

ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА ТА РЕГУЛЮВАННЯ ДЕФІЦИТУ СЕКТОРУ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті розглядаються світові тенденції та актуальні проблеми імплементації фіскальних правил, що застосовуються в міжнародній практиці для забезпечення виконання макростабілізаційної функції державних фінансів і регулювання дефіциту сектору загального державного управління (ЗДУ). Розкрито зміст, складові й завдання запровадження цих правил, а також зазначено основні передумови їх імплементації. Наведено систематизований перелік фіскальних правил країн світу з ринками, що формуються. На підставі даних МВФ згруповано ряд критеріїв, відповідно до яких процес імплементації фіскального правила можна вважати завершеним. Наголошено, що в Україні процес імплементації фіскальних правил перебуває на початковому етапі: їх законодавчо встановлені числові параметри за дефіцитом державного бюджету та державним боргом вимагають розвитку механізмів моніторингу, контролю й відповідальності за дотримання фіскальних правил, а також збільшення їх гнучкості в разі виникнення надзвичайних ситуацій. Проведено оцінку ретроспективної динаміки та складено прогноз дефіциту сектору ЗДУ й державного боргу за допомогою авторської економіко-математичної моделі "Ekvilibro" з використанням сценарних макроекономічних умов Мінекономрозвитку.

Ключові слова: державні фінанси, фіскальні правила, дефіцит сектору загального державного управління, державний борг.

Рис. 4. Літ. 22.

Dmytro Konovalenko

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6314-3525>

SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, konovalenko270291@gmail.com

FISCAL RULES AND GENERAL GOVERNMENT DEFICIT MANAGEMENT

Abstract. The article examines global trends and urgent problems of implementation of fiscal rules in international practice, which are targeted at fulfillment of the macrostabilization function of public finance and tackling the general government deficit. The article also reveals their essence, components and entitlements, as well as identifies the major prerequisites for their implementation. The article shows a systematic generalization of fiscal rules in emerging market countries. The existing fiscal rules of the European Union member states, the Central African Economic and Monetary Community (CEMAC), East African Monetary Union (EAMU), Eastern Caribbean Currency Union (ECCU) and other countries with emerging markets are being analyzed. The author identifies the patterns of design of the types of fiscal rules and their parameters in countries with similar to Ukrainian level of development. The experience of using national and supranational fiscal rules is presented. On the basis of IMF data, several criteria, according to which the process of implementation of the fiscal rule can be considered as completed, are systematized. The author emphasizes that the process of implementation of fiscal rules in Ukraine is only at its initial stage: legally established numerical values of fiscal rules for the state budget deficit and public debt require further development of monitoring mechanisms, control and responsibility mechanisms for compliance with fiscal rules, as well as strengthening their flexibility in the event of emergencies. The author

© Коноваленко Д. В., 2019

assesses the retrospective dynamics and makes the medium-term forecast of the general government deficit and public debt, which are based on the author's economic-mathematical model "Ekvilibro" with application of the scenario macroeconomic conditions of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. The article highlights the urgency of implementation of the fiscal rules in the practice of public financial management in Ukraine given the high level of fiscal risks in the national economy.

Key words: government finances, fiscal rules, general government deficit, public debt.

JEL classification: E62, E66, H62, H63.

Коноваленко Д. В.

научный сотрудник отдела экономико-математического моделирования и информационно-аналитического обеспечения финансово-экономических исследований НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

ФИСКАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА И РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕФИЦИТА СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются мировые тенденции и актуальные проблемы имплементации фискальных правил, применяемых в международной практике для обеспечения выполнения макростабилизационной функции государственных финансов и регулирования дефицита сектора общего государственного управления (ОГУ). Раскрыты содержание, составляющие и задачи внедрения этих правил, а также отмечены основные предпосылки их имплементации. Приведен систематизированный перечень фискальных правил стран мира с формирующимися рынками. На основании данных МВФ сгруппирован ряд критериев, согласно которым процесс имплементации фискального правила можно считать завершенным. Подчеркнуто, что в Украине процесс имплементации фискальных правил находится на начальном этапе: их законодательно установленные числовые параметры по дефициту государственного бюджета и государственному долгу требуют развития механизмов мониторинга, контроля и ответственности за соблюдение фискальных правил, а также увеличения их гибкости в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Проведена оценка ретроспективной динамики и составлен прогноз дефицита сектора ОГУ и государственного долга с помощью авторской экономико-математической модели "Ekvilibro" с использованием сценарных макроэкономических условий Минэкономразвития.

Ключевые слова: государственные финансы, фискальные правила, дефицит сектора общего государственного управления, государственный долг.

У міжнародній практиці набули поширення такі економіко-правові механізми регулювання дефіциту сектору загального державного управління (ЗДУ), як фіскальні правила. Формування чітких інституційних рамок для бюджетної політики та запровадження нових фіскальних правил і в розвинутих країнах, і в тих, що розвиваються, є однією з найпомітніших сучасних тенденцій розвитку міжнародних фінансів. Фіскальні правила запроваджуються й модифікуються в дедалі більшій кількості країн світу. Після глобальної фінансово-економічної кризи прийняття фіскальних правил стало важливим елементом системи заходів із подолання фіскальних дисбалансів та забезпечення підтримки громадськості під час запровадження програм бюджетної консолідації.

Метою дослідження є розкриття змісту і складових фіскальних правил, механізмів їх імплементації, оцінка умов їх впровадження, а також їх використання у фіскальній політиці країн з економікою, що розвивається.

Окремі аспекти міжнародного досвіду й модернізації фіскальної політики в рамках запровадження зазначених правил, їх статистичної оцінки, дослідження фіскальних ризиків висвітлено в працях вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як Т. П. Богдан, Н. Будіна, А. М. Вдовиченко, С. С. Гасанов, Т. І. Єфименко, О. М. Іваницька, В. П. Кудряшов, М. Кумар, А. Шахтер та ін. [1–8]. У світі питання застосування й запровадження фіскальних правил набули досить великого практичного значення, проте в умовах України проблема повноцінної їх імплементації залишається нерозв'язаною.

Міжнародний валютний фонд визначає числові фіскальні правила як такі, що накладають тривалі обмеження на фіскальну політику за допомогою встановлення числових рамок для фіскальних агрегатів [9]. Тобто фіскальні правила – це законодавчі або нормативні обмеження довгострокового характеру на бюджетно-податкову політику у формі кількісних лімітів на основні фіскальні агрегати. Такі ліміти відображаються в національному законодавстві чи міжнародних договорах та є обов'язковими для виконання органами державної влади [10, с. 130, 131].

Можна визначити три головні хвилі поширення використання фіскальних правил: перша була пов'язана з банківською та борговою кризою на початку й у середині 1990-х років; друга стала відповіддю на фіскальну експансію в країнах із ринками, що формуються, на початку 2000-х; третя була спрямована на подолання наслідків останньої фінансової кризи. В більшості країн світу такі правила запроваджуються з метою забезпечення стійкого стану державних фінансів, а також недопущення негативних впливів фіскальної політики на економічний розвиток [2].

У міжнародній практиці застосовуються такі основні види фіскальних правил [2, с. 7]:

- правила фіскального балансу;
- боргові правила;
- ліміти на видатки;
- граничні показники доходів.

Правила фіскального балансу безпосередньо обмежують розмір дефіциту сектору ЗДУ, в т. ч. фактичного, структурного й циклічно скоригованого дефіциту. Боргові правила, у свою чергу, встановлюють чіткий ліміт або цільовий рівень державного боргу щодо ВВП. Ліміти на видатки сектору ЗДУ обмежують обсяг загальних, первинних чи поточних його видатків, набуваючи форми абсолютних величин або темпів приросту (в окремих випадках як співвідношення з ВВП) та поширюючись на часовий проміжок від трьох до п'яти років. Граничні показники доходів – це законодавчо визначений максимально можливий чи мінімально допустимий рівень бюджетних доходів, котрий має гарантувати прийнятний стан податкового навантаження чи навпаки збільшення обсягу надходжень до бюджету, однак практика показала, що в країнах світу таке обмеження зустрічається не так часто, як інші фіскальні правила [2, с. 7–10]. Ліміти на видатки та граничні показники до-

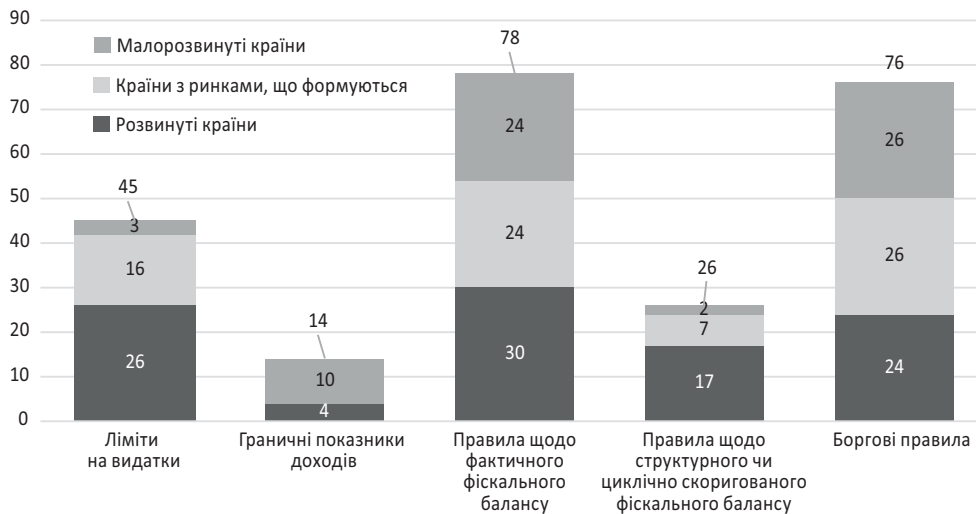


Рис. 1. Фіскальні правила країн світу на кінець 2015 р.

Побудовано за: Data. Fiscal Rules Dataset / IMF Fiscal Affairs Department. March 2017. URL: https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal_rule_database.zip.

ходів у кінцевому підсумку впливають на фіскальний баланс, тому в рамках цього дослідження також розглядаються як інструменти регулювання дефіциту сектору ЗДУ.

За даними МВФ, на кінець 2015 р. у 96 країнах світу було запроваджено хоча б одне фіскальне правило національного чи наднаціонального рівня [11]. Найчастіше це боргові ліміти та правила фіскальних балансів. Так, фіскальні боргові правила застосовуються в 76 країнах, серед яких 24 розвинутих, 26 країн із ринками, що формуються, та 26 малорозвинутих країн (рис. 1 і 2). Подібною є ситуація із запровадженням правил фіскальних балансів, котрі теж майже пропорційно розподілені за групами країн світу (вони використовуються в 30 розвинутих країнах, 24-х із ринками, що формуються, та 24-х малорозвинутих країнах). Також досить поширеними є ліміти на видатки сектору ЗДУ, котрі застосовуються в 96 країнах, переважно розвинутих (55 країн). Водночас граничні показники доходів зустрічаються в міжнародній практиці значно рідше – лише в 14 країнах світу (див. рис. 1).

На підставі даних МВФ авторами було досліджено основні характеристики фіскальних правил, які застосовуються в країнах світу з ринками, що формуються [11–13].

Ліміти на видатки (встановлено в 16 країнах світу*) переважно набувають форми обмеження видатків відносно рівня ВВП або встановлення обмежень щодо їх реального (чи номінального) зростання. Як правило, рівень лімітів відносно ВВП коливається від 30 до 40 %, а реальне збільшення видатків не може перевищувати зростання потенційного ВВП. Окремими лімітами встановлюється обмеження збільшення первинних видатків (у межах

* Це Болгарія, Ботсвана, Бразилія, Грузія, Еквадор, Колумбія, Мальта, Мексика, Намібія, Парагвай, Перу, Польща, Росія, Румунія, Угорщина, Хорватія.

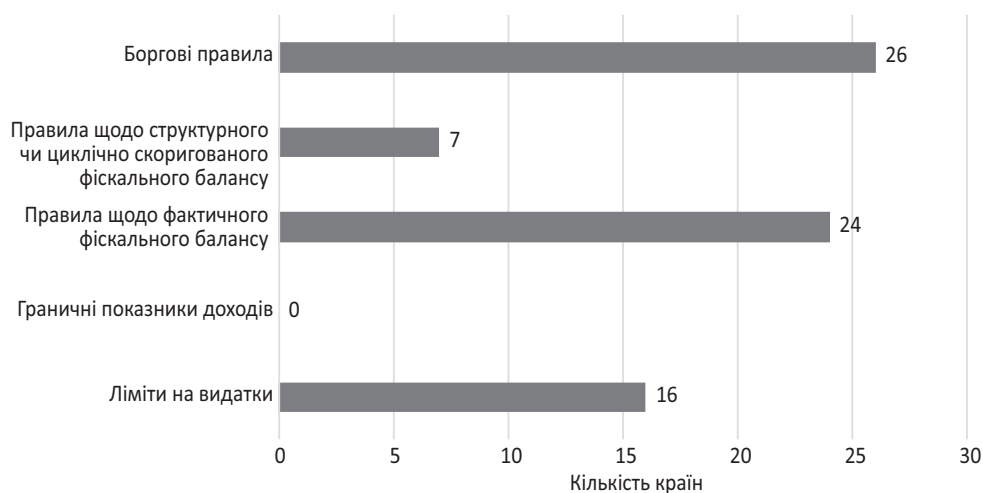


Рис. 2. Фіскальні правила в країнах світу з ринками, що формуються, на кінець 2015 р.

Побудовано за: Data. Fiscal Rules Dataset / IMF Fiscal Affairs Department. March 2017. URL: https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal_rule_database.zip; Fiscal Rules at a Glance / International Monetary Fund. March 2017. 82 p. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>; Rules Characteristics. Fiscal Rules Dataset / IMF Fiscal Affairs Department. March 2017. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>.

3–4 %) або загального зростання дискреційних витрат, котре не може перевищувати 1 в. п. у реальному вимірі.

Правила фінансових балансів (запроваджено в 24 країнах світу*) зазвичай набувають вигляду обмеження відносного чи абсолютного (в грошовому вираженні) рівня дефіциту (може встановлюватися на різних рівнях: муніципальному, федеральному, сектору ЗДУ та ін.). У свою чергу, відносний рівень дефіциту теж поділяється на два види: фактичний і структурний. Так, відносні граничні значення фактичного дефіциту коливаються в межах 1–3 % ВВП. Виняток становлять такі країни, як Мексика (бюджетний баланс, розрахований касовим методом, має бути додатним); Пакистан (дефіцит не повинен перевищувати 3,5 % ВВП); Шрі-Ланка (загальний дефіцит бюджету максимум 5 % ВВП). Водночас граничні значення структурного балансу коливаються в межах 0,5 % ВВП за окремими винятками (наприклад, у Перу, Чилі й Колумбії структурний дефіцит не може перевищувати 1 % ВВП).

Боргові правила (встановлено в 26 країнах світу**) набувають форми обмежень державного боргу рівнем 40–60 % ВВП, в окремих випадках – 25 %

* Це Болгарія, Ботсвана, Грузія, Екваторіальна Гвінея, Індонезія, Колумбія, Коста-Ріка, Малайзія, Мальта, Мексика, Пакистан, Панама, Парагвай, Перу, Польща, Румунія, Сербія, Угорщина, Уругвай, Хорватія, Чилі, Чорногорія, Шрі-Ланка, Ямайка.

** Це Антигуа і Барбуда, Вірменія, Ботсвана, Бразилія, Болгарія, Хорватія, Еквадор, Екваторіальна Гвінея, Грузія, Угорщина, Індонезія, Ямайка, Малайзія, Мальта, Маврикій, Чорногорія, Намібія, Пакистан, Панама, Перу, Польща, Румунія, Сербія, Шрі-Ланка, Сент-Кітс і Невіс, Сент-Люсія.

(Намібія) чи 85 % (Шрі-Ланка). Існують також специфічні обмеження розміру боргу: наприклад, у Еквадорі заборгованість сектору ЗДУ й державних нефінансових корпорацій не повинна перевищувати 40 % ВВП, при цьому борг відокремлених підрозділів державних підприємств лімітується рівнем у 200 % їх річного доходу, а їхні витрати на обслуговування боргу – 25 % річного доходу. Ще однією специфічною країною є Малайзія, уряд якої дотримується золотого правила, за котрим він запозичує тільки на капітальні витрати. В ряді країн передбачено додаткові процедури зниження рівня боргу для уникнення майбутніх проблем невиконання боргового правила. Так, у Вірменії в разі якщо відношення державного боргу до ВВП попереднього року перевищить 50 %, дефіцит у наступному році має бути меншим ніж 3 % від середнього ВВП за три попередніх роки.

Фіскальні правила щодо *граничних показників доходів* у зазначених країнах не застосовувалися.

Також авторами узагальнено дані МВФ щодо фіскальних правил національного рівня, тобто закріплених на рівні союзів чи об'єднань країн [11; 12; 14].

Боргові правила. Для країн Центральноафриканського економічного та валютного союзу (СЕМАС) із 2002 р. встановлено боргове правило, котре обмежує обсяг зовнішнього й внутрішнього боргу 70 % ВВП. Одним із критеріїв конвергенції для країн Східноафриканського валютного союзу (ЕАМУ) є борговий (діє з 2013 р.), граничний розмір якого за чистою приведеною вартістю має становити щонайбільше 50 % ВВП. Цільових показників планується досягти у 2020–2021 рр. Для країн Східно-карибського валютного союзу (ЕССУ) з 1998 р. запроваджено боргове правило, відповідно до котрого країни-члени намагатимуться зменшити державний борг до 60 % ВВП до 2030 р. (попередня дата досягнення зазначеного цільового показника – до 2020 р.). Для країн – членів Європейського Союзу з 1992 р. встановлено боргове правило на цільовому рівні 60 % ВВП; у разі його перевищення щорічне скорочення розміру державного боргу має становити щонайнижче 1/20 відхилення фактичного рівня боргу від цільового, починаючи з моменту закінчення трирічного періоду після виходу з процедури регулювання надмірного дефіциту бюджету. Якщо протягом перехідного періоду прогрес недостатній, може бути відкрита процедура регулювання надмірного дефіциту із застосуванням санкцій і штрафів. Для країн Західноафриканського економічного та валютного союзу (WAEMU) з 2000 р. закріплено боргове правило на рівні 70 % ВВП [14, с. 13].

Правила фіскального балансу. У країнах СЕМАС із 2002 р. діє правило фіскального балансу, що вважається виконаним за умови досягнення трьох критеріїв. По-перше, базовий фіскальний баланс, визначений як загальний дохід (окрім грантів), за вирахуванням загальних витрат (за винятком капітальних витрат, котрі фінансуються з-за кордону), має бути бездефіцитним. По-друге, базовий структурний фіскальний баланс у відсотках від номінального ВВП повинен бути нульовим або профіцитним (ця концепція впливає з основного критерію, згідно з яким у базовому фіскальному балансі замінюються фактичні доходи від нафти на їх трирічну ковзну середню величину).

По-третє, баланс нафтового фіскального балансу у відсотках від нафтового ВВП має бути профіцитним чи перебувати в повному балансі. У країнах ЕАМУ з 2013 р. діє правило граничного розміру дефіциту на рівні максимум 3 % ВВП (рівня цільових показників планується досягти до 2020–2021 рр.). Таку саму межу з 1998 р. встановлено для країн ЕССУ. Для країн – членів ЄС правило бюджетного балансу діє на двох рівнях: фактичному і структурному. Обмеження дефіциту вимагає виконання хоча б однієї з двох умов: або дефіцит істотно й безперервно знижувався та наближається до рівня 3 % ВВП, або перевищення дефіциту є виключно винятковим і тимчасовим, а його величина, як і раніше, становить близько 3 % ВВП. Лімітування структурного балансу, у свою чергу, здійснюється в межах 0,5 % потенційного ВВП, а в країнах із борговим навантаженням до 60 % ВВП і низькими ризиками порушення фіскальної стійкості – 1 % потенційного ВВП. У країнах WAEMU з 2000 р. діє правило фіскального балансу, що встановлює ліміт на підсумковий дефіцит, зокрема гранти, у 3 % ВВП [14, с. 13].

Ліміти на видатки. Закріплені лише в країнах – членах ЄС та передбачають, що чисті темпи зростання державних витрат мають бути на рівні середньострокового потенційного економічного зростання країни або нижчими від середнього рівня залежно від позиції країни щодо її середньострокових бюджетних цілей. Збільшення витрат, які виходять за рамки середньострокового зростання потенційного ВВП, має узгоджуватися з додатковими дискреційними доходами. Щорічний приріст первинних видатків (без урахування виплат по безробіттю й дискреційних доходів) не повинен перевищувати довгострокових темпів зростання ВВП. Цей орієнтир застосовується лише тоді, коли в країні немає процедури регулювання надмірного дефіциту (останній не перевищує 3 % ВВП), та включається в процедури оцінки прогресу в досягненні середньострокових бюджетних цілей.

Граничні показники доходів. Запроваджені тільки в країнах WAEMU та передбачають, що граничні показники податкових надходжень до ВВП мають бути не меншими від 20 % [14, с. 13].

Як показує практика, країни, де встановлено фіскальні правила, в середньому мають нижчий дефіцит порівняно з іншими. Дослідження фахівців МВФ засвідчило, що використання фіскальних правил корелює з поліпшенням фіскальних показників. У загальній вибірці зі 140 країн за період 1985–2015 рр. у державах, де було запроваджено фіскальні правила, дефіцит сектору ЗДУ в середньому становив 2,1 % ВВП, а там, де не було, – 1,7 % ВВП [15, с. 15].

Світовою практикою напрацьовано такі основні вимоги до конструкції фіскальних правил [16]: 1) широке інституційне покриття; 2) пов'язаність із цілями забезпечення боргової стійкості державних фінансів; 3) простота для розуміння й моніторингу; 4) сприяння контрциклічності фіскальної політики. Така конструкція передбачає наявність фіскального якоря у формі боргового ліміту як гаранта фіскальної стійкості. Отже, утримання останньої є кінцевою метою функціонування системи фіскальних правил. Зазначена конструкція забезпечує умови передбачуваності фіскальної політики в середньостроковій перспективі та впливає на очікування економічних агентів.

Досліджуючи питання впровадження фіскальних правил, варто також зауважити, що в міжнародній практиці застосовується низка критеріїв, виконання котрих дає можливість ідентифікувати наявність фіскального правила в певній країні. До основних критеріїв фіскальних правил МВФ відносить такі [12; 17]:

- наявність законодавчого підґрунтя (конституції, закону, коаліційної угоди чи політичного зобов'язання);
- охоплення фіскального правила (не нижче центрального уряду);
- тривалість дії правила без перегляду (щонайменше три роки);
- розроблення процедур для моніторингу дотримання й виконання правил;
- наявність умов для гнучкості в надзвичайних обставинах.

Тобто в практиці МВФ фіскальними правилами вважаються такі національні обмеження, котрі закріплені на законодавчому рівні та цілі яких окреслені чітко та конкретно, а також котрі не можуть бути переглянуті частіше ніж один раз на три роки (наприклад, їх перегляд може відбуватися під час виборів).

Слід зазначити, що середньострокові бюджетні обмеження або багаторічні граничні витрати, які щорічно можуть змінюватися, *не вважаються* фіскальними правилами. Окремими ознаками таких правил є наявність механізмів їх дотримання: механізми автоматичної корекції правила, особисті чи інституційні санкції за дотримання фіскальних правил, нагляд незалежних бюджетних інститутів тощо.

Крім того, в практиці МВФ зустрічаються поняття нечислових правил, котрі теж відносять до фіскальних. Такі правила називають процедурними, які стосуються обов'язкових процесів та інституційних вимог і націлені на підвищення прозорості, підзвітності й поліпшення управління державними фінансами [17].

Фахівці МВФ також визначають певні передумови, що вказують на готовність країни до імплементації фіскальних правил та пов'язані з ефективністю національної системи управління державними фінансами (PFM) [8]:

1) надійність (достовірність) статистичної звітності. Система бюджетної звітності повинна бути всеохоплюючою з точки зору врахованих агрегатів і досить розвиненою для складання своєчасних звітів за підсумками року, що дає змогу проводити внутрішній моніторинг дотримання правила та своєчасно повідомляти про необхідність змін у політиці;

2) технічна спроможність для забезпечення точності прогнозування: прогноз бюджетних агрегатів має бути досить точним, щоб уникнути ризику того, що великі відхилення від оголошеної цілі фіскальної політики похитнуть довіру до фіскального правила;

3) внутрішні й зовнішні системи аудиту повинні забезпечувати повноту обліку використання державних ресурсів;

4) фіскальні дані за результатами бюджетної звітності мають публічно та регулярно оприлюднюватися на заздалегідь визначену календарну дату для забезпечення зовнішнього моніторингу фіскального правила.

Іншими критеріями, що характеризують повноцінність запровадження фіскального правила в практику державного управління, є:

– наявність процедур відповідальності керівництва центральних органів влади (міністра фінансів) за недотримання числових параметрів фіскальних правил;

– обов'язкова узгодженість цих правил із іншими заходами макроекономічної політики.

Фахівці МВФ також наголошують, що у світі не існує універсального підходу, “на всі випадки життя”, до параметрів фіскальних правил. Бюджетні правила повинні розроблятися з урахуванням економічних та інституційних характеристик конкретної країни, тому цей принцип знаходить своє відображення в різноманітті чинних бюджетних правил.

В Україні із чотирьох видів фіскальних правил застосовується кілька аналогів числових фіскальних правил – боргові ліміти (для боргу центрального уряду й боргів місцевого рівня) та обмеження для фіскального балансу (дефіциту бюджету). Незважаючи на те, що зазначені фіскальні обмеження встановлені законодавчо, їх не можна назвати повноцінними фіскальними правилами відповідно до міжнародно визнаних критеріїв. Так, ст. 14, п. 1 Бюджетного кодексу України передбачено, що “показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3 відсотки прогнозного номінального обсягу ВВП України на відповідний рік”, а ст. 18, ч. 2 (відповідно) визначено, що “загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП України” [18].

Проте для повноцінної імплементації фіскальних правил у практику управління державними фінансами необхідно здійснити ще ряд змін нормативно-правового характеру щодо моніторингу правил, їх гнучкості, відповідальності за їх недотримання, а саме запровадити:

– міжнародні стандарти статистичної звітності державних фінансів для забезпечення можливості правильного розрахунку фіскальних агрегатів відповідно до прийнятих у світовій практиці підходів;

– чіткі процедури примушення до виконання фіскальних правил, незалежного моніторингу виконання числових фіскальних правил, їх гнучкості при настанні тих чи інших надзвичайних ситуацій;

– відповідальність Міністра фінансів (та інших керівників центральних органів влади) за недотримання числових фіскальних правил або порушення регламенту їх верифікації.

Актуальною для України залишається така проблема, як відсутність комплексної статистичної звітності державних фінансів, котра складалася б відповідно до міжнародних стандартів [19]. Це ускладнює моніторинг виконання фіскальних правил. Потрібно поступово запровадити новітні стандарти зі статистики державних фінансів на кшталт GFSM, що розробляються й безперервно вдосконалюються МВФ та наразі представлені версією 2014 р. Зазначене допоможе змалювати інформаційний портрет сектору ЗДУ у вигляді комплексу взаємопов'язаних балансів, котрі поєднують показники доходів, видатків, трансакцій із фінансовими активами й зобов'язаннями та можуть бути представлені як на різних рівнях сектору ЗДУ, так і на рівні держсектору загалом [20, с. 52].

Авторами проводяться дослідження з розрахунку й оцінки фінансових показників за міжнародними стандартами GFSM 2014 на основі моделі економіки України “Ekvilibro”, що ґрунтується на принципах загальної економічної рівноваги та являє собою комплекс балансових і факторних взаємозв’язків сектору ЗДУ з реальним, зовнішньоекономічним, грошово-кредитним секторами та побудована відповідно до міжнародних підходів із фінансового програмування [21, с. 27]. Зазначена модель дає можливість оцінювати фінансовий дефіцит в умовах України в ретроспективній динаміці та прогнозувати його значення в середньостроковій перспективі залежно від певних макроекономічних сценаріїв. На рис. 3 і 4 наведено прогнозні показники дефіциту сектору ЗДУ в перспективі до 2021 р. на основі макроекономічного сценарію Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [22].

Як бачимо з рис. 3, фактичний дефіцит сектору ЗДУ в Україні в ретроспективі далеко не завжди відповідав фінансовим правилам для країн ЄС та перевищував визначені 3 % у 2010, 2012–2015 рр. Розбалансованість системи управління державними фінансами, підкріплена політикою НБУ щодо неконтрольованої триразової девальвації гривні (у 2014–2015 рр.), призвела до “порушення” фінансового правила щодо державного прямого боргу, котрий стрімко зріс, перевищивши рівень 60 % у 2015–2017 рр. Починаючи з 2017 р., спостерігається тренд послаблення боргового навантаження на економіку, передусім за рахунок доволі помірної девальвації порівняно з інфляцією, що в перспективі сприятиме збереженню дефіциту в межах 3 % ВВП (у середньому за 2019–2021 рр. дефіцит становитиме –1,6 % ВВП).

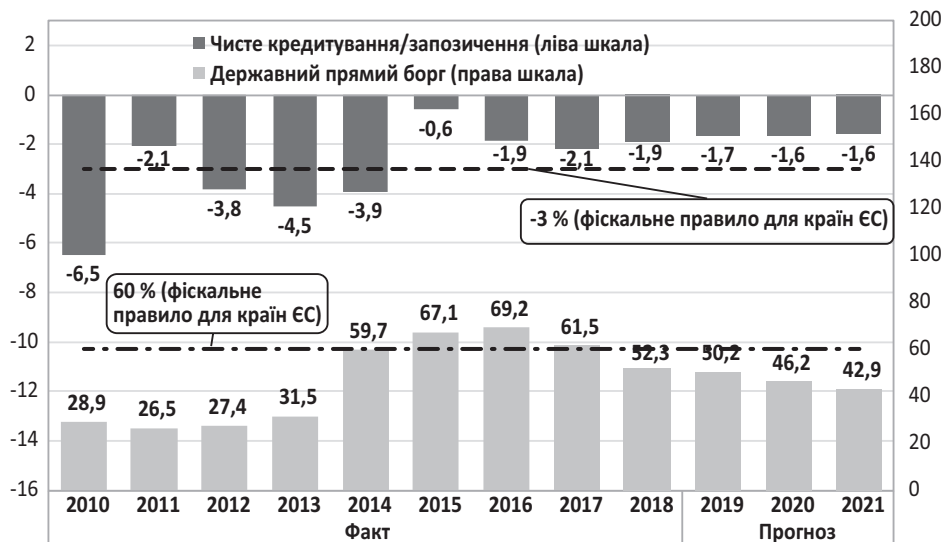


Рис. 3. Дефіцит сектору загального державного управління та державний прямий борг, % ВВП

Побудовано за: Богдан І. В., Коноваленко Д. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичне моделювання державних фінансів України. *Фінанси України*. 2018. № 7. С. 27–49; Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2019–2021 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2018-%D0%BE>.

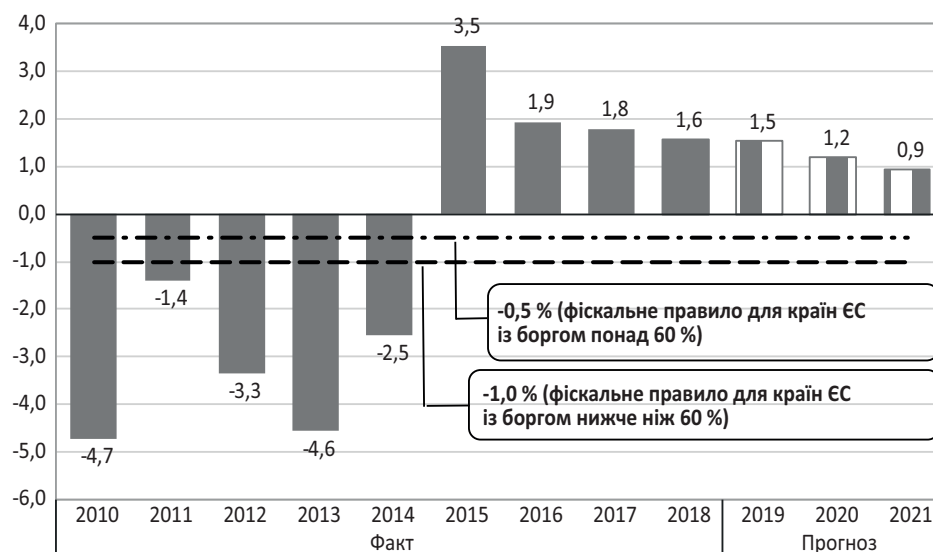


Рис. 4. Дефіцит сектору загального державного управління із урахуванням циклічності економіки (циклічно скориговане чисте кредитування/запозичення), % потенційного ВВП

Побудовано за: Богдан І. В., Коноваленко Д. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичне моделювання державних фінансів України. *Фінанси України*. 2018. № 7. С. 27–49; Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2019–2021 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2018-%D0%BE>.

Як показано на рис. 4, фіскальне правило циклічно скоригованого дефіциту сектору ЗДУ не виконувалося в жодному році за період 2010–2014 рр., що відповідно генерувало структурні проблеми в державних фінансах України та спричинило їх стрімку консолідацію у 2015–2016 рр. Унаслідок цього, починаючи з 2015 р., циклічно скоригований фіскальний баланс вийшов на траєкторію профіциту, котрий збережеться аж до 2021 р. Значною мірою збереження додатного циклічно скоригованого балансу обумовлюється кризовим станом економіки України, розрив ВВП якої, за розрахунками авторів [20, с. 57], оцінюється на рівні –5..–7 % потенційного ВВП у 2019–2021 рр.

Отже, у 2019–2021 рр. дефіцит сектору ЗДУ у фактичному й циклічно скоригованому вигляді є реальним до виконання в запланованих межах у разі, якщо тенденції макроекономічних показників (насамперед ВВП, інфляції та валютного курсу) будуть близькими до параметрів, запланованих Мінекономрозвитку. Тобто ймовірність того, що числові фіскальні правила щодо боргу й дефіциту, визначені Бюджетним кодексом України, будуть дотримані, є високою. При цьому варто зауважити: такі прогнози відображають поточні тренди фіскальної політики та не передбачають істотних змін у переорієнтації фіскальної політики на активну підтримку сукупного попиту, що означатиме повільне відновлення економіки з темпами зростання реального ВВП на рівні 2–3 % в середньостроковій перспективі.

Проведене дослідження дає підстави для висновку, що імплементація фіскальних правил у практику управління державними фінансами є новітнім

трендом міжнародної практики, а їх ефективність як інструменту досягнення цілей макроекономічної стабільності – досить відчутною та доведеною, виходячи з емпіричного досвіду країн світу.

Конструкція системи фіскальних правил найчастіше передбачає поєднання контрольованих параметрів державного боргу й дефіциту, а їх імплементація – обов’язковий розвиток систем контролю та відповідальності за дотримання цих правил. Найкращий результат досягається в тих країнах, де фіскальними правилами контролюється як фактичний, так і циклічно скоригований (або структурний) дефіцит, що створює комплексну протидію фіскальним ризикам і безпечний рівень фіскальних параметрів у довгостроковій перспективі.

Зазначене підтверджує актуальність для України завдань подальшого впровадження фіскальних правил у вітчизняну практику управління державними фінансами, що здійснюється в умовах високих фіскальних ризиків (макроекономічних, боргових, пов’язаних із діяльністю державних підприємств). Тому повноцінне впровадження фіскальних правил в Україні уможливить утримання макростабілізаційних параметрів державних фінансів у рамках, які відповідають міжнародним стандартам фіскальної стійкості, та наблизитиме інструменти управління цими фінансами до найкращих зразків світової практики.

Список використаних джерел

1. Богдан Т. П. Фіскальні правила як важлива складова прогресивних фіскальних інститутів. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 7–26.
2. Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter T. Kinda, N. Budina, A. Weber. *IMF Working Paper*. 2012. 49 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>.
3. Вдовиченко А. Функція реакції фіскальної політики та фіскальна стійкість в Україні. *Вісник Національного банку України*. 2017. № 240. С. 24–38.
4. Гасанов С. С. Фіскальні правила і фіскальна відповідальність: контекст економічної безпеки. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 7–23.
5. Iefimenko T. Fiscal Reforms and Sustainable Development in Ukraine. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 7–14.
6. Іваницька О. М., Кошук Т. В. Методологічні засади ідентифікації фіскальних ризиків. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 45–57.
7. Кудряшов В. П. Управління бюджетними операціями з урахуванням фіскальних правил. *Фінанси України*. 2018. № 12. С. 31–51.
8. Kumar M., Baldacci E., Schaechter A. Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *IMF Staff Paper*. 2009. 72 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
9. What are Fiscal Rules? Fiscal Rules Dataset / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.
10. Боргова стійкість державних фінансів : монографія / за ред. Т. І. Єфименко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан ; ДНУ “Акад. фін. упр.”. Київ, 2014. 712 с.
11. Data. Fiscal Rules Dataset / IMF Fiscal Affairs Department. March 2017. URL: https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal_rule_database.zip.

12. Fiscal Rules at a Glance / International Monetary Fund. March 2017. 82 p. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
13. Rules Characteristics. Fiscal Rules Dataset / IMF Fiscal Affairs Department. March 2017. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>.
14. West African Economic and Monetary Union – Common Policies of Member Countries / IMF Country Report. 2015. No. 15/100. 48 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15100.pdf>.
15. Caselli F., Reynaud J. Do Fiscal Rules Improve the Fiscal Balance? A New Instrumental Variable Strategy. *IMF Working Paper*. 2018. URL: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/WPIEA2019049.ashx>.
16. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability / L. Eyraud et al. *Staff Discussion Notes*. 2018. No. 18/04, April. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.
17. Duncan L. Designing and Enforcing Fiscal Rules. *Sound Fiscal Institutions: The Basis for Stability, Growth and Prosperity: conference*. (Vienna, February 8-19, 2016). Vienna: Joint Vienna Institute, 2016.
18. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (у редакції від 11.01.2019, підстава – № 2646-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
19. Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014) / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.
20. Богдан І. В., Коноваленко Д. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичні моделі для діагностики фіскальної політики. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 43–66.
21. Богдан І. В., Коноваленко Д. В., Яра Т. Ю. Економіко-математичне моделювання державних фінансів України. *Фінанси України*. 2018. № 7. С. 27–49.
22. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2019–2021 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2018-%D0%BF>.

References

1. Bohdan, T. P. (2016). Fiscal rules as an essential component of advanced fiscal institutions. *Finance of Ukraine*, 4, 7–26 [in Ukrainian].
2. Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. *IMF Working Paper*, WP/12/187. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>.
3. Vdovychenko, A. (2017). The function of the fiscal policy response and fiscal sustainability in Ukraine. *Herald of the National Bank of Ukraine*, 240, 24–38 [in Ukrainian].
4. Gasanov, S. S. (2018). Fiscal rules and fiscal responsibility: economic security context. *Finance of Ukraine*, 3, 7–23 [in Ukrainian].
5. Iefimenko, T. (2016). Fiscal Reforms and Sustainable Development in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 3, 7–14.
6. Ivanytska, O. M., Koshchuk, T. V. (2018). Methodological grounds of fiscal risks identification. *Finance of Ukraine*, 6, 45–57 [in Ukrainian].
7. Kudriashov, V. P. (2018). Management of budget operations according to fiscal rules. *Finance of Ukraine*, 12, 31–51 [in Ukrainian].

8. Kumar, M., Baldacci, E., & Schaechter, A. (2009). Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *IMF Staff Paper*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
9. International Monetary Fund. (2017, March). *What are Fiscal Rules? Fiscal Rules Dataset*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.
10. Iefymenko, T. I., Yerokhin, S. A., & Bohdan, T. P. (Eds.). (2014). *The debt sustainability of public finances*. Kyiv: DNNU "Akademiiia finansovoho upravlinnia" [in Ukrainian].
11. International Monetary Fund. (2017, March). *Data. Fiscal Rules Dataset*. Retrieved from https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal_rule_database.zip.
12. International Monetary Fund. (2017, March). *Fiscal Rules at a Glance*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
13. International Monetary Fund. (2017, March). *Rules Characteristics. Fiscal Rules Dataset*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>.
14. International Monetary Fund. (2015). West African Economic and Monetary Union – Common Policies of Member Countries. *IMF Country Report No. 15/100*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15100.pdf>.
15. Caselli, F., Reynaud, J. (2018). Do Fiscal Rules Improve the Fiscal Balance? A New Instrumental Variable Strategy. *IMF Working Paper*, WP/19/49. Retrieved from <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/WPIEA2019049.ashx>.
16. Eyraud, L. et al. (2018, April). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. *Staff Discussion Notes*, 18/04. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.
17. Duncan, L. (2016). Designing and Enforcing Fiscal Rules. In *Sound Fiscal Institutions: The Basis for Stability, Growth and Prosperity*. Vienna: Joint Vienna Institute.
18. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Budget Code of Ukraine* (Act No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
19. International Monetary Fund. (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.
20. Bohdan, I. V., Konovalenko, D. V., & Yara, T. Yu. (2018). Economic mathematical models for the diagnostics of fiscal policy. *Finance of Ukraine*, 3, 43–66 [in Ukrainian].
21. Bohdan, I. V., Konovalenko, D. V., & Yara, T. Yu. (2018). Economic and mathematical modeling of Ukraine's public finances. *Finance of Ukraine*, 7, 27–49 [in Ukrainian].
22. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2018). *On approval of the Forecast of economic and social development of Ukraine for 2019–2021* (Decree No. 546, July 11). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2018-%D0%BF> [in Ukrainian].