



В. П. КУДРЯШОВ,
професор, доктор економічних наук,
заввідділом державних фінансів
Науково-дослідного фінансового інституту
ДННУ “Академія фінансового управління”,
бул. Дружби народів, 38, 01014, Київ, Україна

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

УДК 336.143

ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА ТА КОРИГУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Проведено аналіз змісту фіскальних правил. Запропоновано його трактування, що відображає як обмежувальні, так і коригуючі їх функції. Висвітлено застосування фіскальних правил і механізмів коригування бюджетної політики у державах – членах ЄС. Зроблено висновки, що зміцнення жорсткості фіскальних правил на наднаціональному рівні в ЄС перешкоджало їх гнучкості. Зазначено, що зміни до застосування фіскальних правил є досить важливими для підвищення результативності фіскальної політики в Україні.

Ключові слова: державні фінанси; бюджетна політика; державні запозичення; державний борг; фіскальні правила; фіскальна консолідація; прозорість бюджетних операцій.

Бібл. 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 Василь Павлович (Kudryashov Vasy), 2018; e-mail: kvp.kudrya@gmail.com.

Протягом останніх років відбувалося посилення нестабільності у більшості країн світу, що викликало необхідність змін у структурі ринкових механізмів, оновлення стратегій провідних корпорацій, а також запровадження більш результативних заходів державного коригування з метою забезпечення стабільного поступального розвитку та попередження кризових явищ в економічній і фінансовій сферах. Проте державне управління виявилось не готовим до адекватних відповідей на загострення фіскальних ризиків. Наслідком стали негативні результати: зниження темпів економічного зростання, рецесія (2008–2009 рр.), а також досить затяжний період відновлення. З метою стабілізації було істотно розширено заходи дискреційної політики, які вимагали різкого збільшення ресурсу шляхом розміщення запозичень, що спричинило накопичення державної заборгованості.

За оцінками фахівців МВФ, у 2016 р. публічний борг у розвинутих країнах досяг 105% ВВП (рис. 1), у державах з ринками, що формуються, – 50%, а у країнах з низькими рівнями доходів – 40%. Основу такої динаміки становили значні первинні дефіцити, які у країнах з ринками, що формуються, а також у державах, що розвиваються, досягли рекордних розмірів. У ЄС-28 у період економічної кризи показники державного боргу відносно ВВП різко збільшились (у 2009 р. – на 15,9 процентного пункта до рівня 2007 р.) *.

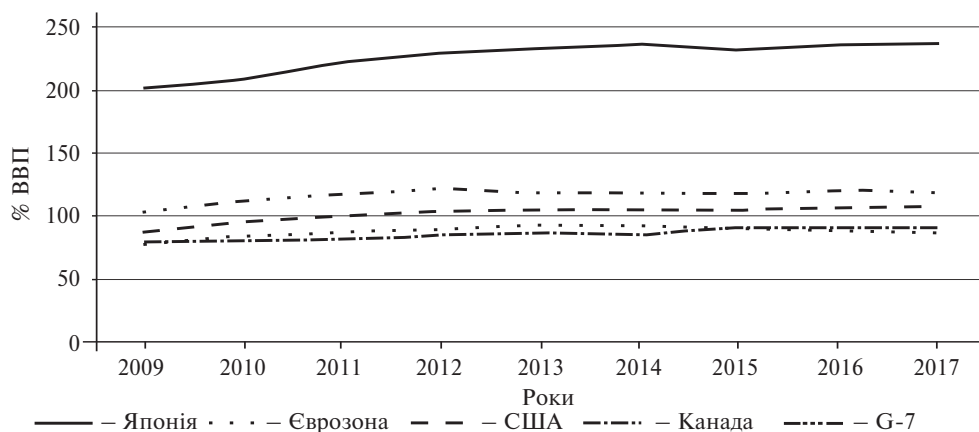


Рис. 1. Динаміка показників державної заборгованості

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

За визначенням експертів МВФ, досягнення та утримання високих показників публічного боргу негативно впливають на фінансову спроможність уряду протидіяти глобальним фінансовим викликам, адекватно реагувати на раптові погіршення умов фінансування державного бюджету, що призводить до загострення ризиків рефінансування запозичень (унаслідок ускладнення доступу до фінансових ринків), а також обмежує потенціал підтримання економічного розвитку **.

* IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times. – 2018. – April. – P. X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

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

Підвищення показників бюджетного дефіциту та державної заборгованості вимагало зміни фіскальної політики. На початкових етапах подолання рецесії рекомендації МВФ та Єврокомісії зводилися в основному до необхідності використання заходів жорсткої економії шляхом обмеження бюджетних видатків та збільшення доходів з метою стримування боргової експансії [1]. Проте така політика виявилась орієнтованою переважно на обмеження диспропорцій у сфері державних фінансів без урахування впливів бюджетного коригування на розвиток економіки та фінансової системи. На практиці зменшення дефіциту бюджету до рівня, рекомендованого Єврокомісією, відбувалося протягом п'яти років, а відновлення показників державної заборгованості не досягнуто і досі. У 2017 р. державний борг відносно ВВП у державах – членах ЄС-28 перевищував показник 2007 р. на 24,1 процентного пункта.

Теоретичні дослідження, спрямовані на розроблення підходів до вирішення проблем розвитку фіскальної системи, значно відставали від потреб практики державного управління. Посилилася критика настанов на продовження фіскальної консолідації, яка здійснювалася без урахування тенденцій економічного і соціального розвитку, а також особливостей окремих країн. Для обмеження фіскальних ризиків запропоновано розробити та запровадити нові підходи до проведення фіскальної політики.

Питанням проведення бюджетної політики, орієнтованої на соціально-економічний розвиток, приділено значну увагу такими науковцями, як: Ш. Бланкарт [2, с. 200–201], Т.П. Богдан [3], В.М. Геєць [4], Т.І. Єфименко [5], М. Кан'яно, Т. Керістін, М. Лазар [6] та іншими.

До одного з інноваційних механізмів, який використовується з метою покращення бюджетної політики, належить запровадження фіскальних правил, рекомендованих МВФ. Протягом останніх років їх застосування у багатьох країнах розширювалось, а в ЄС збільшилося (порівняно з 1990-ми роками) у 10 разів. Зокрема, у Польщі використання фіскальних правил пояснюється спрямованістю дій органів державного управління на покращення фіскальної політики та її координацію з ЄС [7].

Отже, **мега статті** – визначити зміст фіскальних правил і механізмів їх реалізації, проаналізувати досвід їх застосування у коригуванні фіскальної політики.

Існують різні визначення змісту фіскальних правил. У більшості випадків науковці зводять його до встановлення певних обмежень на проведення фіскальної політики шляхом застосування числових індикаторів для основних показників бюджетних агрегатів *. Інші дослідники до фіскальних правил відносять сукупність інституційних механізмів, спрямованих на попередження відхилень у фіскальній політиці. Такі обмеження мають бути постійними і досягаються шляхом виявлення найбільш важливих показників публічних бюджетів [8; 9] **. Експерти МВФ зазначають, що використання фіскальних правил передбачає встановлення цифрових індикаторів, націлених на обмеження змін бюджетних агрегатів [6, р. 108] ***.

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

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

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

Необхідність запровадження таких обмежень пояснюється спрямуванням управління державними фінансами на обслуговування загальнодержавних інтересів з урахуванням ринкових імперативів, а не на реалізацію політичних проектів, нав'язаних окремими політичними партіями та наближеними до влади бізнес-групами. Таким чином, фіскальні правила мають за мету зміцнення контролю з боку парламенту, неурядових спеціалізованих інституцій, громадських організацій за урядом щодо управління бюджетними ресурсами. Водночас їх запровадження має посилити фіскальну відповідальність уряду, спонукаючи його до підвищення ефективності бюджетних операцій, розширення їх транспарентності та впровадження інновацій в управління державними фінансами.

Особливу увагу приділено питанням стримування урядів від намірів перевитрачання доходів державного бюджету в періоди економічного зростання з метою їх заощадження для використання в умовах рецесії. Тим самим дії органів державного управління спрямовуються на проведення не проциклічної, а антициклічної фіскальної політики, а також орієнтовані не на короткострокові, а на середньо- та довгострокові періоди. Крім того, передбачається досягнення більш раціонального розподілу фіскальних повноважень між різними ланками бюджетної системи, вдосконалення нормативного регламентування здійснення фіскальних операцій [9; 10; 11] *. Використання фіскальних правил спрямовується на утримання бюджетної політики у рамках, які не допускають відхилень, що можуть стати наслідками поглиблення диспропорцій у бюджетній сфері, а також загострення проблем в економічному і соціальному розвитку. Водночас фіскальні правила не тільки накладають кількісні обмеження на показники виконання державного бюджету. Важливого значення набуває також установлення більш раціональних процедур у ході проведення фіскальної політики.

Відомий німецький науковець Ш. Бланкарт, розглядаючи способи стримування державних видатків, виокремлює кількісні та процедурні обмеження. Потреба в них виникає тому, що “зверненнями та апеляціями до політиків з вимогою необхідності скорочення державних видатків мети досягти неможливо” [2, с. 200–201]. Маючи у своєму розпорядженні необмежені повноваження з питань бюджетної політики, політики не заінтересовані у скороченні видатків. Радикальних змін можна досягти лише за умов істотного обмеження їх компетенції. До складу процедурних обмежень належать: допущення збільшення видатків за наявності джерел їх покриття, введення принципів цільового використання окремих видів державних доходів, застосування порядку планомірного погашення державної заборгованості, здійснення секвестру бюджетних асигнувань. За визначенням науковців ЄС, процедурні правила спрямовуються на підвищення фіскальної відповідальності уряду, вдосконалення управління бюджетними операціями, покращення комунікацій з громадськістю, а також на підвищення прозорості бюджетних операцій [12].

У сфері фіскальної політики фахівці МВФ рекомендують урядам “розкріпачувати” дію автоматичних стабілізаторів та водночас запроваджувати заходи щодо обмеження показників бюджетного дефіциту і державного боргу протягом середньострокового періоду. До актуальних завдань належать покращення середньострокових перспектив зростання шляхом підвищення результативності публічних видатків, збільшення державних інвестицій, посилення стимулів до праці, поліп-

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

шення якості послуг у сферах освіти та охорони здоров'я. В окремих державах вважаються за доцільне розширення бази оподаткування та модернізація податкових систем. Для країн з ринками, що формуються, і держав, що розвиваються, пріоритетними визнаються завдання збільшення доходів для фінансування видатків на людський і фізичний капітал, а також на соціальне забезпечення. Для всіх країн актуальною є необхідність сприяння економічному зростанню та недопущення надмірної нерівності*.

Важливого значення набувають питання наднаціонального регулювання бюджетної політики в рамках інтеграційних об'єднань. Зокрема, в ЄС було взято курс на фіскальну консолідацію з метою обмеження фіскальних дисбалансів. Така спрямованість спонукала уряди багатьох держав-членів запровадити механізми жорсткої економії, які зводилися до зменшення бюджетних видатків та збільшення доходів. Проте така політика призвела до зростання негативних впливів на економічний розвиток і зайнятість унаслідок стримування сукупного попиту, що, у свою чергу, загостило фіскальні ризики. Вимоги наднаціональних фіскальних правил до урядів держав-членів, які встановлюються без урахування особливостей економічного циклу і специфіки розвитку кожної країни, виявилися стримуючим фактором у подоланні наслідків кризи.

Після кризи 2008–2009 рр. знизився рівень банківського кредитування в ЄС, а також ціни на житло, збільшилися обсяги приватної заборгованості, що спричинило уповільнення інвестиційної активності у приватному секторі. За таких умов спроби урядів зменшити бюджетні видатки зумовили подвійний тиск на сукупний попит у бік його зниження. Таким чином, виявилось, що фіскальні правила (зокрема, щодо зменшення бюджетного дефіциту) не є гнучкими, що спричинило негативні зміни у сфері економіки. Наслідком стало зменшення надходжень до державного бюджету, що призвело не до зниження, а до зростання показників державного боргу [10].

Застосування фіскальних правил в ЄС, а також підвищення контролю за операціями уряду в цілому оцінюються позитивно, оскільки з їх використанням досягнуто більш чітких принципів фіскальної політики, а також визначено її основні цільові індикатори. Водночас окремі держави змушені були призупинити дію фіскальних правил та відхилитися від обмежень, установлених їх індикаторами. Причиною стало зниження темпів економічного зростання, що не давало можливості виконати вимоги, передбачені правилами. Урядам довелося запровадити антициклічні заходи коригування, які призвели до виходу за межі визначених індикаторів розвитку фіскальної сфери. Також було внесено зміни до механізмів фіскального коригування у бік збільшення гнучкості фіскальних правил [6; 7].

Проте окремі науковці ЄС дійшли висновку, що на практиці фіскальні правила виявилися нерезультативними. Їх використання не забезпечило стабілізацію економіки та стійкість державного боргу, зокрема, відповідальність вони поклали на політику жорсткої економії (рекомендовану Єврокомісією та прийняту багатьма урядами). На їх думку, фіскальні правила вимагають удосконалення. Зростає критика застосування показників структурного балансу в системі фіскальних правил. Зазначається, що їх досить складно розрахувати через недоліки прогнозування, тому пропонується запровадити фіскальні правила, які меншою мірою ґрунтують

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

ються на прогнозах. Недоречними також вважаються (як теоретично, так і практично) спроби застосування санкцій до порушників фіскальних правил з боку Єврокомісії [13].

Запроваджені в ЄС фіскальні правила не були гнучкими. Зокрема, обмеження щодо утримання державних запозичень на рівні, не вищому за 3% ВВП може перешкоджати розвитку економіки. Після економічної кризи в ЄС зафіксовано зниження обсягів банківського кредитування, падіння цін на житло та зростання заборгованості приватного сектору, що спричинило зниження інвестиційної діяльності і викликало, відповідно, зменшення обсягу сукупного попиту. За таких умов скорочення державних запозичень перетворилося на фактор подвійного негативного впливу на динаміку показників сукупного попиту. Водночас звертається увага на відсутність доказів того, що рівень державного боргу в розмірі 60% ВВП стає руйнівним для економіки [10].

Багато дослідників поділяють думку, що результативність використання фіскальних правил залишається низькою. Вважається, що бюджетні правила не вирішують проблем розбалансування фіскальної сфери, а також стримування державної заборгованості. Також підкреслюється, що фіскальні правила відіграють певну роль у розв'язанні окремих проблем. Найбільш результативними вони виявилися відносно дефіциту бюджету, на відміну від питань щодо видатків, доходів та державного боргу – тут вони були менш дієвими. Також було з'ясовано, що контроль за діяльністю уряду і за виконанням вимог наднаціональних правил був більш жорстким [14].

Після економічної кризи 2008–2009 рр. було внесено істотні зміни до фіскальних правил в ЄС [6]. Було здійснено реформування Пакту стабільності і зростання (запроваджено нові процедури щодо прийняття рішень у фіскальній сфері), укладено Фіскальний договір (який зобов'язує держави-члени запровадити кількісні індикатори фіскальних правил та підвищити ефективність їх використання). Зокрема, внесено вимоги до встановлення в національному законодавстві правил про те, що структурні дефіцити не мають перевищувати 0,5% ВВП (1% для країн з розміром боргу менш як 60% ВВП та низькими фіскальними ризиками). У разі невиконання таких вимог передбачено, що Єврокомісія може запровадити санкції та штрафи. Перевірку введення структурних бюджетних правил на національному рівні повинен встановлювати Європейський суд. Також містяться вимоги щодо необхідності зменшення державного боргу до 60% ВВП шляхом прийняття щорічних показників темпів його скорочення.

Водночас окремі науковці вважають, що замість того, щоб зосереджуватися на проблемах бюджетного дефіциту, керівництво ЄС повинно реалізовувати стратегію виходу з кризи на основі впливів на такі агрегати, як попит, споживання, державні видатки та інвестиції, процентні ставки, а за необхідності – допускати і зведення бюджету з дефіцитом з метою підтримання економічного зростання. До того ж, фіскальна політика повинна, як і раніше, вирішувати проблеми ухиляння від сплати податків, скасування податкових преференцій, створювати для держав можливості з оподаткування активів, високих доходів та прибутків багатонаціональних компаній [15].

Зросла необхідність у посиленні прозорості у проведенні фіскальної політики. Зокрема, уряди мають чітко визначити та оприлюднити цільові показники економічного зростання, бюджетної експансії, дефіциту публічного бюджету. Фіскальну політику слід спрямовувати на підтримання зайнятості, забезпечення прийнят-

них показників інфляції, процентних ставок, підвищення рівня оплати праці, соціальної допомоги, зменшення нерівності в доходах. Стає зрозумілим, що без достатнього рівня прозорості бюджетних операцій запровадження фіскальних правил не приведе до значних змін у фіскальній політиці. Навпаки, це може посилити її негативні впливи на економічний, фінансовий і соціальний розвиток країни.

Важливим є створення незалежних інституцій, які б здійснювали моніторинг і контроль за дотриманням стійкого стану державних фінансів. За визначенням фахівців Єврокомісії, фіскальні правила стають результативними тільки за наявності належних інститутів для контролю та забезпечення їх виконання*.

Зокрема, у Польщі визнано за доцільне створити Раду з бюджетної політики з повноваженнями накладати вето на бюджетні операції, які не відповідають вимогам формування бюджету [16]. У Швеції створено Раду з фіскальної політики, яка контролює дотримання правил балансу бюджету, здійснює оцінку спрямування фіскальної політики на забезпечення фіскальної стійкості, дотримання прозорості державного бюджету та перевіряє якість прогнозів у фіскальній сфері. До її повноважень віднесено також розроблення засад формування та реалізації фіскальних правил.

Таким чином, запровадження фіскальних правил спрямоване на розв'язання цілого ряду завдань: установлення обмежень (індикаторів) на найважливіші показники бюджетних операцій з метою фіскальної консолідації, а також прийняття більш раціональних процедур у сфері виконання публічних бюджетів для підвищення результативності бюджетної політики. Проте, крім завдань стримування зростання показників бюджетного дефіциту та державного боргу, бюджетна політика має позитивно впливати на економічний та фінансовий розвиток, зокрема, на вирішення економічних і соціальних проблем країни (підтримання економічного зростання та забезпечення фінансової стабільності).

З урахуванням таких підходів *фіскальні правила* слід визначити як сукупність механізмів, які використовуються для спрямування фіскальної політики на реалізацію пріоритетів поступального і сталого розвитку країни за умов недопущення нагромадження державної заборгованості.

Аналіз розглянутих у наукових публікаціях підходів з питання визначення фіскальних правил дає підстави зробити висновки, що їх використання дозволяє вирішити цілий ряд завдань:

- зменшити нестабільність у проведенні фіскальної політики та встановити чіткі пріоритети для уряду в управлінні бюджетними операціями;
- продовжити фіскальну консолідацію з метою обмеження державної заборгованості та бюджетного дефіциту;
- посилити бюджетну дисципліну та ефективність витрачання бюджетного ресурсу за рахунок: а) зміцнення контролю за бюджетними операціями уряду з боку парламенту і громадянського суспільства (для недопущення використання бюджетного ресурсу в інтересах домінуючих бізнес-груп, а також окремих політичних сил); б) запровадження більш результативних способів бюджетного планування (середньострокові плани з урахуванням впливів економічних циклів), підвищення рівня бюджетного прогнозування; в) удосконалення розподілу бюджетних повноважень між субсекторами державного управління (фіскальна децентралізація);

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

– коригувати бюджетну політику для збільшення підтримки нею економічного зростання, підвищення зайнятості та забезпечення фінансової стабільності (фінансування збереження сукупного попиту у випадках його зменшення з боку приватного сектору, недопущення негативних впливів бюджетної політики на темпи інфляції, рівень процентних ставок, курс національної валюти);

– вносити зміни до нормативної бази з питань більш чіткого регламентування формування та виконання публічних бюджетів.

Внесення змін до використання фіскальних правил набуває досить важливого значення для України. У нашій державі діє фіскальне правило щодо обмеження державної заборгованості. Загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП України (ст. 18, ч. 2 Бюджетного кодексу України). Водночас, згідно з Прикінцевими положеннями (ст. 23), в умовах проведення антитерористичної операції таке положення не застосовувалося. До бюджетних правил можна віднести також регламентацію загального обсягу місцевого та гарантованого місцевими громадами боргу. Його обсяги не повинні перевищувати 200% (для Києва – 400%) середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування місцевих запозичень і капітальних трансфертів з інших бюджетів) (ст. 18, п. 2 Бюджетного кодексу України).

Проте державна заборгованість набагато перевищувала встановлені індикатори [17]. Накопичення її обсягів понад визначені ліміти допускалося (за умов незастосування граничного індикатора у розмірі 60% ВВП) положеннями законів про державний бюджет, ухвалених протягом останніх років (рис. 2). Істотне збільшення державного і гарантованого державою боргу передбачено і у 2018 р.

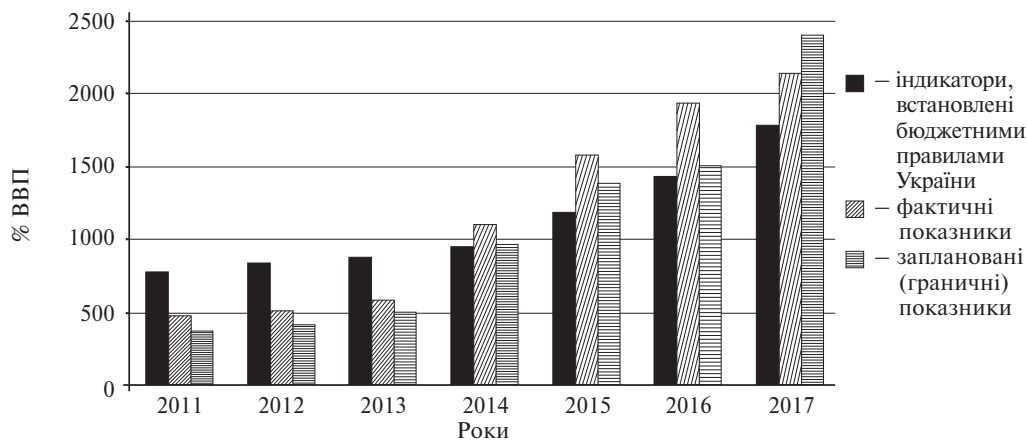


Рис. 2. Динаміка показників державного та гарантованого державою боргу України

Примітка: індикатори, встановлені бюджетними правилами України, визначено в розмірі 60% номінального обсягу ВВП за відповідні періоди; заплановані (граничні) показники відображають виключно державний борг (з 2011 до 2016 р. включно) та державний і гарантований державою борг (з 2017 р.).

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

До 2013 р. включно показники фактичного виконання (як і плану) були значно нижчими за обсяг заборгованості у розмірі 60% ВВП. До того ж, за основу планових показників було взято тільки величину державного боргу, без урахування гарантованих зобов'язань. Починаючи з 2014 р. показники боргу виявилися більш високими порівняно з прийнятими індикаторами. Таким чином, правило щодо

недопущення перевищення обсягу державного і гарантованого державного боргу в розмірі 60% ВВП порушувалося. З 2017 р. планові показники почали враховувати гарантовану центральним урядом заборгованість, але і за таких умов вони істотно перевищували прийняті індикатори. Фактично таке збільшення було менш значним, проте досягнуті показники перевищили встановлені Бюджетним кодексом України боргові показники.

Серйозні зміни були характерними і для динаміки показників фінансування дефіциту державного бюджету (рис. 3). Загальна сума фінансування державного бюджету, яка передбачалася фіскальними правилами ЄС (3% ВВП), мала тенденцію до зростання, оскільки збільшувались обсяги номінального ВВП. Водночас заплановані показники (як першочергові, так і з урахуванням змін) перевищували встановлені індикатори. Це пояснюється спробами органів державного управління збільшити видаткову частину державного бюджету. Проте динаміка фактичних показників фінансування дефіциту відрізнялась як від індикаторів, так і від планових показників. За підсумками 2015 р., фактичні показники дефіциту різко знизилися. Причиною стало прискорення темпів зростання дохідної частини державного бюджету, а у 2016 р. збільшення фінансування дефіциту пояснюється зростанням показників бюджетних видатків. Підвищувався рівень державних видатків на обслуговування запозичень: за підсумками 2017 р., їх частка відносно ВВП сягнула 3,88%.



Рис. 3. Показники фінансування дефіциту державного бюджету в Україні

Побудовано автором на основі даних Законів України “Про державний бюджет України” на 2011–2017 рр.; Виконання бюджету / Державна казначейська служба України : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” націлює на продовження фіскальної консолідації та прискорення структурних реформ, а програмою співпраці України з МВФ для зміцнення загальної фіскальної дисципліни передбачено розроблення та використання фіскальних правил*.

Для недопущення збільшення державного та гарантованого державою боргу понад визначені Бюджетним кодексом України обсяги потрібно розширити пе-

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

релік фіскальних правил, а також запровадити належні механізми їх імплементації. Так, необхідно посилити контроль за проведенням урядом бюджетних операцій з боку Верховної Ради України і громадських інституцій. Слід підкреслити, 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. У окремих науковців є пропозиції щодо застосування правил циклічно-скоригованого балансу загального уряду [3].

Водночас слід ураховувати, що у випадках, коли фіскальні правила мають тільки формальний характер і не передбачають внесення необхідних змін до проведення урядами фінансової політики (таких, які вимагають відновлення стійкого стану публічного бюджету без посилення негативних впливів на економічний та соціальний розвиток), фіскальні дисбаланси можуть навіть поглиблюватися. Прийняті правила стають результативними за умов, коли вони націлені на поліпшення показників розвитку фіскальної сфери на основі реалістичних підходів, а не уподобань окремих політичних сил.

Висновки

Протягом останніх років відбувається загострення фіскальних ризиків у зарубіжних країнах унаслідок посилення нестабільності економічного і соціального розвитку. При цьому запровадження необхідних заходів органами державного управління з метою їх нейтралізації здійснювалось із значним відставанням і не характеризувалося досягненням прийнятних економічних і соціальних результатів. Наслідком стало нагромадження диспропорцій у фіскальній сфері (що проявилось у зростанні дефіцитів публічних бюджетів та накопиченні державної заборгованості).

Одним з дійових механізмів підвищення результативності бюджетної політики стало запровадження фіскальних правил. Їх використання спрямовується на обмеження бюджетних дисбалансів та коригування фіскальної політики у напрямі вирішення цілого ряду проблем: утримання прийнятних фіскальних показників, посилення позитивних впливів фіскальної політики на економічне зростання, забезпечення фінансової стабільності, підтримки поступального економічного, фінансового та соціального розвитку країни.

Фіскальні правила, що використовуються у зарубіжних країнах, дозволили вирішити певні проблеми. Водночас рекомендовані МВФ та прийняті у ЄС наднаціональні фіскальні правила виявилися дуже жорсткими та спрацьовували тільки в умовах стабільної економічної ситуації. Отже, їх застосування не спроможне достатньою мірою попередити кризові явища в економіці. Національні уряди та Єврокомісія змушені були вносити істотні зміни у фіскальну політику з метою відновлення економічного зростання, водночас забезпечуючи стійкий стан державних фінансів.

В Україні фіскальні ризики залишаються досить високими, що проявляється в накопиченні державного і гарантованого державою боргу. При цьому показники дефіциту бюджету сектору загального державного управління набагато зменшилися. Основними причинами боргової експансії стало значне збільшення дефіцитно-боргового коригування. Вирішення таких проблем передбачає внесення змін до фіскальної політики, включаючи прийняття та імплементацію чітких і водночас гнучких фіскальних правил. Їх перелік, а також принципи застосування конкретних механізмів імплементації потребують розробки (з урахуванням досвіду зарубіжних країн) та внесення до нормативної бази, що регламентує проведення фіскальних операцій.

Список використаної літератури

1. *Кудряшов В.П.* Рекомендації МВФ з питань фіскальної політики та їх урахування в Україні // *Економіка України*. – 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. *Геєць В.М.* Особливості взаємозв'язку економічних та політичних трансформацій на шляху до реконструктивного розвитку економіки України // *Економіка України*. – 2017. – № 10. – С. 3–17.
5. *Єфименко 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137315304_3.
9. *Wierds P.* Fiscal Rules and Fiscal Outcomes in EMU Theory and Evidence. – The Centre for Euro-Asian Studies, 2008. – 273 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.dnb.nl/en/binaries/WierdsThesisFiscalRulesOctober2008Final_tcm47-210422.pdf.
10. *Pettinger T.* EU Fiscal rules – economic issues and problems [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 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. – P. 213–223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ideas.repec.org/a/sgm/resrep/v2i22y2016p213-223.html>.
13. *Claeys G., Darvas Z.* How to reform EU fiscal rules [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268016301471>.
15. *Mathieu C., Sterdyniak H.* Do we need fiscal rules? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.boeckler.de/pdf/v_2011_10_27_mathieu_sterdyniak.pdf.

16. *Gadomski W.* Five Steps to reduce the Public Debt [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://financialobserver.eu/poland/five-steps-to-reduce-the-public-debt/>.
17. *Кудряшов В.П.* Імперативи та ризики накопичення державних запозичень // Економіка України. – 2018. – № 6. – С. 26–44.

References

1. *Kudryashov V.P.* *Rekomendatsii MVF z pytan' fiskal'noi polityky ta ikh urakhuvannya v Ukraini* [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 Ukrainian].
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 institutiv* [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.* *Osoblyvosti vzaemozv'yazku ekonomichnykh ta politychnykh transformatsii na shlyakhu do rekonstruktyvnoho rozvytku ekonomiky 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 Ukrainian].
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/IMF071/20033-9781475531091/20033-9781475531091/20033-9781475531091.xml?redirect=true>.
7. *Begg I., Lucas Cole A., Guerello Ch., Traficante G., Poniatoski 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. *Wierds 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/WierdsThesisFiscalRulesOctober2008Final_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 public debt, available at: <https://financialobserver.eu/poland/five-steps-to-reduce-the-public-debt/>.

17. Kudryashov V.P. *Imperatyvy ta ryzyky nakopychennya derzhavnykh zapozychen'* [Imperatives and risks of the state borrowings' accumulation]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2018, No. 6, pp. 26–44 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 13 липня 2018 р.
The article was received by the Editorial staff on July 13, 2018.*
