агрегатів, оскільки завдання фіскальної політики в періоди рецесії та економічного зростання мають значні відмінності.

4. За умов прийняття виважених бюджетних програм фіскальні правила стають важливим інструментом контролю за формуванням та виконанням публічних бюджетів (шляхом використання створеної системи інститутів, запровадження механізмів і бюджетних процедур), а також дотримання фінансової дисципліни.

5. Фіскальні правила використовуються з метою спрямування уряду на проведення більш виваженої фіскальної політики шляхом підвищення рівня контролю за бюджетними операціями з боку парламенту, неурядових спеціалізованих інститутів, недержавних організацій, громадського суспільства. Їх запровадження передбачає не лише введення обмежень на проведення фіскальної політики (з метою недопущення поглиблення дисбалансів), але і створення належної системи інститутів, застосування визначених механізмів та прийняття необхідних бюджетних процедур для вирішення таких завдань.

Досвід застосування фіскальних правил (та їх модернізація) у багатьох зарубіжних країнах дає можливість визначити позитивні сторони та проблеми їх використання, які доцільно врахувати при розробленні пакета фіскальних правил для України. Важливого значення набувають, зокрема, питання створення належного нормативного забезпечення імплементації прийнятих фіскальних правил. Це передбачає визначення інститутів, що забезпечують їх імплементацію, запровадження механізмів, спрямованих на їх застосування, а також установлення певного порядку проведення бюджетних операцій з метою їх реалізації (бюджетних процедур). Уже на стадії розроблення пакета фіскальних правил для України доцільно також урахувати рекомендації та вимоги, які запроваджено наднаціональними фіскальними правилами ЄС, а також необхідність імплементації їх положень у національні фіскальні правила.

Застосування фіскальних правил в Україні створює можливості для вирішення цілого ряду проблем. До їх складу, зокрема, належать: запровадження механізмів управління державними фінансами із спрямуванням на обмеження диспропорцій у фіскальній сфері та посилення позитивних впливів фіскальної політики на економічне зростання, формування системи моніторингу та контролю за проведенням бюджетних операцій з боку парламенту і незалежних фінансових інституцій (що призведе до поглиблення їх транспарентності та підвищення фіскальної відповідальності уряду), зростання рівня бюджетної

дисципліни, створення належної інституційної системи для проведення більш виваженої фіскальної політики, застосування апробованих у ЄС механізмів (фіскальних правил) у проведенні середньо- та довгострокового бюджетного планування.

Водночас слід урахувати, що запровадження дійових фіскальних правил, які матимуть не формальний (показовий) характер, а нададуть вагомий додатковий механізм підвищення якості управління державними фінансами в Україні, потребує вирішення багатьох завдань. До них відносять: урахування результатів і наслідків досвіду застосування фіскальних правил у розвинутих державах з метою їх імплементації в Україні, необхідність внесення значних змін до нормативної бази, що регламентує проведення фіскальних операцій, установлення дійового моніторингу та контролю за виконанням поставлених завдань (досягнення прийнятих цілей і запланованих результатів протягом певного періоду), утримання низького рівня результативності фіскальних операцій у випадках, коли фіскальні правила матимуть лише формальний характер, обмеження можливостей прийняття оперативних рішень з питань управління бюджетними операціями за умов загострення фіскальних ризиків у випадках використання невиваженої системи фіскальних правил.

Меморандумом України з МВФ (2018 р.) передбачено продовження заходів фіскальної консолідації для забезпечення сталості боргу в середньостроковій перспективі, впровадження ширших фіскальних реформ, підвищення ефективності податкової системи, посилення її сприяння економічному зростанню, поліпшенню якості та ефективності державних видатків. Передбачається запровадження засад бюджетно-податкової політики, що базуються на чітких правилах, відповідно до найкращої міжнародної практики, щоб уникнути проциклічної поведінки та забезпечити прийнятний рівень державного боргу*.

Такі положення відповідають вимогам наднаціональних правил в ЄС, проте їх досягнення відбувається не автоматично, а лише на основі наведених декларацій. Забезпечення дотримання обмежувальних індикаторів (що спрямовують уряди на проведення виваженої фіскальної політики з використанням фіскальних правил) передбачає застосування цілого ряду спеціальних механізмів. До них відносять: установлення середньострокових бюджетних цілей з урахуванням застосування фіскальних правил протягом економічного циклу, прийняття програм вирішення поставлених завдань (програм стабільності для держав, що входять до валютної системи ЄС, або конвергенції, що не включені до складу єдиної валюти – євро), розроблення достовірних прогнозів щодо виконання прийнятих програм, запровадження заходів коригування (з використанням механізмів дискреційної політики) за умов допущення надмірних дисбалансів у фіскальній сфері, застосування заходів фіскальної політики з підтримки економічного зростання та фінан-

* Україна: Лист про наміри [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=85566237>.

сової стабільності. Для реалізації таких механізмів необхідно передбачити відповідні бюджетні процедури, у межах яких суб'єкти, залучені до виконання вимог фіскальних правил, мають їх здійснювати.

В ЄС усі держави-члени (крім Великої Британії) повинні мати незалежні органи, що здійснюють розроблення або схвалення національних середньострокових фіскальних планів і проектів бюджетів, а також основні макроекономічні прогнози. Такі інституції мають бути наділені функціональною автономією відносно бюджетних органів держав-членів і здійснювати нагляд за дотриманням фіскальних правил. Для координації фіскальної політики прийнято загальні правила проведення оцінки проектів бюджетних планів спеціальною Комісією (передбачено Регламентом ЄС № 473/2013) *.

Розроблення пакета фіскальних правил для використання в Україні потребує врахування цілого ряду факторів:

– євроінтеграційний курс України передбачає дотримання рекомендацій щодо проведення фіскальної політики для держав – членів ЄС, а також кандидатів на вступ до Євросоюзу;

– особливе значення для управління державними фінансами України має використання наднаціональних фіскальних правил (на наднаціональному рівні в ЄС запроваджено три фіскальних правила, що стосуються сектору загального державного управління: правило балансування бюджету, боргове правило, правило видатків);

– необхідно запровадити механізм для забезпечення дотримання встановлених фіскальних правил, а також застосовувати формальні процедури моніторингу, аналізу та контролю за досягненням прийнятих цілей фіскальної політики на визначений період;

– у ході практичної реалізації пакета фіскальних правил доцільно враховувати загальні керівні принципи проведення фіскальної політики, що рекомендовані Європейською радою (Єврокомісією) для органів державного управління держав-членів.

Водночас запровадження фіскальних правил у нашій країні передбачає врахування особливостей її економічного, фінансового та соціального розвитку, що відзначалися протягом останніх років. Унаслідок різких змін макроекономічних показників загострилися фіскальні ризики (табл. 2).

Досягнення надмірного рівня дефіциту сектору загального державного управління в Україні (2013–2014 рр.) було викликане різким зниженням курсу національної валюти, досягненням високого індексу інфляції, уповільненням кредитування бізнесу та домогосподарств (унаслідок проведення жорсткої грошово-кредитної політики), загостренням ризиків діяльності державних банків, ускладненням фінансування Пенсійного фонду України, погіршенням фінансової діяльності місцевих громад. Досить актуальними для України є питання щодо не-

* The economic governance framework of EMU: Stocktaking of building blocks [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.renatosoru.eu/wp-content/uploads/2015/02/economic-governance-framework-EMU.pdf>.

доцільності здійснення прийнятих обмежень у фіскальній сфері, допущення різких коливань курсу національної валюти, карколомного зростання (або зниження) індексу інфляції, погіршення умов кредитування підприємницької діяльності та домогосподарств (унаслідок ефектів витіснення), посилення тиску (податкового, організаційного, посередницького) на малий і середній бізнес, залучення ресурсу до центрального бюджету за умов високої дохідності.

Таблиця 2

Динаміка макроекономічних показників розвитку України *

Показники	Р о к и					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Номинальний ВВП (млрд. грн.)	1465	1587	1989	2385	2984	3553
Реальний ВВП (% п. п.)	0	-6,6	-9,8	2,4	2,5	3,3
Індекс споживчих цін (на кінець періоду)	0,5	24,9	43,3	12,4	13,7	9,8
Сальдо операцій сектору загального державного управління:						
млрд. грн.	-62,82	-75,60	-33,17	-51,67	-38,4	-72,8
% до ВВП	-4,29	-4,76	-1,67	-2,17	-1,29	-2,05
Сальдо зведеного бюджету:						
млрд. грн.	-63,59	-72,03	-30,90	-54,81	-42,12	-67,79
% ВВП	-4,34	-4,54	-1,55	-2,30	-1,41	1,91
Сальдо державного бюджету:						
млрд. грн.	-64,71	-78,05	-45,17	-70,26	-47,88	-59,25
% ВВП	-4,41	-4,92	-2,27	-2,95	-1,60	1,67
Сальдо місцевих бюджетів:						
млрд. грн.	1,12	6,02	14,27	15,45	5,76	-8,54
% ВВП	0,07	0,38	0,72	0,65	0,19	0,24

* Складено автором за: Інфляційний звіт / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=87678886>; Звітність / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.treasury.gov.ua/ua>; ССПД МВФ. Економічні та фінансові показники / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

Водночас слід звернути увагу на те, що рівень дефіциту сектору загального державного управління частково було знижено завдяки зведенню місцевих бюджетів з профіцитом (у 2013–2017 рр.). Найбільш значними такі зміни виявились у 2015 р., коли профіцит місцевих бюджетів сягнув 0,72% ВВП. При цьому заплановані показники видатків місцевих бюджетів у 2015 р. було виконано на 97,46% (відносно скоригованого плану бюджету – на 93,86%), а державного бюджету – на 99,17% (відносно скоригованого плану бюджету – на 96,20%). Таким чином, мало місце покращення основних показників сектору загального державного управління за рахунок зведення місцевих бюджетів з профіцитом, обмеження використання місцевих запозичень, недовиконання плану видатків центрального та місцевих бюджетів. Водночас зросли обсяги фінансування з центрального бюдже-

ту дефіциту Пенсійного фонду України та бюджетної підтримки державних корпорацій, а також окремих державних установ (державних інвестиційних компаній та фондів).

Необхідним є підвищення якості планування, моніторингу та виконання публічних бюджетів. Досить актуальними залишаються питання обмеження політичних впливів на бюджетний процес, результатом чого є збільшення бюджетних видатків та їх покриття короткостроковими запозиченнями. Недостатнім є рівень транспарентності бюджетних операцій (оприлюднення достатньої інформації щодо прийнятих управлінських рішень з метою її моніторингу та аналізу неурядовими інституціями), тому потребує посилення контролю за проведенням урядом фіскальної політики з боку парламенту, органів місцевого самоврядування, незалежних спеціалізованих фінансових інститутів. Недосконалими є механізми, що передбачають урахування рекомендацій неурядових структур з питань коригування бюджетних планів та виконання публічних бюджетів. Незавершеним є процес формування інформаційної бази (що використовується для моніторингу, аналізу та контролю проведення фіскальних операцій) для впровадження фіскальних правил з урахуванням рекомендацій МВФ та стандартів ЄС. Продовження реформування інформаційної бази має спрямовуватися на створення належних умов для встановлення контрольних числових бюджетних обмежень, визначення граничних та медіанних показників бюджетних операцій, а також індикаторів, що застосовуються в рамках бюджетних процедур.

У встановленні обмежень на проведення фіскальної політики в Україні за основу доцільно взяти цифрові індикатори, що застосовуються в ЄС на наднаціональному рівні (вимоги до балансування публічних бюджетів, динаміки показників державного та гарантованого державою боргу, межі публічних видатків). Крім того, слід урахувати досвід окремих держав – членів ЄС щодо запровадження фіскальних правил на національних рівнях. Зокрема, застосування в Бельгії, Данії, Литві, Франції правил формування публічних доходів [9]. З урахуванням такого досвіду в ЄС необхідно визначити фактори, що беруться до уваги при розрахунках показників цих обмежень (використання структурного бюджету, урахування циклічної складової при проведенні фіскальної політики та інвестиційної діяльності органами державного управління тощо).

Застосування фіскальних правил в Україні передбачає також досягнення досить істотних змін у сфері розкриття бюджетної інформації, а також доступ до її отримання для всіх заінтересованих осіб. Нині фіксуються низький рівень прозорості фіскальних операцій, відсутність адекватного інституційного забезпечення участі неурядових інституцій (залучених до формування бюджетних планів, здійснення моніторингу їх виконання, проведення аналізу результативності фінансової діяльності органів державного управління), а також застосування механізмів урахування наданих ними рекомендацій і пропозицій уряду. Спеціалізовані інституції, а також заінтересовані громадяни мають отримати достатні можливості для надання пропозицій і рекомендацій уряду (у сфері фіскальної політи-

ки та дотримання фіскальних правил), які повинні враховуватися при аналізі виконання коаліційних програм з питань фіскальної політики.

При розробленні засад формування пакета фіскальних правил для України важливо також урахувати особливості чинної системи управління державними фінансами. “Основними напрямками бюджетної політики на 2019–2021 роки”, підготовленими Кабінетом Міністрів України до основних завдань, є забезпечення збалансованості й стійкості бюджетної системи шляхом досягнення граничного обсягу державного боргу в розмірі 56% ВВП. Що ж стосується його рівня у 2020–2021 рр., то такі показники мають становити, відповідно, не більше ніж 54 і 53% ВВП *.

Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки передбачено, що Мінфін проаналізує та визначить найбільш прийнятні фіскальні правила для впровадження після завершення дії спільної з МВФ програми в межах механізму розширеного фінансування (EFF) (рівень дефіциту, державні гарантії тощо) **. Проте матеріали щодо проведення аналізу та визначення прийнятних для України фіскальних правил відсутні на сайті міністерства. У звіті за 2018 р. про хід виконання плану заходів з реалізації Стратегії *** запровадження фіскальних правил пов’язується з підвищенням рівня бюджетної дисципліни (п. 14). Зокрема, зазначено, що проаналізовано та визначено найбільш прийнятні для запровадження фіскальні правила (наприклад, дефіцит, державні гарантії тощо), які закріплено на законодавчому рівні. Підготовлено також пропозиції щодо застосування фіскальних правил у бюджетному процесі. Положення щодо фіскальних правил включено до відповідного Закону України ****.

Водночас внесення до законодавчих актів змін про використання правила балансування бюджету слід віднести лише до перших кроків щодо запровадження фіскального правила. Для перетворення фіскального правила на працюючий інструмент фіскальної політики необхідно визначити склад інституцій, що залучаються до застосування фіскального правила, їх повноваження та зобов’язання, установити порядок взаємодії його учасників (з проведення моніторингу, аналізу, контролю впровадження і застосування фіскального правила), визначити вимоги до формування інформаційної бази, надання звітності з питань його виконання, а також регламентувати порядок проведення процедур у бюджетній сфері для дотримання фіскального правила [10] *****.

* Про Основні напрями бюджетної політики на 2019–2021 роки : Постанова Верховної Ради України від 16.05.2018 р. № 8357 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH6G500A.html.

** Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249797370>.

*** Про хід виконання плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 415-р. : звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Звіт_СУДФ_за_2018.pdf.

**** Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19>.

***** До основних процедур, що використовуються з метою імплементації фіскальних правил у ЄС, відносять: загальні рекомендації (broad guidelines) з економічної політики; бага-

Запровадження фіскальних правил в Україні потребує чіткого визначення цілей і завдань фіскальної політики на середньо- та довгострокові періоди, а також умов і заходів їх досягнення. До основних завдань щодо застосування фіскальних правил в Україні (з урахуванням зарубіжного досвіду) належать:

– забезпечення стійкого стану державних фінансів протягом середньо- та довгострокового періодів (незалежно від зміни політичних партій у складі владних структур);

– недопущення надмірних негативних тисків фіскального коригування на економічний, фінансовий та соціальний розвиток країни;

– посилення позитивних впливів фіскальної політики на економічне зростання та фінансову стабільність.

Водночас розв'язання таких проблем не повинно ґрунтуватися на заходах, що допускають різкі зміни темпів інфляції (щодо їх підвищення, а також зниження) і курсу національної валюти. За таких умов збільшуються їх руйнівні впливи на економічне зростання, фінансову стабільність, розвиток приватного сектору, реалізацію соціальних програм, що значно ускладнює управління публічними фінансами. До завдань запровадження фіскальних правил необхідно віднести не лише застосування обмежувальних заходів, а й посилення позитивних впливів на економічний і фінансовий розвиток. Зокрема, фіскальні правила мають спрямовувати уряд на підтримку інвестиційної діяльності у державному та приватному секторах економіки.

Досить важливі завдання стосуються створення інституціональної структури, що забезпечуватиме розробку та використання фіскальних правил. До їх складу відносять: формування коаліції в парламенті, що бере на себе відповідальність за проведення фіскальної політики, виходячи із забезпечення стійкого стану державних фінансів і поступального інклюзивного розвитку країни, призначення уряду, який зобов'язується проводити відповідальну політику щодо управління публічними фінансами (за розроблення та виконання бюджетних планів з урахуванням загальнонародних інтересів, тенденцій розвитку бізнесу та домогосподарств, уникнення перекручень унаслідок політичного тиску деструктивних політичних сил); здійснення належного контролю за дотриманням принципів фіскальної відповідальності уряду з боку парламенту, органів місцевого самоврядування, недержавних громадських інституцій; обмеження політичних впливів, які викликані лобіюванням інтересів окремих політичних груп та призводять до перевитрачання бюджетного ресурсу.

До основних складових інституційної структури для запровадження та використання фіскальних правил в Україні належать Верховна Рада України (коаліційна більшість), Комітет з питань бюджету Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата України, неурядові спеціалізовані фінансові організації, незалежні фінансові інституції (табл. 3).

тосторонній нагляд (multilateral surveillance); процедуру надмірного дефіциту (excessive deficit procedure); програми конвергенції (convergence programmes).

Таблиця 3

Формування інституціональної структури для запровадження та використання фіскальних правил в Україні *

Перелік основних інституцій	Розроблення та впровадження фіскальних правил	Моніторинг використання фіскальних правил	Оцінка ефективності застосування фіскальних правил	Правове забезпечення впровадження та використання фіскальних правил
Верховна Рада України (коаліційна угода, більшість)	Прийняття рішень щодо впровадження фіскальних правил в Україні	Визначення цілей, завдань і кінцевих результатів щодо застосування фіскальних правил	Визначення вимог щодо оприлюднення звітів про використання фіскальних правил	Визначення основних вимог щодо досягнення результативних показників використання фіскальних правил
Комітет з питань бюджету Верховної Ради України	Визначення вимог щодо формування системи інститутів, залучених до впровадження фіскальних правил	Здійснення контролю за виконанням фіскальних правил	Визначення вимог щодо оприлюднення звітів про використання фіскальних правил	Підготовка нормативних актів з питань впровадження та застосування фіскальних правил
Кабінет Міністрів України	Формування системи інститутів, залучених до впровадження фіскальних правил	Визначення переліку суб'єктів моніторингу фіскальних правил. Затвердження порядку проведення моніторингу використання фіскальних правил	Затвердження порядку проведення аналізу ефективності використання фіскальних правил	Розроблення проектів нормативних актів з питань впровадження та застосування фіскальних правил
Міністерство фінансів України	Розроблення проектів впровадження фіскальних правил	Організація проведення моніторингу використання фіскальних правил	Проведення аналізу динаміки показників ефективності використання фіскальних правил	Розроблення пропозицій і рекомендацій щодо розроблення та вдосконалення правового забезпечення фіскальних правил
Рахункова палата України	Аналіз впровадження фіскальних правил	Проведення моніторингу використання фіскальних правил	Проведення аналізу динаміки показників ефективності використання фіскальних правил	Надання пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення фіскальних правил
Неурядові спеціалізовані фінансові організації	Оцінка проектів розроблення та впровадження фіскальних правил	Проведення незалежного моніторингу використання фіскальних правил	Проведення незалежної оцінки ефективності застосування фіскальних правил	Надання пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення фіскальних правил
Незалежні фінансові інституції	Оцінка проектів розроблення та впровадження фіскальних правил	Проведення незалежного моніторингу використання фіскальних правил	Проведення незалежної оцінки ефективності застосування фіскальних правил	Надання пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення фіскальних правил

* Розроблено автором.

Фіскальні правила в Україні повинні мати чітко визначену структуру, що спрямовує на:

1) встановлення раціональних цифрових обмежень на проведення фіскальної політики з боку уряду (прийнятих парламентською коаліцією) з допущенням гнучкості їх застосування (з урахуванням економічного циклу, стану економічного та фінансового розвитку, інвестиційної діяльності органів державного управління);

2) формування необхідної інституційної структури для реалізації передбачених механізмів дотримання фіскальних обмежень (важливою її складовою є залучення незалежних інституцій до здійснення контролю за використанням фіскальних правил);

3) запровадження механізмів дотримання фіскальних обмежень шляхом надання необхідних повноважень органам державного управління, парламентським комітетам, спеціалізованим недержавним інститутам та регламентування їх взаємодії, допущення реальних механізмів впливу на уряд з боку парламенту, спеціалізованих державних і недержавних інституцій з питань проведення бюджетної політики;

4) встановлення процедур проведення моніторингу, аналізу, контролю формування та виконання публічних бюджетів на предмет дотримання вимог, що випливають з фіскальних правил, а також прийнятих фіскальних обмежень;

5) запровадження механізмів недопущення фінансування диспропорцій центрального бюджету шляхом маніпулювання динамікою курсу національної валюти, темпами інфляції, перекидання навантаження на субсектори державного управління, підтримка фіскальної політики грошово-кредитною політикою в цілому, сприяння проведенню структурних реформ;

6) застосування інформаційної бази, рекомендованої МВФ та прийнятої в ЄС і необхідної для застосування фіскальних правил.

Найбільш складними в Україні є завдання зниження рівня державної заборгованості, що потребує застосування боргового правила. Його запровадження у державах – членах ЄС виявляє досягнення позитивних результатів у вирішенні таких проблем. Проте досвід показує, що державний борг зростає не стільки через підвищення рівня публічного дефіциту, скільки внаслідок розширення операцій дефіцитно-боргового коригування. Накопичено такі обсяги державної заборгованості, які неможливо погасити протягом коротко- і середньострокових періодів навіть за умов зведення бюджетів з профіцитом.

Необхідним виявляється застосування цілого ряду механізмів управління державним боргом, до яких відносять: недопущення подальшого зростання дефіцитно-боргового коригування, внесення змін до структури державних запозичень з метою збільшення строків їх погашення, застосування більш раціональної структури запозичень за валютами погашення, вжиття заходів, спрямованих на зниження рівня дохідності державних зобов'язань (як на внутрішньому, так і на зовнішніх фінансових ринках), обмеження обсягів розміщення державних запо-

зичень у центральному і державних банках, покращення управління обслуговуванням запозичень, підвищення ефективності використання державних гарантій, досягнення більш раціональних показників фінансування місцевих бюджетів з центрального бюджету з використанням міжбюджетних трансфертів, часткове заміщення бюджетних видатків наданням кредитів з центрального бюджету, збільшення надходжень від приватизації державного майна, спрямування активних операцій на залучення додаткового ресурсу (шляхом відкриття коштів з депозитів), створення буферів (у періоди економічного зростання) для фінансування дискреційних заходів, що спрямовуються на стабілізацію державних фінансів у періоди рецесій.

Досвід застосування фіскальних правил у зарубіжних країнах показує, що використання лише правил балансування публічного бюджету та боргового правила є недостатнім для орієнтування урядів на проведення виваженої фіскальної політики. Важливого значення набувають також питання застосування правила доходів. Протягом останніх років в Україні відзначалася стійка тенденція до зростання обсягу видатків з державного бюджету. Водночас темпи зростання доходів перевищували (у 2018 р. відносно 2013 р.) збільшення видатків, що стало основою зменшення бюджетного дефіциту щодо ВВП. Проте за підсумками 2018 р. його показники знову зросли.

З урахуванням євроінтеграційного курсу нашої країни пропонується запровадити чотири фіскальних правила. До їх складу відносять: правило балансування операцій сектору загального державного управління, боргове правило, правило публічних видатків, а також правило публічних доходів (див. табл. 3). Водночас їх запровадження має здійснюватися поетапно та поступово поширюватися на всі субсектори державного управління (з урахуванням формування необхідної інфраструктури, що гарантує їх виконання, розроблення та прийняття нормативного забезпечення, визначення належних процедур здійснення на рівні виконавців) (табл. 4).

На особливу увагу заслуговують питання формування необхідної нормативної бази для забезпечення використання фіскальних правил в Україні. До основних її складових доцільно віднести Конституцію України, Бюджетний кодекс України, Бюджетну декларацію, Стратегію реформування системи управління державними фінансами, Середньострокову стратегію управління державним боргом. У цих документах містяться досить важливі положення управління державними фінансами, у тому числі із застосуванням фіскальних правил. Проте законодавством передбачено використання лише двох обмежень у фіскальній сфері (балансування бюджету (до того ж, не сектору загального державного управління, а центрального бюджету), а також державного боргу). У чинних нормативних документах не містяться положення щодо необхідності застосування правила видатків та правила доходів. Крім того, відсутня чітка система запровадження фіскальних правил з метою їх використання у практичній діяльності. Повною мірою не визначено конкретних механізмів та процедур, які є необхідними для імплементації фіскальних правил в Україні.

Таблиця 4

Пропозиції щодо пакета числових фіскальних правил для України *

Фактори, що враховуються при розробленні фіскальних правил	Фіскальні правила			
	правило балансування публічного бюджету	боргове правило	правило публічних видатків	правило публічних доходів
Рекомендації наднаціональних фіскальних правил ЄС	Прийняття граничних показників балансування публічних бюджетів на основі: – загального балансу; – структурного балансу	Встановлення: – граничних показників державного та гарантованого державою боргу; – темпів відновлення боргової стійкості	Встановлення: – граничних показників публічних видатків; – темпів динаміки показників публічних видатків	Встановлення граничних рівнів допустимості публічних доходів
Досвід застосування фіскальних правил у державах – членах ЄС	Перехід до балансування публічних бюджетів з урахуванням економічних циклів. Обмеження негативних впливів фіскального зростання на економічну стабільність	Застосування проміжних індикаторів щодо обмеження публічної заборгованості	Застосування показників збільшення публічних видатків з урахуванням темпів економічного зростання	Застосування механізмів обмеження тиску дохідної політики на економічне зростання
Законодавче забезпечення впровадження фіскальних правил в Україні	Визначення допустимих показників балансування публічних бюджетів на середньостроковий період	Регламентування допустимих показників державного та гарантованого державою боргу на середньостроковий період	Затвердження допустимих показників бюджетних видатків на середньостроковий період	Визначення допустимих показників балансування доходів публічного бюджету на середньостроковий період

* Розроблено автором.

Окремі положення, що містяться в чинних нормативних документах, потребують уточнення. Зокрема, у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (р. 5 “Управління державним боргом”) написано: “Значні щорічні обсяги дефіциту державного бюджету не дають змоги забезпечити приведення показника загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду до рівня 60% річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту, як це передбачено ст. 18 Бюджетного кодексу України”. Проте показники дефіциту як центрального бюджету, так і операцій сектору загального державного управління в цілому протягом останніх років мали тенденцію до зниження, а з 2014 р. вони майже досягли 3% ВВП (див. табл. 1). Причиною зростання показників державної заборгованості (за умов утримання контрольованого рівня бюджетного дефіциту) стало накопичення дефіцитно-боргового коригування, збільшення обсягів якого протягом 2014–2016 рр. призвело до значного зростання заборгованості з погашення державних зобов’язань на декілька років наперед.

Значну увагу в Законі “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування” (в аспекті забезпечення обмежень балансування державного бюджету) приділено питанням запровадження Бюджетної декларації (як документа, який визначає основні засади бюджетної політики на середньостроковий період). Вимоги до Бюджетної декларації передбачено Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, у якій зазначено, що для посилення відповідності бюджетних видатків пріоритетам розвитку держави вона має включати середньостроковий бюджетний прогноз, оцінку фіскальних ризиків і граничні обсяги видатків бюджету (сукупних та в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів), у тому числі базовий обсяг державних капітальних інвестицій. Для прийняття колегіальних рішень з питань фіскальної політики передбачено запровадити процедуру політичної дискусії (в межах Кабінету Міністрів України (Наглядової ради)), а також залучення Верховної Ради України до бюджетного планування і затвердження граничних обсягів видатків (на етапі обговорення бюджетної декларації). Бюджетною декларацією на 2018–2020 рр. встановлено завдання з дотримання таких індикаторів збалансування державного бюджету та державного боргу:

- граничний обсяг дефіциту державного бюджету – на рівні 2,2% ВВП;
- граничний обсяг державного боргу – на рівні не більше 56% ВВП (у 2020 р. та 2021 р. – відповідно, 54 та 53% ВВП).

Водночас не визначено, які використовуватимуться механізми узгодження річних і середньострокових показників. Не передбачено механізми забезпечення виконання прийнятих середньострокових показників. У Бюджетній декларації відсутні положення стосовно досягнення показників бюджетних видатків і доходів та їх структури на середньостроковий період, а також їх урахування в річних планах. Не визначено політику фінансування державного бюджету. Не

розглядаються питання щодо стримування дефіцитно-боргових операцій, регламентування фінансування бюджету Пенсійного фонду України з державного бюджету, обмеження участі НБУ у фінансуванні уряду з використанням державних облігацій. Також не приділено уваги зниженню дохідності державних облігацій (як на внутрішньому, так і на зовнішньому фінансових ринках). Немає конкретних заходів, спрямованих на поглиблення транспарентності бюджетних операцій (шляхом не лише розширення наданої інформації, а й використання пропозицій і рекомендацій неурядових структур з питань розроблення та формування бюджету) *.

На особливу увагу заслуговує питання застосування боргового правила в Україні. Формально воно існує: Бюджетний кодекс України містить положення, що показники державного та гарантованого державою боргу не повинні перевищувати 60% ВВП (ст. 18, ч. 2) **. Таке обмеження відповідає вимогам Маастрихтського договору, тому іноді його відносять до фіскальних правил. Проте слід звернути увагу на п. 1 цієї статті, де зазначено, що “граничний обсяг державного (місцевого) боргу і гарантованого державою боргу, граничний обсяг надання державних (місцевих) гарантій визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет)”. Регламентуються також показники місцевого та гарантованого місцевими громадами боргу. Вони не повинні перевищувати 200% (для Києва – 400%) середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування місцевих запозичень і капітальних трансфертів з інших бюджетів) (БКУ, ст. 18, п. 2).

Проте такі положення не повною мірою відповідають вимогам, що ставляться до фіскального правила: за строками воно має діяти не менше трьох років. Слід також звернути увагу й на те, що встановлені обмеження поширюються не в цілому на сектор загального державного управління, а лише на центральний бюджет, а також борги місцевих громад (наднаціональні правила в ЄС установлено для загального уряду). Відсутні також положення щодо застосування механізмів і процедур, необхідних для дотримання такого правила.

Виходячи з теоретичних підходів до використання фіскальних правил, а також їх застосування у практичній діяльності, вимоги дотримання показника заборгованості (державної та гарантованої) центрального уряду в Україні не можна віднести до фіскального правила з декількох причин. По-перше, фіскальні правила встановлюються на основні агрегати публічного бюджету (балансування, видатки, доходи та борг) і не можуть змінюватися щороку (інакше такі обмеження не належать до фіскальних правил). По-друге, Кодексом передбачено необхідність надання дозволу на перевищення встановленого індикатора держав-

* Незалежні інститути мають здійснювати контроль за проведенням урядами фіскальної політики та обмежувати їх монополію на розроблення напрямів фіскальної політики (але не на прийняття рішень), здійснення моніторингу та аналізу результативності прийнятих управлінських рішень. До важливих завдань відносять також надання урядовим структурам консультативної допомоги з питань прогнозування, планування та виконання публічних бюджетів.

** Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

ної заборгованості, проте процедури подання (з боку Кабінет Міністрів України), розгляду (Верховної Ради України), прийняття рішень щодо вирішення таких питань, доведення їх до уряду, здійснення контролю за їх виконанням (з обов'язковим залученням незалежних інституцій) відсутні, немає також оприлюднення звітів про виконання таких операцій.

Протягом останніх років положення, що обмежує показники державної заборгованості (центрального уряду), в Україні не виконувалося. Проте спостерігаються позитивні тенденції динаміки показників як державного, так і гарантованого державою боргу. Темпи збільшення загальної суми заборгованості, номінованої в національній валюті, за підсумками 2018 р. знизилась, а за січень – лютий 2019 р. вона зменшилась і за обсягами. Такі самі зміни виявилися характерними і для державного, і гарантованого державою боргу*.

Характерно, що у середньостроковій стратегії управління державним боргом у 2018–2020 рр. не передбачено використання фіскальних правил і конкретних механізмів їх реалізації**. Основною метою управління державним боргом на середньострокову перспективу визначено залучення необхідного фінансування за найнижчої можливої вартості з урахуванням ризиків. Проте такі положення є досить загальними і не націлюють на досягнення конкретних результатів з управління державною заборгованістю. Доречним є визначення системи конкретних заходів, які спрямовані на обмеження заборгованості держави, рівень якої перевищує встановлені індикатори, та потребують внесення положення щодо застосування боргового правила, використання якого в державах – членах ЄС привело до досягнення позитивних результатів у зниженні державної заборгованості. Крім того, необхідним є чітке визначення причин утримання високого рівня дохідності державних запозичень та встановлення їх показників, чого необхідно досягти уряду для зниження заборгованості.

Недопущення збільшення державного і гарантованого державою боргу понад обсяги, визначені Бюджетним кодексом України, потребує розширення переліку фіскальних правил і запровадження належних механізмів їх імплементації. Зокрема, необхідно посилити контроль за проведенням урядом бюджетних операцій з боку Верховної Ради України й громадських інституцій. Доцільно визначити, що встановлені законами про державний бюджет на майбутні періоди обсяги державного і гарантованого державою боргу не повинні перевищувати їх граничні показники, визначені Бюджетним кодексом України.

Висновки

Фіскальні правила стали провідним механізмом управління державними фінансами, використання якого в багатьох країнах набуває дедалі важливішого значення. Їх застосування спрямовує на підвищення фіскальної відповідальності уря-

* Боргова статистика / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/borhova-statystyka>

** Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 р. № 883 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-2018-p>.

дів, посилення контролю за проведенням фіскальної політики з боку незалежних інституцій, а також наднаціональних органів, розширення транспарентності бюджетних операцій. У ході застосування фіскальних правил здійснюється їх модернізація із спрямуванням на підвищення їх результативності.

Покращення якості фіскальної політики потребує запровадження фіскальних правил в Україні. Їх використання передбачає розроблення та імплементацію цілого комплексу законодавчих актів, внесення змін до механізмів державного управління та бюджетних процедур, спрямованих на забезпечення поступального та стабільного розвитку суспільства.

Розроблення та реалізація пакета фіскальних правил в Україні має враховувати цілий ряд факторів: прийнятий євроінтеграційний курс, досвід використання фіскальних правил в ЄС, особливості економічного і фінансового розвитку нашої країни. Застосування фіскальних правил потребує чіткого визначення цілей і завдань фіскальної політики на середньо- та довгострокові періоди, виключає зміни показників інфляції та валютного курсу, утримання високого рівня бюджетної централізації й тиску програм фінансування на субсектори державного управління. Водночас зростає необхідність посилення підтримки економічного зростання і фінансової стабільності (способами, що не ведуть до накопичення державної заборгованості).

Запропоновано впровадити чотири фіскальних правила в Україні: балансування публічного бюджету (сектору загального державного управління), боргове правило, правило публічних видатків, а також правило публічних доходів. Проте їх запровадження має здійснюватися поетапно, з урахуванням формування необхідної інфраструктури, нормативно-правового забезпечення, прийняття належних процедур їх здійснення на рівні виконавців, поступове їх застосування для всіх субсекторів державного управління.

Окремі положення щодо дотримання числових обмежень у проведенні фіскальної політики вже є в нормативних документах України. Проте вони потребують розширення та уточнення (з урахуванням досвіду оновлення фіскальних правил в ЄС та особливостей управління державними фінансами в Україні), перетворення їх на працюючі шляхом установлення порядку застосування у практичній діяльності, регламентування повноважень і зобов'язань учасників їх проведення, затвердження процедур імплементації фіскальних правил у бюджетних процесах.

Список використаної літератури

1. *Кудряшов В.П.* Управління бюджетними операціями з урахуванням фіскальних правил // *Фінанси України*. – 2018. – № 12. – С. 31–51.
2. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки ; [за ред. В.М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
3. *Iefimenko T.* Fiscal reforms and sustainable development in Ukraine // *Фінанси України*. – 2016. – № 3. – С. 7–14.

4. Bogdan T., Landesmann M. From fiscal austerity towards growth-enhancing fiscal policy in Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wiiw.ac.at/from-fiscal-austerity-towards-growth-enhancing-fiscal-policy-in-ukraine-dlp-4189.pdf>.
5. Гасанов С.С., Кудряшов В.П., Балакін Р.Л. Наднаціональні фіскальні правила та координація бюджетної політики в Європейському Союзі // Фінанси України. – 2019. – № 3. – С. 37–55.
6. Соколовська А.М. Шляхи реформування податкової системи України // Фінанси України. – 2014. – № 12. – С. 103–121.
7. Cangiano M., Curristine T., Lazare M. Public Financial Management and its Emerging Architecture. – Washington, D.C. : IMF, 2013. – 468 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/external/np/exr/bforums/2013/pfm/pdf/excerpt.pdf>.
8. Кудряшов В.П. Фіскальні правила та коригування бюджетної політики // Економіка України. – 2018. – № 11-12. – С. 47–59.
9. Lledó V., Yoon S., Fang X., Mbaye S., Kim Y. Fiscal rules at a glance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
10. Colasanti F. Economic policy coordination in Stage II of Economic and Monetary Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://resume.uni.lu/story/economic-policy-coordination-in-stage-ii-of-economic-and-monetary-u/>.

References

1. Kudrjashov V.P. *Upravlinnya byudzhetnymy operatsiyamy z urakhuvannyam fiskal'nykh pravyl* [Management of budget operations according to fiscal rules]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2018, No. 12, pp. 31–51 [in Ukrainian].
2. Blankart Ch. *Derzhavni Finansy v Umovakh Demokratii: Vstup do Finansovoi Nauky* [Public Finance in a Democracy: Introduction to Financial Science]. V.M. Fedosov (Ed.). Kyiv, Lybid', 2000 [in Ukrainian].
3. Iefimenko T. Fiscal reforms and sustainable development in Ukraine. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2016, No. 3, pp. 7–14.
4. Bogdan T., Landesmann M. From fiscal austerity towards growth-enhancing fiscal policy in Ukraine, available at: <https://wiiw.ac.at/from-fiscal-austerity-towards-growth-enhancing-fiscal-policy-in-ukraine-dlp-4189.pdf>.
5. Gasanov S., Kudrjashov V., Balakin R. *Nadnatsional'ni fiskal'ni pravyla ta koordynatsiya byudzhetnoi polityky v Evropeis'komu Soyuzi* [Supranational fiscal rules and coordination of budgetary policy in the European Union]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2019, No. 3, pp. 37–55 [in Ukrainian].
6. Sokolovska A. *Shlyakhy reformuvannya podatkovoi systemy Ukrainy* [Ways of reforming the tax system of Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2014, No. 12, pp. 103–121 [in Ukrainian].

7. Cangiano M., Curristine T., Lazare M. Public Financial Management and its Emerging Architecture. Washington, D.C., International Monetary Fund, 2013, available at: <https://www.imf.org/external/np/exr/bforums/2013/pfm/pdf/excerpt.pdf>.

8. Kudryashov V. *Fiskal'ni pravyla ta koryhuvannya byudzhetnoi polityky* [Fiscal rules and adjustment of fiscal policy]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2018, No. 11-12, pp. 47–59 [in Ukrainian].

9. Lledó V., Yoon S., Fang X., Mbaye S., Kim Y. Fiscal rules at a glance, available at: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.

10. Colasanti F. Economic policy coordination in Stage II of Economic and Monetary Union, available at: <https://resume.uni.lu/story/economic-policy-co-ordination-in-stage-ii-of-economic-and-monetary-u/>.

*Стаття надійшла до редакції 9 квітня 2019 р.
The article was received by the Editorial staff on April 9, 2019.*
