



В. П. КУДРЯШОВ,
профессор, доктор экономических наук,
завотделом государственных финансов
Научно-исследовательского финансового института
ГУНУ “Академия финансового управления”,
бул. Дружбы народов, 38, 01014, Киев, Украина

VASYL KUDRYASHOV,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Head of Department of Public Finances,
Financial Research Institute
SESI “Academy of Financial Management”,
38, Druzhby Narodiv Blvd., Kyiv, 01014, Ukraine

УДК 336.143

ФИСКАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА И КОРРЕКТИРОВКА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Проведен анализ содержания фискальных правил. Предложена его трактовка, отображающая как ограничительные, так и корректирующие их функции. Освещено применение фискальных правил и механизмов корректировки бюджетной политики в государствах – членах ЕС. Сделаны выводы, что укрепление жесткости фискальных правил на наднациональном уровне в ЕС препятствовало их гибкости. Отмечено, что изменения в применении фискальных правил достаточно важны для повышения результативности фискальной политики в Украине.

Ключевые слова: государственные финансы; бюджетная политика; государственные заимствования; государственный долг; фискальные правила; фискальная консолидация; прозрачность бюджетных операций.

Библ. 17; рис. 3.

UDC 336.143

FISCAL RULES AND ADJUSTMENT OF FISCAL POLICY

An analysis of the content of fiscal rules is carried out. Its interpretation, which reflects both restrictive and corrective functions, is proposed. Application of fiscal rules and mechanisms for adjusting the fiscal policy in the member states of the EU is highlighted. It is concluded that strengthening rigidity of fiscal rules at the supranational level in the EU hampered their flexibility. It is noted that changes to application of fiscal rules are important enough for increasing the effectiveness of fiscal policy in Ukraine.

Keywords: public finance; fiscal policy; government borrowing; state debt; fiscal rules; fiscal consolidation; transparency of budget operations.

References 17; Figures 3.

© Кудряшов Василий Павлович (Kudryashov Vasyly), 2018; e-mail: kvp.kudrya@gmail.com.

В последние годы происходило усиление нестабильности в большинстве стран мира, что вызвало необходимость изменений в структуре рыночных механизмов, обновления стратегий ведущих корпораций, а также введения более результативных мер государственной корректировки с целью обеспечения стабильного поступательного развития и предупреждения кризисных явлений в экономической и финансовой сферах. Однако государственное управление оказалось не готовым к адекватным ответам на обострение фискальных рисков. Следствием стали негативные результаты: снижение темпов экономического роста, рецессия (2008–2009 гг.), а также достаточно затяжной период восстановления. С целью стабилизации были существенно расширены меры дискреционной политики, требующие резкого увеличения ресурса путем размещения займов, что повлекло за собой накопление государственной задолженности.

По оценкам специалистов МВФ, в 2016 г. публичный долг в развитых странах достиг 105% ВВП (рис. 1), в государствах с формирующимися рынками – 50%, а в странах с низкими уровнями доходов – 40%. Основу такой динамики составили значительные первичные дефициты, которые в странах с формирующимися рынками, а также в развивающихся государствах достигли рекордных размеров. В ЕС-28 в период экономического кризиса показатели государственного долга относительно ВВП резко увеличились (в 2009 г. на 15,9 процентного пункта – до уровня, достигнутого в 2007 г.) *.

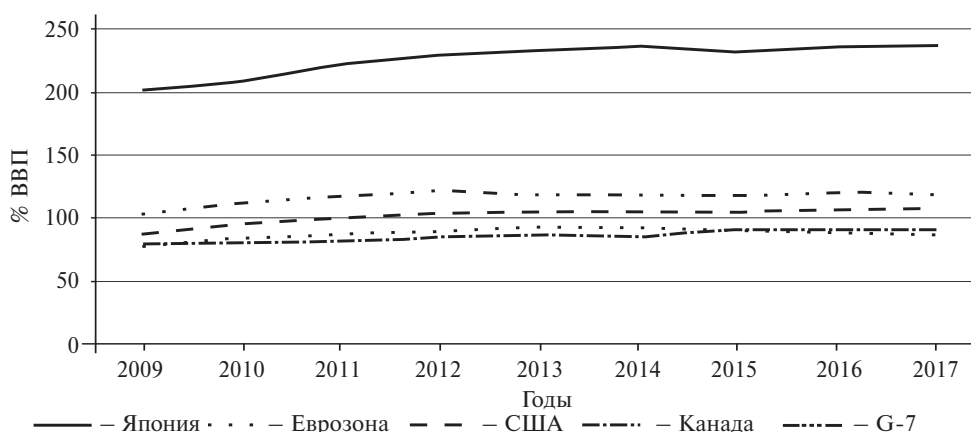


Рис. 1. Динамика показателей государственной задолженности

Построено автором по: IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times. – 2018. – April. – P. 113 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>.

По определению экспертов МВФ, достижение и удерживание высоких показателей публичного долга негативно влияют на финансовую способность правительства противодействовать глобальным финансовым вызовам, адекватно реагировать на внезапные ухудшения условий финансирования государственного бюджета, что приводит к обострению рисков рефинансирования заимствований (вследствие усложнения доступа к финансовым рынкам), а также ограничивает потенциал поддержки экономического развития **.

* IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times. – 2018. – April [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>; General government gross debt / European Commission. Eurostat. Government Finance Statistics and EDP Statistics [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

** IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times. – 2018. – April. – P. X [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>.

Повышение показателей бюджетного дефицита и государственной задолженности требовало изменения фискальной политики. На начальных этапах преодоления рецессии рекомендации МВФ и Еврокомиссии сводились в основном к необходимости использования мер жесткой экономии путем ограничения бюджетных расходов и увеличения доходов с целью сдерживания долговой экспансии [1]. Однако такая политика оказалась ориентирована преимущественно на ограничение диспропорций в сфере государственных финансов без учета влияния бюджетной корректировки на развитие экономики и финансовой системы. На практике уменьшение дефицита бюджета до уровня, рекомендованного Еврокомиссией, происходило в течение пяти лет, а восстановление показателей государственной задолженности не достигнуто до сих пор. В 2017 г. государственный долг относительно ВВП в государствах – членах ЕС-28 превосходил показатель 2007 г. на 24,1 процентного пункта.

Теоретические исследования, направленные на разработку подходов к решению проблем развития фискальной системы, значительно отставали от потребностей практики государственного управления. Усилилась критика установок на продолжение фискальной консолидации, которая осуществлялась без учета тенденций экономического и социального развития, а также особенностей отдельных стран. Для ограничения фискальных рисков предложено разработать и ввести новые подходы к проведению фискальной политики.

Вопросам проведения бюджетной политики, ориентированной на социально-экономическое развитие, уделено значительное внимание такими учеными, как: Ш. Бланкарт [2, с. 200–201], Т.П. Богдан [3], В.М. Гец [4], Т.И. Ефименко [5], М. Каньяно, Т. Керистин, М. Лазар [6] и другими.

К одному из инновационных механизмов, который используется с целью улучшения бюджетной политики, относится введение фискальных правил, рекомендуемых МВФ. В последние годы их применение во многих странах расширилось, а в ЕС увеличилось (по сравнению с 1990-ми годами) в 10 раз. В частности, в Польше использование фискальных правил объясняется направленностью действий органов государственного управления на улучшение фискальной политики и ее координации с ЕС [7].

Таким образом, **цель статьи** – определить содержание фискальных правил и механизмов их реализации, проанализировать опыт их применения в корректировке фискальной политики.

Существуют различные определения содержания фискальных правил. В большинстве случаев ученые сводят его к установлению некоторых ограничений на проведение фискальной политики путем применения числовых индикаторов для основных показателей бюджетных агрегатов *. Другие исследователи к фискальным правилам относят совокупность институциональных механизмов, направленных на предупреждение отклонений в фискальной политике. Такие ограничения должны быть постоянными и достигаются путем выявления наиболее важных показателей публичных бюджетов [8; 9] **. Эксперты МВФ отмечают, что использование фискальных правил предполагает установление цифровых индикаторов, нацеленных на ограничение изменений бюджетных агрегатов [6, p. 108] ***.

* Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. 2009 / IMF. Prepared by the Fiscal Affairs Department [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.

** Fiscal Rules – Help or hindrance? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://voxeu.org/debates/commentaries/fiscal-rules-help-or-hindrance>.

*** Fiscal Assessment Report, September 2012 / Irish Fiscal Advisory Council [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf.

Необходимость введения таких ограничений объясняется ориентацией управления государственными финансами на обслуживание общегосударственных интересов с учетом рыночных императивов, а не на реализацию политических проектов, навязанных отдельными политическими партиями и приближенными к власти бизнес-группами. Таким образом, фискальные правила нацелены на укрепление контроля со стороны парламента, неправительственных специализированных институтов, общественных организаций за правительством по управлению бюджетными ресурсами. В то же время их введение должно усилить фискальную ответственность правительства, побуждая его к повышению эффективности бюджетных операций, расширению их транспарентности и внедрению инноваций в управление государственными финансами.

Особое внимание уделено вопросам сдерживания правительств от намерений перерасхода доходов государственного бюджета в периоды экономического роста с целью их сохранения для использования в условиях рецессии. Тем самым действия органов государственного управления направлены на проведение не проциклической, а антициклической фискальной политики, а также ориентированы не на краткосрочные, а на средне- и долгосрочные периоды. Кроме того, предполагается достижение более рационального распределения фискальных полномочий между разными звеньями бюджетной системы, совершенствования нормативного регламентирования осуществления фискальных операций [9; 10; 11] *. Использование фискальных правил направляется на удерживание бюджетной политики в рамках, не допускающих отклонений, которые могут стать последствиями углубления диспропорций в бюджетной сфере, а также обострения проблем в экономическом и социальном развитии. В то же время фискальные правила не только накладывают количественные ограничения на показатели выполнения государственного бюджета. Важное значение приобретает также установление более рациональных процедур в ходе проведения фискальной политики.

Известный немецкий ученый Ш. Бланкарт, рассматривая способы сдерживания государственных расходов, выделяет количественные и процедурные ограничения. Потребность в них возникает потому, что “обращениями и апелляциями к политикам с требованием необходимости сокращения государственных расходов цели достичь невозможно” [2, с. 200–201]. Имея в своем распоряжении неограниченные полномочия по вопросам бюджетной политики, политики не заинтересованы в сокращении расходов. Радикальных изменений можно достичь лишь при условии существенного ограничения их компетенции. В состав процедурных ограничений входят: допущение увеличения расходов при наличии источников их покрытия, введение принципов целевого использования отдельных видов государственных доходов, применение порядка планомерного погашения государственной задолженности, осуществление секвестра бюджетных ассигнований. По определению ученых из стран ЕС, процедурные правила направлены на повышение фискальной ответственности правительства, совершенствование управления бюджетными операциями, улучшение связи с ответственностью, а также на повышение прозрачности бюджетных операций [12].

В сфере фискальной политики специалисты МВФ рекомендуют правительствам “раскрепощать” действия автоматических стабилизаторов и одновременно вводить меры по ограничению показателей бюджетного дефицита и государственного долга в течение среднесрочного периода. К актуальным задачам относятся улучшение среднесрочных перспектив роста путем повышения результативности публичных расходов, увеличение государственных инвестиций, усиление стимулов к труду, улучшение качества услуг в сферах образования и здравоохранения. В от-

* Fiscal Rules Dataset 1985–2015 / IMF [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.

дельных государствах считаются целесообразными расширение базы налогообложения и модернизация налоговых систем. Для стран с формирующимися рынками и развивающихся государств приоритетными считаются задачи увеличения доходов для финансирования расходов на человеческий и физический капитал, а также на социальное обеспечение. Для всех стран актуальна необходимость содействия экономическому росту и недопущения чрезмерного неравенства*.

Важное значение приобретают вопросы наднационального регулирования бюджетной политики в рамках интеграционных объединений. В частности, в ЕС был взят курс на фискальную консолидацию с целью ограничения фискальных дисбалансов. Такая направленность побудила правительства многих государств-членов ввести механизмы жесткой экономии, которые сводились к уменьшению бюджетных расходов и увеличению доходов. Однако такая политика привела к росту негативных воздействий на экономическое развитие и занятость вследствие сдерживания совокупного спроса, что, в свою очередь, обострило фискальные риски. Требования наднациональных фискальных правил к правительствам государств-членов, которые устанавливаются без учета особенностей экономического цикла и специфики развития каждой страны, оказались сдерживающим фактором в преодолении последствий кризиса.

После кризиса 2008–2009 гг. снизились уровень банковского кредитования в ЕС, а также цены на жилье, увеличились объемы частной задолженности, что привело к замедлению инвестиционной активности в частном секторе. При таких условиях попытки правительств уменьшить бюджетные расходы обусловили двойное давление на совокупный спрос в сторону его снижения. Таким образом, оказалось, что фискальные правила (в частности, касающиеся уменьшения бюджетного дефицита) не являются гибкими, что повлекло за собой негативные изменения в сфере экономики. Следствием стало уменьшение поступлений в государственный бюджет, что привело не к снижению, а к росту показателей государственного долга [10].

Применение фискальных правил в ЕС, а также повышение контроля за операциями правительства в целом оцениваются положительно, поскольку с их использованием достигнуты более четкие принципы фискальной политики, а также определены ее основные целевые индикаторы. В то же время отдельные государства были вынуждены приостановить действие фискальных правил и отклониться от ограничений, установленных их индикаторами. Причиной стало снижение темпов экономического роста, что не давало возможности выполнить требования, предусмотренные правилами. Правительствам пришлось ввести антициклические меры корректировки, которые привели к выходу за пределы определенных индикаторов развития фискальной сферы. Также были внесены изменения в механизмы фискальной корректировки в сторону увеличения гибкости фискальных правил [6; 7].

Однако отдельные ученые ЕС пришли к выводу, что на практике фискальные правила оказались нерезультативными. Их использование не обеспечило стабилизацию экономики и устойчивость государственного долга, в частности, ответственность возложили на политику жесткой экономии (рекомендованную Еврокомиссией и принятую многими правительствами). По их мнению, фискальные правила требуют совершенствования. Увеличилась критика применения показателей структурного баланса в системе фискальных правил. Отмечается, что их достаточно сложно рассчитать из-за недостатков прогнозирования, поэтому предлагается ввести фискальные правила, в меньшей степени основывающиеся на прогнозах. Неумест-

* IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times. – 2018. – April. – P. X [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>.

ными также считаются (как теоретически, так и практически) попытки применения санкций к нарушителям фискальных правил со стороны Еврокомиссии [13].

Введенные в ЕС фискальные правила не были гибкими. В частности, ограничения по удерживанию государственных заимствований на уровне не выше 3% ВВП могут препятствовать развитию экономики. После экономического кризиса в ЕС зафиксированы снижение объемов банковского кредитования, падение цен на жилье и рост задолженности частного сектора, что привело к снижению инвестиционной деятельности и вызвало, соответственно, уменьшение объема совокупного спроса. При таких условиях сокращение государственных заимствований превратилось в фактор двойного негативного влияния на динамику показателей совокупного спроса. В то же время обращается внимание на отсутствие доказательств того, что уровень государственного долга в размере 60% ВВП становится разрушительным для экономики [10].

Многие исследователи разделяют мнение, что результативность использования фискальных правил остается низкой. Считается, что бюджетные правила не освобождают от проблем разбалансировки фискальной сферы, а также сдерживания государственной задолженности. Также подчеркивается, что фискальные правила играют определенную роль в решении отдельных проблем. Наиболее результативными они оказались в вопросе дефицита бюджета, в отличие от вопросов расходов, доходов и государственного долга — здесь они были менее действенными. Также было выяснено, что контроль за деятельностью правительства и выполнением требований наднациональных правил был жестким [14].

После экономического кризиса 2008–2009 гг. были внесены существенные изменения в фискальные правила в ЕС [6], реформирован Пакт стабильности и роста (введены новые процедуры принятия решений в фискальной сфере), принят Фискальный договор (обязывающий государства-члены ввести количественные индикаторы фискальных правил и повысить эффективность их использования). В частности, внесены требования к установлению в национальном законодательстве правил о том, что структурные дефициты не должны превышать 0,5% ВВП (1% для стран с размером долга менее 60% ВВП и низкими фискальными рисками). В случае невыполнения таких требований предусмотрено, что Еврокомиссия может ввести санкции и штрафы. Проверку введения структурных бюджетных правил на национальном уровне должен устанавливать Европейский суд. Также содержатся требования о необходимости уменьшения государственного долга до 60% ВВП путем принятия ежегодных показателей темпов его сокращения.

В то же время отдельные ученые считают, что вместо того, чтобы сосредоточиться на проблемах бюджетного дефицита, руководство ЕС должно реализовывать стратегию выхода из кризиса на основе воздействия на такие агрегаты, как спрос, потребление, государственные расходы и инвестиции, процентные ставки, а если необходимо, то допускать и сведение бюджета с дефицитом в целях поддержания экономического роста. К тому же, фискальная политика должна по-прежнему решать проблемы уклонения от уплаты налогов, отмены налоговых преференций, создавать для государств возможности по налогообложению активов, высоких доходов и прибылей многонациональных компаний [15].

Возросла необходимость в усилении прозрачности в проведении фискальной политики. В частности, правительства должны четко определить и обнародовать целевые показатели экономического роста, бюджетной экспансии, дефицита публичного бюджета. Фискальную политику следует направлять на поддержание занятости, обеспечение приемлемых показателей инфляции, процентных ставок, повышение уровня оплаты труда, социальной помощи, уменьшение неравенства в дохо-

дах. Становится понятным, что без достаточной прозрачности бюджетных операций введение фискальных правил не приведет к значительным изменениям в фискальной политике. Наоборот, это может усилить ее негативные воздействия на экономическое, финансовое и социальное развитие страны.

Важным является вопрос создания независимых институтов, которые бы осуществляли мониторинг и контроль за соблюдением устойчивости государственных финансов. По определению специалистов Еврокомиссии, фискальные правила становятся результативными только при наличии надлежащих институтов для осуществления контроля и обеспечения их выполнения*.

В частности, в Польше признано целесообразным создать Совет по бюджетной политике с полномочиями накладывать вето на бюджетные операции, не соответствующие требованиям формирования бюджета [16]. В Швеции учрежден Совет по фискальной политике, контролирующий соблюдение правил баланса бюджета, осуществляющий оценку направления фискальной политики на обеспечение фискальной устойчивости, соблюдение прозрачности государственного бюджета и проверяющий качество прогнозов в фискальной сфере. К его полномочиям отнесена также разработка принципов формирования и реализации фискальных правил.

Таким образом, введение фискальных правил направлено на решение целого ряда задач: установление ограничений (индикаторов) на важнейшие показатели бюджетных операций с целью фискальной консолидации, а также внедрение более рациональных процедур в сфере исполнения публичных бюджетов для повышения результативности бюджетной политики. Однако, кроме задач сдерживания роста показателей бюджетного дефицита и государственного долга, бюджетная политика должна положительно влиять на экономическое и финансовое развитие, в частности, на решение экономических и социальных проблем страны (поддержание экономического роста и обеспечение финансовой стабильности).

С учетом таких подходов *фискальные правила* следует определить как совокупность механизмов, используемых для направления фискальной политики на реализацию приоритетов поступательного и устойчивого развития страны в условиях недопущения накопления государственной задолженности.

Анализ рассматриваемых в научных публикациях подходов по вопросу определения фискальных правил дает основания для вывода о том, что их использование позволяет решить целый ряд задач:

- уменьшить нестабильность в проведении фискальной политики и установить четкие приоритеты для правительства в управлении бюджетными операциями;
- продолжить фискальную консолидацию с целью ограничения государственной задолженности и бюджетного дефицита;
- усилить бюджетную дисциплину и эффективность расходования бюджетного ресурса за счет: а) укрепления контроля за бюджетными операциями правительства со стороны парламента и гражданского общества (для недопущения использования бюджетного ресурса в интересах доминирующих бизнес-групп, а также отдельных политических сил); б) введения более результативных способов бюджетного планирования (среднесрочные планы с учетом воздействий экономических циклов), повышения уровня бюджетного прогнозирования; в) совершенствования распределения бюджетных полномочий между субсекторами государственного управления (фискальная децентрализация);

* Fiscal rules database / European Commission [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en.

– корректировать бюджетную политику для увеличения поддержки ею экономического роста, повышения занятости и обеспечения финансовой стабильности (финансирование сохранения совокупного спроса в случае его уменьшения со стороны частного сектора, недопущение негативных воздействий бюджетной политики на темпы инфляции, уровень процентных ставок, курс национальной валюты);

– вносить изменения в нормативную базу по вопросам более четкого регламентирования формирования и выполнения публичных бюджетов.

Внесение изменений в использование фискальных правил приобретает достаточно важное значение для Украины. В нашей стране действует фискальное правило об ограничении государственной задолженности. Общий объем государственного и гарантированного государством долга на конец бюджетного периода не должен превышать 60% годового номинального объема ВВП Украины (ст. 18, ч. 2 Бюджетного кодекса Украины). В то же время, согласно Заключительным положениям (ст. 23), в условиях проведения антитеррористической операции такое положение не применялось. К бюджетным правилам можно отнести также регламентирование общего объема местного и гарантированного местными общинами долга. Его объемы не должны превышать 200% (для Киева – 400%) среднегодового прогнозного объема поступлений бюджета развития (без учета местных заимствований и капитальных трансфертов из других бюджетов) (ст. 18, п. 2 Бюджетного кодекса Украины).

Однако государственная задолженность намного превышала установленные индикаторы [17]. Накопление ее объемов сверх определенных лимитов допускалось (при условии неприменения предельного индикатора в размере 60% ВВП) положениями законов о государственном бюджете, принятых в последние годы (рис. 2). Существенное увеличение государственного и гарантированного государством долга предусмотрено и в 2018 г.

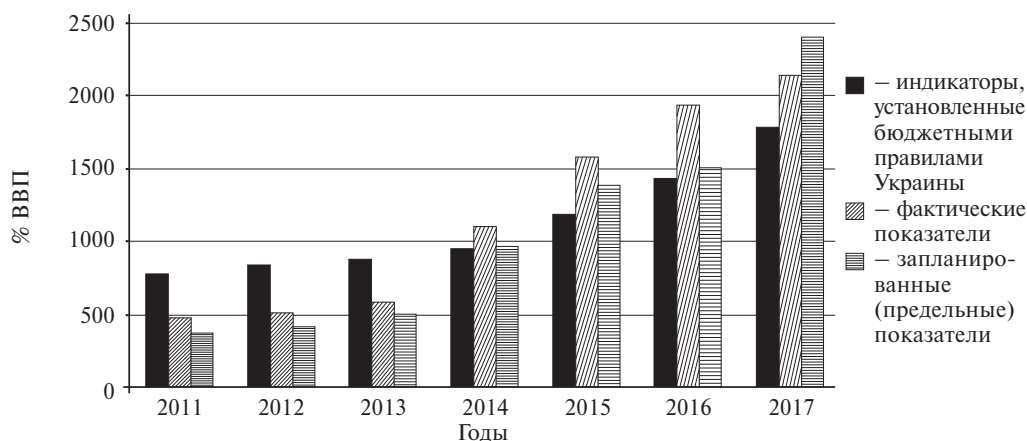


Рис. 2. Динамика показателей государственного и гарантированного государством долга Украины

Примечание: индикаторы, установленные бюджетными правилами Украины, определены в размере 60% номинального объема ВВП за соответствующие периоды; запланированные (предельные) показатели отражают исключительно государственный долг (с 2011 по 2016 г. включительно) и государственный и гарантированный государством долг (с 2017 г.).

Построено автором по: Борг. Боргова статистика.

Державний та гарантований державою борг / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/borhova-statystyka>; [15, p. 24].

До 2013 г. включительно показатели фактического выполнения (как и плана) были значительно ниже объема задолженности в размере 60% ВВП. К тому же, за основу плановых показателей взяли только величину государственного долга, без учета гарантированных обязательств. Начиная с 2014 г. показатели долга оказались

более высокими по сравнению с принятыми индикаторами. Таким образом, правило о недопущении превышения объема государственного и гарантированного государством долга в размере 60% ВВП нарушалось. С 2017 г. плановые показатели начали учитывать гарантированную центральным правительством задолженность, но и в таких условиях они существенно превышали принятые индикаторы. Фактически такое увеличение было менее значительным, однако достигнутые показатели превысили установленные Бюджетным кодексом Украины долговые показатели.

Серьезные изменения были характерны и для динамики показателей финансирования дефицита государственного бюджета (рис. 3). Общая сумма финансирования государственного бюджета, предусмотренная фискальными правилами ЕС (3% ВВП), имела тенденцию к росту, поскольку увеличивались объемы номинального ВВП. В то же время запланированные показатели (как первоочередные, так и с учетом изменений) превышали установленные индикаторы. Это объясняется попытками органов государственного управления увеличить расходную часть государственного бюджета. Однако динамика фактических показателей финансирования дефицита отличалась как от индикаторов, так и от плановых показателей. По итогам 2015 г., фактические показатели дефицита резко снизились. Причиной стало ускорение темпов роста доходной части государственного бюджета, а в 2016 г. увеличение финансирования дефицита объясняется ростом показателей бюджетных расходов. Повышался уровень государственных расходов на обслуживание заимствований: по итогам 2017 г., их доля в ВВП достигла 3,88%.



Рис. 3. Показатели финансирования дефицита государственного бюджета в Украине

Построено автором на основе данных Законов Украины “О государственном бюджете Украины” на 2011–2017 гг.; Виконання бюджету / Державна казначейська служба України : Офіційний сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Стратегия устойчивого развития “Украина-2020” нацеливает на продолжение фискальной консолидации и ускорение структурных реформ, а программой сотрудничества Украины с МВФ для укрепления общей фискальной дисциплины предусмотрены разработка и использование фискальных правил*.

Для недопущения увеличения государственного и гарантированного государством долга сверх определенных Бюджетным кодексом Украины объемов нужно

* Лист про наміри. Київ, 2 березня 2017 року. Україна: Меморандум про економічну і фінансову політику [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=46564506>.

расширить перечень фискальных правил, а также ввести надлежащие механизмы их имплементации. Так, необходимо усилить контроль за проведением правительством бюджетных операций со стороны Верховной Рады Украины и общественных институтов. Следует подчеркнуть, что установленные законами о государственном бюджете на будущие периоды объемы государственного и гарантированного государством долга не должны превышать их предельные показатели, определенные Бюджетным кодексом Украины. У отдельных ученых есть предложения по применению правил циклично-скорректированного баланса общего правительства [3].

Вместе с тем следует учитывать, что в случаях, когда фискальные правила носят исключительно формальный характер и не предусматривают внесение необходимых изменений в проведение правительствами финансовой политики (таких, которые требуют восстановления устойчивого состояния публичного бюджета без усиления негативных воздействий на экономическое и социальное развитие), фискальные дисбалансы могут даже углубляться. Принятые правила становятся результативными при условиях, когда они нацелены на улучшение показателей развития фискальной сферы на основе реалистичных подходов, а не предпочтений отдельных политических сил.

Выводы

В последние годы обостряются фискальные риски в зарубежных странах вследствие усиления нестабильности экономического и социального развития. При этом введение необходимых мер органами государственного управления с целью их нейтрализации осуществлялось со значительным отставанием и не характеризовалось достижением приемлемых экономических и социальных результатов. Следствием стало накопление диспропорций в фискальной сфере (что проявилось в росте дефицитов публичных бюджетов и накоплении государственной задолженности).

Одним из действенных механизмов повышения результативности бюджетной политики стало введение фискальных правил. Их использование направлено на ограничение бюджетных дисбалансов и корректировку фискальной политики для решения целого ряда проблем: удерживание приемлемых фискальных показателей, усиление положительных воздействий фискальной политики на экономический рост, обеспечение финансовой стабильности, поддержки поступательного экономического, финансового и социального развития страны.

Фискальные правила, используемые в зарубежных странах, позволили решить определенные проблемы. В то же время рекомендованные МВФ и принятые в ЕС наднациональные фискальные правила оказались очень жесткими и срабатывали только в условиях стабильной экономической ситуации. Следовательно, их применение не способно в достаточной степени предупредить кризисные явления в экономике. Национальные правительства и Еврокомиссия были вынуждены вносить существенные изменения в фискальную политику с целью восстановления экономического роста, одновременно обеспечивая устойчивое состояние государственных финансов.

В Украине фискальные риски остаются достаточно высокими, что проявляется в накоплении государственного и гарантированного государством долга. При этом показатели дефицита бюджета сектора общего государственного управления намного уменьшились. Основными причинами долговой экспансии стало значительное увеличение дефицитно-долговой корректировки. Решение таких проблем предполагает внесение изменений в фискальную политику, включая принятие и имплементацию четких и одновременно гибких фискальных правил. Их перечень, а также принципы применения конкретных механизмов имплементации нуждаются в разработке (с учетом опыта зарубежных стран) и внесении в нормативную базу, регламентирующую проведение фискальных операций.

Список использованной литературы

1. Кудряшов В.П. Рекомендации МВФ по вопросам фискальной политики и их учета в Украине // Экономика Украины. – 2016. – № 10. – С. 3–19.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки ; [пер. з нім.] ; [за ред. В.М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – 656 с.
3. Богдан Т.П. Фіскальні правила як важлива складова прогресивних фіскальних інститутів // Фінанси України. – 2016. – № 4. – С. 7–26.
4. Геец В.М. Особенности взаимосвязи экономических и политических трансформаций на пути к реконструктивному развитию экономики Украины // Экономика Украины. – 2017. – № 10. – С. 3–17.
5. Єфіменко Т.І. Розвиток економіки України в умовах зміцнення безпеки в Чорноморському регіоні // Фінанси України. – 2018. – № 6. – С. 7–18.
6. Public financial management and its emerging architecture ; [M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare, eds.]. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF071/20033-9781475531091/20033-9781475531091/20033-9781475531091.xml?redirect=true>.
7. Begg I., Lucas Cole A., Guerello Ch., Traficante G., Poniatowski G., Glowacki K. et al. Fiscal rules and other rule-based mechanisms in practice: introduction to case studies of four Member States. FIRSTRUN Deliverable 6.5 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-04-13/D6_5_case_studies.pdf.
8. Corbacho A., Ter-Minassian T. Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules / The International Handbook of Public Financial Management ; [R. Allen, R. Hemming, B.H. Potter, eds.]. – London : Palgrave Macmillan, 2013. – P. 38–62 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137315304_3.
9. Wierts P. Fiscal Rules and Fiscal Outcomes in EMU Theory and Evidence. – The Centre for Euro-Asian Studies, 2008. – 273 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.dnb.nl/en/binaries/WiertsThesisFiscalRulesOctober2008Final_tcm47-210422.pdf.
10. Pettinger T. EU Fiscal rules – economic issues and problems [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.economicshelp.org/blog/7050/economics/eu-fiscal-rules/>.
11. Ayus-i-Casals J. National Expenditure Rules: Why, How and When / Economic Papers 473. – December. – 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/esp473_en.pdf.
12. Kawarska A. Fiscal Rules in Poland (Reguly fiskalne w Polsce) // Research Reports. University of Warsaw, Faculty of Management. – 2016. – Vol. 2. – Iss. 22. – P. 213–223 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ideas.repec.org/a/sgm/resrep/v2i22y2016p213-223.html>.
13. Claeys G., Darvas Z. How to reform EU fiscal rules [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bruegel.org/2016/04/how-to-reform-eu-fiscal-rules/>.
14. Heinemann F., Moessinger M.-D., Yeter M. Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis // European Journal of Political Economy. – January 2018. – Vol. 51. – P. 69–92 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268016301471>.
15. Mathieu C., Sterdyniak H. Do we need fiscal rules? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.boeckler.de/pdf/v_2011_10_27_mathieu_sterdyniak.pdf.
16. Gadamski W. Five Steps to reduce the Public Debt [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://financialobserver.eu/poland/five-steps-to-reduce-the-public-debt/>.

17. Кудряшов В.П. Императивы и риски накопления государственных заимствований // Экономика Украины. – 2018. – № 6. – С. 26–44.

References

1. Kudryashov V.P. *Rekomendatsii MVF po voprosam fiskal'noi politiki i ikh ucheta v Ukraine* [Recommendations of IMF on questions of the fiscal policy and their account in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 10, pp. 3–19 [in Russian].
2. Blankart Ch. *Derzhavni Finansy v Umovakh Demokratii: Vstup do Finansovoi Nauky* [Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft]. V.M. Fedosov (Ed.). Kyiv, Lybid', 2000 [in Ukrainian].
3. Bohdan T. *Fiskal'ni pravyla yak vazhlyva skladova progresyvnykh fiskal'nykh instytutiv* [Fiscal rules as an essential component of advanced fiscal institutions]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2016, No. 4, pp. 7–26 [in Ukrainian].
4. Heyets V.M. *Osobennosti vzaimosvyazi ekonomicheskikh i politicheskikh transformatsii na puti k rekonstruktivnomu rozvytiyu ekonomiki Ukrainy* [Peculiarities of interrelationship of economic and political transformations on the way to reconstructive development of Ukraine's economy]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2017, No. 10, pp. 3–17 [in Russian].
5. Iefymenko T. *Rozvytok ekonomiky Ukrainy v umovakh zmitsnennya bezpeky v Chornomors'komu rehioni* [Development of the Ukrainian economy in the context of strengthening security in the Black Sea region]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2018, No. 6, pp. 7–18 [in Ukrainian].
6. Public Financial Management and its Emerging Architecture. M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare (Eds.). Washington, D.C., International Monetary Fund, 2013, available at: [https://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF071/20033-9781475531091/20033-9781475531091.xml?redirect=true](https://www.elibrary.imf.org/abstract/IMF071/20033-9781475531091/20033-9781475531091/20033-9781475531091.xml?redirect=true).
7. Begg I., Lucas Cole A., Guerello Ch., Traficante G., Poniowski G., Głowacki K. et al. Fiscal rules and other rule-based mechanisms in practice: introduction to case studies of four Member States. FIRSTRUN Deliverable 6.5, available at: http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-04-13/D6_5_case_studies.pdf.
8. Corbacho A., Ter-Minassian T. Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules, in: *The International Handbook of Public Financial Management*. R. Allen, R. Hemming, B.H. Potter (Eds.). London, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 38–62, available at: https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137315304_3.
9. Wierts P. Fiscal rules and fiscal outcomes in EMU theory and evidence. *Doctor's thesis*. The Centre for Euro-Asian Studies, 2008, available at: https://www.dnb.nl/en/binaries/WiertsThesisFiscalRulesOctober2008Final_tcm47-210422.pdf.
10. Pettinger T. EU fiscal rules – economic issues and problems, available at: <https://www.economicshelp.org/blog/7050/economics/eu-fiscal-rules/>.
11. Ayus-i-Casals J. National expenditure rules: why, how and when. *Economic Papers* 473, December 2012, available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_en.pdf.
12. Kawarska A. Fiscal rules in Poland (Reguly fiskalne w Polsce). *Research Reports. University of Warsaw, Faculty of Management*, 2016, Vol. 2, Iss. 22, pp. 213–223, available at: <https://ideas.repec.org/a/sgm/resrep/v2i22y2016p213-223.html>.
13. Claeys G., Darvas Z. How to reform EU fiscal rules, available at: <http://bruegel.org/2016/04/how-to-reform-eu-fiscal-rules/>.

14. Heinemann F., Moessinger M.-D., Yeter M. Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*, January 2018, Vol. 51, pp. 69–92, available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268016301471>.

15. Mathieu C., Sterdyniak H. Do we need fiscal rules?, available at: https://www.boeckler.de/pdf/v_2011_10_27_mathieu_sterdyniak.pdf.

16. Gadomski W. Five steps to reduce the publice debt, available at: <https://financialobserver.eu/poland/five-steps-to-reduce-the-public-debt/>.

17. Kudryashov V.P. *Imperativy i riski nakopleniya gosudarstvennykh zaimstvovaniy* [Imperatives and risks of the state borrowings' accumulation]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2018, No. 6, pp. 26–44 [in Russian].

*Статья поступила в редакцию 13 июля 2018 г.
The article was received by the Editorial staff on July 13, 2018.*
