

Т. О. Королюк,
к. е. н., доцент, доцент кафедри національної економіки та публічного управління,
ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-3610-9839

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.3.49

ГЕНЕЗИС ПРАВИЛ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

T. Koroliuk,
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the department of national economy
and public administration SHEE "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv

THE GENESIS OF FISCAL REGULATION RULES IN UKRAINE AND THE WORLD

Досліджено особливості розвитку правил фіскального регулювання в Україні та закордоном. Визначено основні ознаки та типи фіскальних правил. Обґрунтовано роль правил фіскального регулювання в забезпеченні макроекономічної стабільності крізь призму характеристики їхніх переваг і недоліків (обмежень) у системі прийняття державних управлінських рішень. Аналіз світового досвіду розробки та використання фіскальних правил дав змогу виокремити сучасні тенденції їхнього розвитку. Відзначено, що фіскальні правила виступають певним орієнтиром у політиці успішних країн із надійними державними фінансами і сильною репутацією фіскальної дисципліни та необхідною вимогою у політиці країн, яким характерні фіскальні дисбаланси, боргова криза та політично-економічна нестабільність. Визначено основні принципи правил фіскального регулювання. Особливої актуальності у зв'язку із проведенням фінансової децентралізації в Україні набувають питання використання правил на субнаціональних рівнях влади. Зроблено висновок, що на сьогодні влада повинна не стільки скорочувати бюджетні видатки, скільки ефективно перерозподіляти їх на користь інвестування в розвиток людського капіталу, інфраструктури, новітніх технологій, нових видів суспільних послуг.

The peculiarities of the development of fiscal regulation rules in Ukraine and abroad are investigated. The main features and types of fiscal rules are identified. The role of the rules of fiscal regulation in ensuring macroeconomic stability through the prism of the characteristics of their advantages and disadvantages (limitations) in the system of public administration decision is substantiated. The analysis of the world experience in the development and application of fiscal rules has allowed to highlight the current trends of their development, which consist in the harmonious combination of different types of budgetary constraints at national and supranational levels, the legal fixing of fiscal responsibility, the establishment of independent bodies that monitor the implementation of established rules, approval of transparency standards and penalties for breaches of the rules of fiscal regulation. It is noted that fiscal rules serve as a benchmark in the policies of successful countries with sound public finances and a strong reputation for fiscal discipline and a necessary requirement in the policies of countries characterized by fiscal imbalances, debt crisis and political and economic instability. The basic principles of the rules of fiscal regulation, which are the need for political discussions and public discussions in the process of development; quantifying the goals of long-term fiscal policy and the limits of budgetary aggregates; ensuring reach, ease of understanding, systematicity, consistency and flexibility in application; opportunities for monitoring and control by the public; adopting transparency standards and providing for mandatory enforcement mechanisms; taking into account the dialectical interdependence of the effectiveness of the rules and the state of development of the macroeconomic and institutional environment are defined. The issue of applying rules at subnational levels of government to counteract fiscal imbalances is of particular relevance in connection with financial decentralization in Ukraine. It is concluded that today

the government should not so much reduce budget expenditures, but how effectively redistribute them in favor of investing in the development of human capital, infrastructure, energy efficiency, new technologies, new types of public services.

Ключові слова: правила фіскального регулювання, бюджетні обмеження, боргова стійкість, принципи фіскальних правил, фіскальна дисципліна.

Keywords: fiscal regulation rules, budgetary constraints, debt stability, fiscal rules principles, fiscal discipline.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Підтримка збалансованості бюджету є досить складним завданням, враховуючи його чутливість до економічних коливань та перманентність кризових явищ. Відхід від суворих принципів збалансування бюджету, зростання бюджетного дефіциту та рівня державного боргу стали поштовхом до розвитку фіскальних правил. Вони запроваджувалися як частина більш широких реформ, спрямованих на зміцнення фіскальної політики шляхом подолання фіскальних дисбалансів, підвищення фінансової дисципліни і відповідальності, забезпечення передбачуваності управлінських рішень та формування позитивних суб'єктивних очікувань. Світова фінансово-економічна криза 2008—2009 рр. актуалізувала дослідження правил фіскального регулювання, необхідність розробки нових та модифікації існуючих задля підвищення бюджетної стійкості та забезпечення макроекономічної стабільності. В останні роки все більше країн у своїй політиці зміцнення державних фінансів покладаються саме на правила. Якщо правила першого покоління намагались поєднувати простоту та гнучкість, то після кризи друге сучасне покоління правил характеризується більшою гнучкістю та посиленням стандартів прозорості [1].

Зважаючи на стан державних фінансів, динаміку показників державного боргу в Україні та загрозу дефолту, постає необхідність фінансової консолідації та коригування принципів бюджетної політики шляхом визначення фіскальних обмежень та підвищення фінансової дисципліни для відновлення бюджетної стійкості. В Україні фіскальні правила почали використовуватися відносно недавно, однак необхідність адаптації вітчизняного законодавства до вимог ЄС на шляху євроінтеграції обумовила новий виток їхнього розвитку.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Правила фіскальної політики досліджували Е. Бальдаччі, Л. Ейро, Р. Зимек, Ф. Карам, Г. Копітс, Ф. Кідланд, Д. Кім, М. Кумар, Т. Куценко, Е. Прескотт, І. Малий, Дж. Мортенсен, І. Радіонова, А. Шехтер, А. Шик та ін.

Враховуючи значний науковий доробок відзначених вчених, подальшого вивчення потребують питання генезису правил фіскального регулювання, принципів їх розробки і використання в світі, зважаючи на необхідність подальшої адаптації та підвищення ефективності використання в політиці українського уряду.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження генезису правил фіскального регулювання, їхніх переваг та обмежень, принципів розробки і використання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Трактування суті фіскальних правил є досить багатограним, під якими розуміють політичні рішення, відповідь на недоліки у формуванні бюджету, що призводять до фіскальних дисбалансів, орієнтир в умовах невизначеності та швидкої мінливості ринку, технологію та інструмент прийняття управлінських рішень. Фіскальні правила — це інституційні механізми забезпечення фіскальної дисципліни та довіри до уряду шляхом встановлення постійних кількісних обмежень бюджетних агрегатів [2, с. 4]. Фіскальні правила відрізняються від процедурних (визначають процес бюджетування) тим, що встановлюють кількісні обмеження, водночас, якщо межі показників щорічно змінюються, вони не вважаються фіскальними правилами. Як відзначають вчені, тимчасові обмеження виступають правилами, якщо встановлюються мінімум на три роки [1]. Однак такий підхід піддається сумніву з огляду на швидку мінливість ринку, невизначеність та перманентність криз.

Зважаючи на вищезазначене, фіскальні правила можуть бути жорсткі (не змінюються у відповідь на зміну економічних умов чи політичних вподобань) та м'які (можливість зміни у відповідь на зміну фіскального курсу). Виникає дилема, як часто повинні вони змінюватися: щороку перед прийняттям бюджету чи залишатися постійними принаймні у середньостроковому періоді. На перший погляд, може здатися, що постійні фіскальні обмеження є ефективнішими порівняно із м'якими. Однак існують обставини, коли річні фіскальні правила чинять більший вплив на економіку, ніж постійні, що пов'язано із більшою політичною підтримкою, реалістичними та досяжними визначеними фіскальними цілями [3, с. 18]. Модель фіскальної відповідальності у Новій Зе-

Таблиця 1. Історичні етапи розвитку фінансових правил у світі

Етапи розвитку	Особливості
Перший (середина XIX ст.)	Прийняття «золотого правила» на субнаціональному рівні окремими штатами США та кантонами Швейцарії, що спрямоване на підтримку поточного балансу бюджету задля отримання доступу до ринкового фінансування капітальних видатків
Другий (період після Другої світової війни)	Запровадження в Німеччині, Італії, Японії, Нідерландах правила збалансованого бюджету, які підтримували стабілізаційні програми уряду. В Індонезії та країнах зони франка в 1960-х рр. обмежувалось або заборонялось фінансувати дефіцит бюджету за рахунок джерел центрального банку
Третій (починаючи з 1994 р.)	Прийняття в Новій Зеландії у 1994 р. Закону про фінансову відповідальність після впровадження інфляційного таргетування спонукало все більше країн запроваджувати фінансові правила щодо збалансування бюджету, обмеження боргу та видатків на різних рівнях управління. Країни-члени ЄС у 1997 р. прийняли Пакт стабільності і зростання; правила збалансування бюджету і боргу запроваджувалися в США, Канаді, Аргентині, Бразилії, Перу, Швейцарії, статус яких закріплювався конституційними та законодавчими нормами, міжнародними договорами

Джерело: складено на підставі [4, с. 4—5].

ландії, побудована на основі м'яких обмежень, є взірцем для багатьох країн, бо вимагає відповідальності органів влади за зміни у фінансовому курсі [3, с. 19]. Проте політично визначені цілі ефективні в умовах сильної демократії та контролю громадян за діями уряду. На наш погляд, необхідно дотримуватися принципу постійності фінансових правил принаймні в межах економічного циклу або відносної незмінності економічних, політичних та інших інституціональних умов.

Як і будь-якій концепції, фінансовим правилам характерні переваги та недоліки. Серед основних переваг варто виокремити створення деполітизованої основи фінансової політики, запобігання лобюванню особистих інтересів політичної еліти, пов'язаних із виборчими процесами та нераціональним управлінням бюджетними видатками; підвищення ефективності контролю над загальнодержавними фінансами; сприяння фінансовій консолідації; зменшення невизначеності, підвищення прозорості та відкритості фінансової політики; формування середньострокових очікувань та підвищення довіри до влади.

Скептицизм навколо ефективності фінансових правил базується на наступних аргументах [4, с. 6—7]. По-перше, з теоретичної точки зору ні традиційний макроекономічний аналіз, ні принципи державних фінансів не базуються на політиці правил. В якості інструмента досягнення таких фінансових цілей, як стабілізація, справедливості та ефективності розподілу широко використовується дискреційний підхід, основна перевага якого полягає у забезпеченні короткострокової гнучкості в умовах економічних потрясінь. По-друге, уряд може дотримуватися фінансової дисципліни без будь-яких постійних правил і довіри до його політики формується незалежно від них. Однак відмова від правил можлива в умовах ефективної макроекономічної політики, що ха-

рактеризується економічним зростанням, низькими показниками інфляції та безробіття, збалансованістю бюджету, позитивною репутацією влади. По-третє, правила критикують за нав'язування зайвих бюрократичних вимог, проте вони створюють швидкий й ефективний ринковий тиск без жорстких штрафних санкцій. По-четверте, правила призводять до зловживань, спонукаючи до непрозорих дій, пов'язаних із лазівками в обліковому законодавстві. Таким чином, правила можуть обумовлювати проциклічну політику, знижувати ефективність фінансової політики у зв'язку з недостатньою гнучкістю та взагалі бути неефективними без політичної волі та зобов'язань дотримуватися фінансової дисципліни.

Фінансові правила з'явилися досить давно, що пов'язано із бажанням урядів країн закріпити фінансову дисципліну в нормативно-правових актах на різних рівнях управління. Зарубіжні вчені виокремлюють три великих етапи (хвилі) розвитку правил (табл. 1).

Зростання державного боргу в 1970—80-і рр. багатьох країн спонукало встановити кількісні обмеження на його величину [2, с. 7]. У США задля зменшення стрімко зростаючого дефіциту федерального бюджету у 1985 р. прийняли Закон Грема-Рудмана-Холлінгса (у 1990 р. змінений на Закон про виконання бюджету), що встановлював показники рівня дефіциту бюджету на кожен рік, у разі неможливості досягнення яких передбачалось автоматичне скорочення державних видатків. У Канаді у 1991 р. був прийнятий Федеральний закон про контроль за витратами коштів. В ЄС країни-члени поряд із національними розробили наднаціональні фінансові правила та уклали Маастрихтський договір (1992 р.), пізніше підписали Пакт стабільності і зростання (1997 р.).

Маастрихтський договір передбачав створення Європейського центрального банку та Європейської

Таблиця 2. Фіскальні правила окремих країн світу (2008)

Країна	Тип національних правил (дата запровадження)	Тип наднаціональних правил	Статутна основа	Зона дії	Часові рамки	Інші особливості правил
Великобританія	BBR, DR (1997)	BBR, DR (1992)	Міжнародний договір; політичні зобов'язання	GG	Циклічна корекція або багаторічно	<i>Національні правила:</i> BBR: Золоте правило: запозичення GG дозволено лише на інвестиції, а не для фінансування поточних видатків; DR: правило сталого інвестування: показник співвідношення чистого державного боргу та ВВП повинен підтримуватися на стабільному та рівноважному рівні протягом економічного циклу на рівні нижче 40%. Правила виключають державні інвестиції або інші пріоритетні статті. Уряд може тимчасово відходити від фіскальних правил, доки не стабілізується економіка. Тимчасово діюче правило: щорічно, як тільки економіка виходить із спаду, проводити політику покращення циклічно скоригованого поточного бюджету до досягнення рівноваги, борг скорочуватиметься внаслідок стабілізації. <i>Наднаціональне правило:</i> ЄС.3/
Франція	ER (1998), RR (2006), DR (2008)	BBR, DR (1992)	Міжнародний договір; закони; політичні зобов'язання	GG, CG	Багаторічно для ER	<i>Національні правила:</i> ER: цільове збільшення видатків CG в реальному вираженні; RR: CG завчасно визначає розподіл понад очікуваних податкових надходжень; DR: кожне збільшення заборгованості із соєстрахування має відповідати зростанню доходів. <i>Наднаціональне правило:</i> Єврозона. 3/
Німеччина	BBR (1972), ER (1982)	BBR, DR (1992)	Міжнародний договір; Конституція	GG, CG	Багаторічно для ER	<i>Національні правила:</i> BBR: “Золоте правило”, яке обмежує чисті запозичення рівнем інвестицій, за винятком періодів “порушення загальної економічної рівноваги”. Нове правило структурного балансу закріплене в Конституції у 2009 р. і передбачає структурний дефіцит не більше 0,35% ВВП для федерального уряду та структурно збалансований бюджет для федеральних земель. <i>Наднаціональне правило:</i> Єврозона. 2/
Італія	—	BBR, DR (1992)	Міжнародний договір	GG	Щорічно	<i>Наднаціональне правило:</i> Єврозона. 2/
Іспанія	BBR (2003)	BBR, DR (1992)	Міжнародний договір; закони	GG	Циклічна корекція або багаторічно	<i>Національні правила:</i> у «нормальних» економічних умовах GG і його підсектори повинні демонструвати збалансований бюджет або профіцит; в умовах спаду загальний дефіцит не повинен перевищувати 1% ВВП; за певних умов допускається дефіцит 0,5% ВВП для фінансування державних інвестицій; функціонує рада підтримки правил. <i>Наднаціональне правило:</i> Єврозона. 2/
Японія	ER (1947)	—	Закони	CG	Багаторічно	Золоте правило: поточні видатки не повинні перевищувати внутрішні доходи (Закон про державні фінанси, ст. 4). Починаючи з 1975 р. (за виключенням 1990-1993 рр.), уряд щорічно просить відмовитися від цього правила
Польща	DR (1997)	BBR, DR (2004)	Міжнародний договір; Конституція	CG, GG	Щорічно	<i>Національні правила:</i> DR: межа боргу – 60% ВВП; Закон про державні фінанси передбачає коригувальні дії, якщо борг досягає 50%, 55% та 60% ВВП; виключення складають державні інвестиції та ін. пріоритетні напрями на субнаціональному рівні. <i>Наднаціональне правило:</i> ЄС.3/
Угорщина	BBR (2007)	BBR, DR (2004)	Міжнародний договір; закони	GG	Щорічно	<i>Національні правила:</i> BBR: таргетування профіциту первинного бюджетного балансу; BBR, DR: у 2008 р. прийнято правила первинного бюджетного балансу та реального боргу. <i>Наднаціональне правило:</i> ЄС.3/
Чехія	ER (2005)	BBR, DR (2004)	Міжнародний договір; закони	GG, CG	Багаторічно для ER	<i>Національні правила:</i> ER: ліміти видатків включені у середньострокову структуру видатків, що охоплює 2 роки після бюджетного року, зміни в яку уряд може внести у встановлених випадках, і які повинен схвалити парламент. <i>Наднаціональне правило:</i> ЄС.3/
Естонія	BBR (1993)	BBR, DR (2004)	Міжнародний договір; політичні зобов'язання	GG	Щорічно	<i>Національні правила:</i> BBR: збалансований бюджет для GG. <i>Наднаціональне правило:</i> ЄС.3/
Латвія	—	BBR, DR (2004)	Міжнародний договір	GG	Щорічно	<i>Наднаціональне правило:</i> ЄС.3/
Литва	ER, RR (2008), DR (1997)	BBR, DR (2004)	Міжнародний договір; закони	GG, CG	Щорічно	<i>Національні правила:</i> ER: якщо в середньому за останні 5 років в бюджетах GG був дефіцит, щорічний приріст бюджетних асигнувань не може перевищувати 0,5% від середнього темпу приросту доходів бюджету за останні 5 років; RR: дефіцит бюджету скорочується за рахунок перевищення доходів поточного року; DR: встановлення обмежень на чисті запозичення CG. <i>Наднаціональне правило:</i> ЄС.3/

Примітки: ER — правило видатків; RR — правило доходу; BBR — правило балансування бюджету; DR — правило боргу; GG — державне управління; CG — центральний уряд; CA — циклічне регулювання.

2 / єврозона Європейського Союзу. Санкції стосуються членів єврозони; 3 / Європейський Союз. Країни-члени зобов'язані уникати надмірного державного дефіциту (межа 3 % ВВП) та зменшити співвідношення державного боргу до ВВП нижче 60 %; зобов'язання збалансування бюджету або досягнення позитивного сальдо.

Джерело: [2, с. 59—68].

системи центральних банків, визначав критерії конвергенції, які повинна виконати країна-учасник задля участі у завершальній стадії економічно-валютного союзу. На основі критеріїв здійснюється оцінка стабільності цін, національної валюти, процентних ставок та бюджетної стійкості [5]:

- середній рівень інфляції в країні-члені протягом року не повинен перевищувати більш ніж на 1,5 п.п. відповідні показники трьох кращих країн-учасниць;

- показники співвідношення дефіциту бюджету та ВВП, а також державного боргу та ВВП не повинні перевищувати 3 % та 60 % відповідно;

- відхилення обмінного курсу не повинне виходити за граничні межі мінімум протягом двох років;

- середня довгострокова номінальна процентна ставка не повинна перевищувати більш ніж на 2 п.п. відповідні показники трьох кращих країн-учасниць.

Підписання Пакту стабільності і зростання у 1997 р. покликане забезпечити бюджетну дисципліну в країнах-учасницях та гарантувати дотримання ними вимог економічного і валютного союзу. Надійні державні фінанси виступають необхідною умовою забезпечення стабільності цін, стійкого зростання та зменшення безробіття.

Світова фінансово-економічна криза 2008—2009 рр. у багатьох країнах (Іспанія, Великобританія, Естонія, Мексика, Німеччина та ін.) зумовила необхідність зміни або призупинення застосування фіскальних правил, інші (Греція, Італія, Румунія, Словаччина, Індія, Кенія, Франція, Португалія, Швеція, Швейцарія та ін.), навпаки, не потребували змін для боротьби з нею. Якщо у 1990 р. лише сім країн встановлювали фіскальні правила, то у 2009 р. вони визначали фіскальну політику у 80-ти країнах світу [2, с. 7].

Актуалізація проблеми забезпечення сталого розвитку обумовила ще більше зростання уваги країн світу до питання управління державним боргом. У 2012 р. країни ЄС підписали Договір про стабільність ("Фіскальний пакт"), мета якого — введення суворого дотримання кількісних критеріїв Маастрихтського договору та Пакту стабільності і зростання, впровадження більш жорстких правил бюджетної дисципліни із застосуванням штрафних санкцій до країн, що порушують його вимоги, посилення координації діяльності, покращення управління єврозоною, сприяючи сталому зростанню, зайнятості, конкурентоспроможності та соціальній згуртованості [6]. Фіскальна складова договору полягає у такому:

- a) загальний бюджет повинен бути збалансованим або із профіцитом;

- b) положення вище вважається дотриманим, якщо річний структурний баланс націлений на досягнення середньострокової цілі, визначеної у Пакті стабільності і зростання, — обмеження структурного дефіциту в 0,5% ВВП;

- c) країни можуть тимчасово відступати від своїх середньострокових зобов'язань на шляху досягнення цілей у виняткових умовах;

- d) якщо показник відношення боргу до ВВП нижче 60% і ризики з точки зору стабільності довгострокових фінансів низькі, нижня межа структурного дефіциту бюджету може бути не більше 1% ВВП;

- e) у випадку значних відхилень від середньострокових цілей, механізм корекції повинен спрацьовувати автоматично, зокрема зобов'язуюча сторона договору повинна вжити відповідних заходів у визначений проміжок часу.

Таким чином, сучасний етап розвитку фіскальних правил характеризується запровадженням суворих стандартів прозорості, що передбачають прийняття відповідних конвенцій бухгалтерського обліку, вимог своєчасної та регулярної звітності, застосування штрафних санкцій та посилення відповідальності.

Досягненням розвитку теорії фіскальних правил є їхній поділ залежно від цілей регулювання на такі типи [2, с. 5]:

- 1) правила балансування бюджету — покликані забезпечити бюджетну стійкість;

- 2) правила боргу — встановлюють чіткі обмеження рівня державного боргу, що є досить ефективним, однак недостатнім для прийняття управлінських рішень навіть в умовах низького значення показника;

- 3) правила видатків — встановлюють постійні обмеження на видатки в абсолютному вираженні, темпах зростання або у відсотках до ВВП (у багатьох країнах виключення складають капітальні видатки, однак не всі вони є однаково ефективними); виступають оперативним інструментом фінансової консолідації;

- 4) правила надходжень до бюджету — спрямовані на збільшення податкових надходжень або запобігання надмірного податкового навантаження.

Як показує світовий досвід, спочатку країни використовували один тип правил, на сьогодні вони успішно поєднують різні типи (табл. 2). Поряд із забезпеченням бюджетної і боргової стійкості в останні роки зростає роль правил, спрямованих на зменшення розміру уряду (особливо стосується розвинутих країн), що збільшує частку використання правил видатків. У 1999 р. лише 10 країн використовували правила видатків (п'ять частин країн, що мали правила на той час), тоді як у 2009 р. їх кількість зросла до 25 країн (майже третина, що мають правила) [2, с. 9—10].

Фіскальні правила можуть визначатися правовими нормами та політичними домовленостями. Звичайно, правила, що закріплені конституційними нормами чи іншими законодавчими актами складніше змінити, але необхідно більше часу на їх встановлення, який обмежений в умовах економічної чи політичної нестабільності, коли треба приймати оперативні управлінські рішення. Переважна більшість країн правила фіскального регулювання закріплює правовими нормами, рідше політичними договорами (табл. 2). Станом на 2008 р. у таких країнах як Греція, Ірландія, Італія, Бельгія, Латвія, Румунія, Словаччина, Центральноафриканська Республіка, Чад, Конго, Габон, Нігерія не існувало національних фіскальних правил. Виключно національними правилами обмежились органи влади в Аргентині, Бразилії, Чилі, Мексиці, Австралії, Новій Зеландії, Індонезії, Індії, Ісландії, Норвегії, Швейцарії, Вірменії, Ізраїлі, Японії, Канаді.

Сучасною тенденцією розвитку правил фіскального регулювання є створення органів моніторингу за дотриманням правил. Фіскальні ради допомагають у формуванні та реалізації фіскальної політики і можуть бути

Таблиця 3. Порогові значення індикаторів боргової та бюджетної стійкості в Україні

Основні індикатори	Критичні межі
<i>Боргова стійкість</i>	
Відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, %	≥ 60
Відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП, %	≥ 70
Середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку, %	≥ 11
Індекс EMBI+Україна	≥ 1000
Відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу, %	≤ 20
<i>Бюджетна стійкість</i>	
Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, %	≤ -6 ; ≥ 10
Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, % до ВВП	≤ -3 ; ≥ 5
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %	≤ 18 ; ≥ 37
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %	≥ 16

Джерело: складено на підставі [10].

представлені агентствами, які надають об'єктивний аналіз бюджетної стійкості, органами, що здійснюють незалежні прогнози бюджетних і макроекономічних змінних, та установами, які, окрім зазначених завдань, мають повноваження надавати нормативні оцінки. У 2009 р. лише 18 % розвинутих країн і 2 % країн, що розвиваються, мали незалежні органи, які здійснюють моніторинг бюджету [2, с. 10—13]. У більшості випадків це здійснює служба аудиту, що звітує перед парламентом, тоді як остаточний арбітраж покладається на суди. В Нідерландах моніторинг за дотриманням правил та участь у розробці бюджетної політики покладається на Центральне бюро з планування, в Угорщині — Фіскальну раду, у Швеції — Раду з фіскальної політики.

Фіскальні правила відрізняються у розвинутих країнах та країнах, що розвиваються залежно від потреб, інституційного потенціалу та впливу різного роду шоків. Проведемо невеликий екскурс в історію розвитку фіскальних правил в Україні. До прийняття Бюджетного кодексу бюджетний процес здійснювався згідно із Законом "Про бюджетну систему України" (1990 р.), який визначав збалансованість бюджетів необхідною умовою фінансово-бюджетної політики; граничний розмір дефіциту бюджету розміром видатків бюджету на розвиток; загальний обсяг випущених внутрішніх позик — межами встановленими законом граничного розміру внутрішнього державного боргу [7]. Державна боргова політика визначалась законами "Про державний внутрішній борг" (1992 р.), "Про цінні папери і фондову біржу" (1991 р.), однак вони не встановлювали конкретних і чітких кількісних фіскальних обмежень.

Значним поштовхом у розвитку міжбюджетних відносин стало прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу України, який чітко розмежував доходи і видатки державного і місцевих бюджетів, визначив склад власних і закріплених надходжень місцевих бюджетів, критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами, принципи розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, а також підвищив контроль за дотриманням бюджетного законодавства і відповідальність за бюджетні правопорушення [8]. Кодекс визначав: рівень державного боргу не повинен перевищувати 60% ВВП; зовнішні запозичення можуть здійснювати місські ради

міст із офіційною чисельністю населення понад 800 тис. мешканців; видатки на обслуговування місцевого боргу не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету. Граничний обсяг боргу та надання гарантій встановлювався на кожний бюджетний період.

У зв'язку із збільшенням потреби місцевих бюджетів у дотаціях та субвенціях, відсутністю стимулів до пошуку нових джерел фінансування видатків, необхідністю адаптації бюджетної системи до європейських вимог у 2010 р. був прийнятий Податковий кодекс, а в 2011 р. новий Бюджетний кодекс [9]. Вони урегулювали окремі статті доходів і видатків місцевих бюджетів, розширили базу надходжень до бюджету розвитку, закріпили процедуру розгляду та прийняття Закону про державний бюджет, застосування програмно-цільового методу бюджетування та сучасних методів управління державним боргом, посилили контроль та відповідальність за порушення бюджетної дисципліни. Однак цього виявилось недостатньо для забезпечення фінансової спроможності місцевих бюджетів та незалежності органів місцевого самоврядування. У 2014 р. розпочалася реформа бюджетної децентралізації, одним із завдань якої — підвищенні фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Бюджетний кодекс визначає наступні кількісні бюджетні обмеження: дефіцит державного бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП; граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 % планових доходів загального фонду державного бюджету; обсяг сукупного державного боргу не може перевищувати 60 % ВВП; обсяг сукупного місцевого боргу (без урахування гарантійних зобов'язань за кредитами від міжнародних фінансових організацій не може перевищувати 200 % (для Києва — 400 %) середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів з інших бюджетів), визначеного у прогнозі відповідного місцевого бюджету.

На сьогодні основні індикатори бюджетної стійкості та їхні порогові значення можна розрахувати на основі Методичних рекомендацій щодо оцінки рівня економічної безпеки [10]. Вони передбачають оцінку фінансо-

вої безпеки, складовими якої виступають боргова і бюджетна безпека (табл. 3).

Варто відзначити певні відмінності в українських та європейських підходах до оцінювання й регулювання дисбалансів [11, с. 61—63]: 1) якщо оцінка українських індикаторів базується на даних окремого року, то європейських — за певний період; 2) європейські індикатори поділяються на зовнішні та внутрішні, натомість українські об'єднуються у 9 груп показників — складових економічної безпеки згідно з Методичними рекомендаціями; 3) європейські індикатори більше орієнтовані на оцінювання ризиків неповернення боргів; 4) європейські індикатори відображають зміни цін активів (житла, цінних паперів), натомість у переліку українських індикаторів виділені окремі з них.

Отже, завданням фінансових правил є забезпечення збалансованості бюджету та боргової стійкості шляхом контролю за динамікою видатків бюджету та обмеженням рівня державного боргу. Однак встановлення граничних рівнів дефіциту бюджету і боргу є недостатніми умовами для забезпечення боргової стійкості, бо потрібно враховувати інституціональні й макроекономічні умови, а також ймовірні їхні зміни (шоки).

З огляду на проведене дослідження основними принципами розробки та реалізації фінансових правил повинні виступати:

- проведення політичних дискусій, активних громадських обговорень та інформаційно-просвітницьких заходів щодо особливостей політики правил;

- кількісне визначення цілей довгострокової фінансової політики та меж бюджетних агрегатів, що охоплюють значну частину державних фінансів і виступають її орієнтирами;

- забезпечення досяжності, простоти розуміння, системності та гнучкості у застосуванні в умовах непередбачуваних подій чи шоків; при цьому необхідно визначити чинники, умови та терміни відхилення від встановлених правил;

- забезпечення відкритості, прозорості та послідовності політики уряду, часті зміни правил нівелюють їх значення та ефективність, дезорієнтують суспільство та зменшують суспільну довіру;

- можливість моніторингу та контролю дій влади з боку суспільства щодо забезпечення бюджетної стійкості, цим самим підвищуючи фінансову дисциплінованість, відповідальність посадових осіб за дотримання правил та вчасне корегування заходів фінансової політики;

- розробка та прийняття стандартів прозорості, що стримуватимуть квазіфінансову діяльність, зокрема, посилення вимог до бухгалтерського обліку, забезпечення вичерпності, своєчасності та надійності фінансової звітності уряду, передбачення механізмів обов'язкового виконання (особисті стягнення, звільнення з посади, кримінальне переслідування, втрата репутації);

- врахування залежності ефективності правил фінансового регулювання від макроекономічного стану (стабільності цін і обмінного курсу, розриву ВВП, відсоткової ставки тощо), що обумовлює необхідність прогнозування бюджетних умов та змін у надходженнях і видатках бюджету, та інституційного середовища.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Фінансові правила є одним із ефективних інструментів макроекономічної стабілізації, це певний орієнтир в політиці успішних країн із надійними державними фінансами і сильною репутацією фінансової дисципліни та необхідна вимога у політиці країн, яким характерні фінансові дисбаланси, боргова криза та політично-економічна нестабільність.

Сучасні світові тенденції розвитку правил фінансового регулювання характеризуються гармонійним поєднанням різних типів бюджетних обмежень на національному та наднаціональному рівнях; зростанням ролі правил, спрямованих на зменшення розміру уряду; нормативно-правовим підкріпленням фінансової відповідальності; створенням незалежних органів, що здійснюють моніторинг виконання встановлених правил; затвердженням стандартів прозорості та розробкою системи санкцій за порушення бюджетних обмежень. Таким чином, ефективність правил фінансового регулювання залежить від формування відповідної технічної та інституційної інфраструктури.

Фінансові правила повинні бути достатньо гнучкими для вчасного та ефективного реагування на виклики і загрози розвитку національної економіки. Особливою актуальністю у зв'язку із проведенням фінансової децентралізації в Україні набувають питання використання правил на субнаціональних рівнях влади для протидії виникненню фінансових дисбалансів. Обсяг міжбюджетних трансфертів повинен визначатися об'єктивними показниками потреб у видатках та податковим потенціалом певної території у відповідності із чітким розподілом видаткових функцій і джерел доходів. На сьогодні перед органами влади постає завдання не стільки скорочувати бюджетні видатки, скільки ефективно перерозподілити їх на користь інвестування в розвиток людського капіталу, інфраструктури, новітніх технологій, нових видів суспільних послуг.

Література:

1. Eyraud L. Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability / IMF Fiscal Affairs Department / TOKYO FISCAL FORUM. JUNE 4. 2018. URL: https://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2018/tff2018_s1_04.pdf3 (access date November 20, 2019).
2. Kumar M. and others. Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2009. December 16. 72 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf> (access date November 20, 2019).
3. Schick A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. OECD Journal on Budgeting. 2003. No. 3. Vol. 3. P. 7—34. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf> (access date November 20, 2019).
4. Kopits G. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? / IMF Working Paper. September 2001. 24 p., p. 4—5 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf> (access date December 10, 2019).

5. Mortensen J. Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact. CEPS Working Documents. August 2013. No. 381. 23 p. URL: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/08/WD381%20JM%20Economic%20Policy%20Coordination.pdf> (access date December 10, 2019).

6. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf (access date December 10, 2019).

7. Закон України "Про бюджетну систему України" від 05.12.1990 р. № 512-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12> (дата звернення: 11.11.2019).

8. Бюджетний кодекс України / Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> (дата звернення: 11.11.2019).

9. Бюджетний кодекс України / Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 11.11.2019).

10. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України / Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08U1H409F0> (дата звернення: 11.11.2019).

11. Радіонова І.Ф. Правила фінансової політики та бюджетні обмеження уряду. Фінанси України. 2013. № 4. С. 58—70.

References:

1. Eyraud, L. (2018), "Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability", IMF Fiscal Affairs Department, Tokyo fiscal forum, June 4, available at: https://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2018/tff2018_s1_04.pdf (Accessed 15 Jan 2020).

2. Kumar, M. (2009), "Fiscal Rule — Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", International Monetary Fund, available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf> (Accessed 15 Jan 2020).

3. Schick, A. (2003), "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", OECD Journal on Budgeting, vol. 3, no. 3, pp. 7—34, available at: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf> (Accessed 15 Jan 2020).

4. Kopits, G. (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", IMF Working Paper, available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf> (Accessed 15 Jan 2020).

5. Mortensen, J. (2013), "Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact", CEPS Working Documents, available at: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/08/WD381%20JM%20Economic%20Policy%20Coordination.pdf> (Accessed 15 Jan 2020).

6. European Council (2011), "Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union", available at: <https://www.consi->

[lium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf) (Accessed 15 Jan 2020).

7. Verkhovna Rada of Ukraine (1990), The Law of Ukraine "About the budget system of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12> (Accessed 15 Jan 2020).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "The Budget Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> (Accessed 15 Jan 2020).

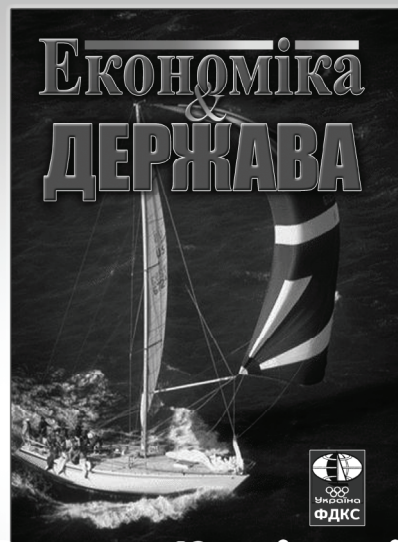
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The Budget Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 15 Jan 2020).

10. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2013), Order "On approval of methodological recommendations for calculating the level of economic security of Ukraine", available at: <http://consultant.parus.ua/?doc=08U1H409F0> (Accessed 15 Jan 2020).

11. Radionova, I.F. (2013), "Financial policy rules and government budget constraints", *Finansy Ukrainy*. vol. 4, pp. 58—70.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2020 р.

Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Виходить 12 разів на рік

**наукове фахове видання України
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ
(Категорія «Б»)**

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальності — **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

www.economy.in.ua

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

Передплатний індекс: 01751