

В. П. Кудряшов

доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач відділу державних фінансів НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління",
Київ, Україна, kvp.kudrya@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4801-3620>

**РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ¹**

Анотація. У статті висвітлено питання щодо внесення змін до застосування фінансових правил у період подолання наслідків пандемії COVID-19 у ЄС. Зазначено, що чинні в Україні фінансові правила не враховують циклічних впливів і дискреційних заходів, а це ускладнює бюджетне планування. Крім того, не створено належної системи інститутів, яка забезпечувала б їх запровадження й використання; відсутня чітка регламентація складу, повноважень та зобов'язань інститутів, котрі залучаються до дотримання цих правил. Рекомендовано запровадити більш детальне регламентування процедур запровадження фінансових правил у середньострокове бюджетне планування, а також прийняти боргове правило. Підкреслено, що в ході подолання наслідків пандемії COVID-19 фінансову політику слід проводити в три основних етапи, протягом яких мають досягатися визначені проміжні цілі. Не рекомендоване різке коригування фінансової політики з метою відновлення дії цих правил після усунення наслідків пандемії.

Ключові слова: фінансові правила, імплементація фінансових правил, функції фінансових інститутів, незалежні фінансові інститути, середньострокове бюджетне планування.

Табл. 2. Літ. 20.

Vasyl Kudrjashov

Dr. Sc. (Economics), Professor, Emeritus of Science and Technology of Ukraine,
SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, kvp.kudrya@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4801-3620>

**DEVELOPING THE CONCEPT OF FORMATION
AND IMPLEMENTATION OF FISCAL RULES IN UKRAINE**

Abstract. Issues related to changes in the application of fiscal rules during the period of overcoming the consequences of the COVID-19 pandemic in the EU and its using in Ukraine are covered. It is noted that fiscal rules have been implemented in Ukraine, but their application is at an early stage. No separate normative document on the use of fiscal rules has been adopted. The current fiscal rules do not take into account cyclical effects and discretionary measures (both in times of recession and economic growth), which complicates budget planning. There is no proper system of institutions that ensures their implementation and use. Budget procedures that determine the procedure for applying fiscal rules need to be clarified. There is no clear regulation of the composition, powers and obligations of the institutions involved in monitoring, analysis, control and reporting on compliance with fiscal rules. It is proposed to develop and adopt a separate law of Ukraine. Emphasis was placed on the need to expand the parliament's function of

¹ Статтю підготовлено в рамках проекту, що виконується за грантової підтримки Національного фонду досліджень України (реєстраційний номер: 2020.01/0546).

© Кудряшов В. П., 2020

monitoring the implementation and observance of fiscal rules, as well as to involve independent fiscal institutions in the development of budget plans and control over their implementation. It is recommended to introduce more detailed regulation of procedures for implementation of fiscal rules in medium-term budget planning. It is proposed to adopt a debt rule, which should regulate the conduct of public debt management operations during medium and long term. It is determined that in overcoming the consequences of the COVID-19 pandemic, fiscal policy should be divided into three main stages, during which certain intermediate goals should be achieved, which are accepted in terms of solving the main tasks set for public administration over the medium term. It is not recommended to introduce a sharp adjustment of fiscal policy in order to restore fiscal rules after overcoming the effects of the pandemic.

Keywords: fiscal rules, implementation of fiscal rules, functions of fiscal institutions, independent fiscal institutes, control of observance of fiscal rules, medium-term budget planning.

JEL classification: E62, H60, H61, H63.

В. П. Кудряшов

доктор економічних наук, професор, заслужений діятель науки і техніки України, завідувачий відомом державних фінансів НІФІ ГУНУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, kvp.kudrya@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4801-3620>

РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ФИСКАЛЬНЫХ ПРАВИЛ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье освещены вопросы, касающиеся внесения изменений в применение фискальных правил в период преодоления последствий пандемии COVID-19 в ЕС. Отмечено, что действующие в Украине фискальные правила не учитывают циклические воздействия и дискреционные меры, а это усложняет бюджетное планирование. Кроме того, не создана надлежащая система институтов, которая бы обеспечивала их внедрение и использование; отсутствует четкая регламентация состава, полномочий и обязательств институтов, привлекаемых к соблюдению этих правил. Рекомендуется ввести более детальное регламентирование процедур внедрения фискальных правил в среднесрочное бюджетное планирование, а также принять долговое правило. Подчеркнуто, что в ходе преодоления последствий пандемии COVID-19 фискальную политику следует проводить в три основных этапа, в течение которых должны достигаться определенные промежуточные цели. Не рекомендуется резкая корректировка фискальной политики с целью восстановления действия этих правил после устранения последствий пандемии.

Ключевые слова: фискальные правила, имплементация фискальных правил, функции фискальных институтов, независимые фискальные институты, среднесрочное бюджетное планирование.

Фіскальні правила наразі відіграють важливу роль у багатьох країнах світу. Їх застосування сприяє посиленню цільової спрямованості бюджетної політики щодо виконання практичних завдань, зміцнення бюджетної дисципліни, підвищення ефективності фіскальних операцій, їх транспарентності та впровадження принципів демократизації у проведенні фіскальної політики.

У більшості розвинутих країн фіскальні правила використовуються довгий час і перетворилися на один із найдієвіших механізмів у управлінні дер-

жавними фінансами. Їх застосування дало позитивні результати, тому рекомендовано такими впливовими міжнародними організаціями, як ОЕСР, МВФ, Світовий банк. Ці правила обумовлюють чітке визначення пріоритетів фіскальної політики (цілей, завдань, результатів, котрих необхідно досягти впродовж окреслених періодів), а також механізмів їх реалізації.

Метою статті є обґрунтування засад розроблення Концепції імплементації фіскальних правил в Україні. Окремі положення стосовно дослідження таких питань розкриваються в наукових працях Р. А. Балакіна, Т. П. Богдан, С. С. Гасанова, В. Гаспара, Х. Дебруна, Т. І. Єфименко, М. Ларча, Ф. Мартіна, А. Шукнехта та ін. [1–8].

Поширення COVID-19 має непередбачуваний, руйнівний вплив на розвиток економіки і стан фінансової системи в більшості країн світу. Ускладнились умови проведення підприємницької діяльності, істотно постраждали фінансові ринки, знижується рівень життя населення, погіршується доступ до послуг з охорони здоров'я й освіти. Зазначене зумовлює потребу в заходах економічної політики, спрямованих на впорядкування функціонування фінансових ринків, поліпшення доступу до залучення фінансових ресурсів, обмеження негативних змін у сфері зайнятості, ділової активності, а також у підтримці належного рівня життя людей. Унаслідок зростання бюджетного дефіциту та падіння економічної активності спостерігається різке збільшення державного боргу. Проте питання його скорочення (за визначенням фахівців МВФ) наразі не є пріоритетним. Важливішим вбачається недопущення зменшення фіскальної підтримки. У фіскальній політиці рекомендовано дотримуватися “міжчасових компромісів” (*intertemporal tradeoffs*) між досягненням довго- й середньострокових цілей і розв'язанням поточних завдань [9, с. IX-X].

У цьому контексті слід переглянути використання фіскальних правил, у т. ч. сформувані їх оптимальний перелік (пакет), а також застосування механізмів імплементації. Водночас виявилось, що такі правила потребують коригування з урахуванням впливів непрогнозованих факторів і термінів проведення фіскальної політики (на коротко-, середньостроковий чи поточний період). Зокрема, варто враховувати різкі, руйнівні зміни, спричинені пандемією. Уряди були вимушені різко збільшити бюджетні витрати не лише на локалізацію захворюваності, а й на підтримку економічної активності, сприяння доступу приватного сектору до фінансових ресурсів на вітчизняних і зарубіжних ринках, компенсацію втрат представникам бізнесу та найманим працівникам, поповнення фондів соціального страхування тощо. Крім того, постала потреба в розширенні державної інвестиційної діяльності. Однак такі операції стримувались обмеженнями, впровадженими в рамках використання фіскальних правил, а тому вимагали перегляду.

Виявилось, що для застосування механізмів нейтралізації викликів пандемії необхідно було припинити політику фіскальної консолідації. Проте цього виявилось недостатньо. Бюджетна експансія (спрямована на покриття витрат, пов'язаних із подоланням наслідків пандемії) вийшла далеко за

межі рекомендованих індикаторів, установлених фінансовими правилами щодо основних бюджетних агрегатів. Але після завершення заходів протидії поширенню COVID-19 використання цих правил має бути відновлено, а фінансові дисбаланси – знижено до визначених ними вимог. Однак таке відновлення повинне відбуватися поступово, протягом середньострокового періоду [10, с. 3–4].

Експерти Європейської фінансової ради (*European Fiscal Board*) наголошують на доцільності зміни порядку використання фінансових правил у період подолання викликів COVID-19. На їхню думку, у 2020 р. заходи фінансової експансії, які вживалися з метою подолання впливів пандемії, спричинили рецесію в зоні євро. Тому внесення клаузул (положень щодо виключень) до нормативних документів, котрі регламентують застосування фінансових обмежень, було виправданим. Такі зміни відображають гнучкіші підходи в проведенні бюджетної політики. Але терміни перегляду та умови цих заходів виявилися невизначеними. Враховуючи прогнози про досягнення слабкого (*fragile*) відновлення економічної динаміки, що очікується в ЄС у 2021 р., науковці не рекомендують скасовувати програми фінансового розширення. Високий рівень бюджетних витрат має й далі зберігатися, проте потребують збільшення видатки, які підтримують економічне зростання для забезпечення стабілізації економіки протягом короткострокового періоду та створення підґрунтя для прискорення економічного зростання в майбутні періоди [11].

Слід зважати й на те, що протягом останніх років і самі фінансові правила зазнали змін. Зокрема, вже напрацьовано досвід застосування клаузул, розробляються проекти глибшого реформування таких правил (створення моделі “другого покоління”), змінюється й доповнюється їх нормативне забезпечення (як на наднаціональному, так і на національному рівні), переглядається система їх імплементації (шляхом запровадження незалежних фінансових рад). Водночас звертається увага на ускладнення цих правил, а також необхідність використання дієвіших механізмів їх додержання [12, с. 4].

В Україні фінансові ризики залишаються високими. Видатки державного бюджету, включаючи кредитування, не покриваються залученими доходами. Балансування бюджетних операцій, а також підтримка державних корпорацій і економічного зростання здійснюються переважно шляхом розширення державних запозичень, що призвело до збереження високих показників державної заборгованості. Надмірним є тиск поточних зобов'язань на публічні бюджети, посилюються виклики довгострокових періодів. Водночас плани залучення неборгового ресурсу (надходжень від приватизації, мобілізації доходів від активних операцій) не виконуються, що вимагає їх заміщення розширенням позик.

Застосування фінансових правил є досить актуальним для України. Угода про асоціацію між Україною та ЄС [13] передбачає співпрацю у сфері управління державними фінансами та забезпечення розвитку бюджетної політики з урахуванням міжнародних стандартів, основоположних прин-

ципів підзвітності, прозорості, економності, ефективності й результативності (ст. 346 Угоди).

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [14–16] націлює на поліпшення фіскальної політики шляхом зміцнення дисципліни в бюджетній сфері та оподаткуванні, підвищення прозорості й рівня підзвітності в управлінні державними фінансами. Для розв'язання зазначених проблем планується запровадити фіскальні правила (з урахуванням зарубіжного досвіду). Водночас наголошено на необхідності їх уведення лише для двох бюджетних агрегатів: дефіциту державного (центрального) бюджету та рівня державної заборгованості.

Варто зауважити, що в інших країнах фіскальні правила встановлено з метою регламентування операцій не тільки центрального бюджету, а й сектору загального державного управління загалом. До фіскальних віднесено лише такі правила, котрі спрямовують на досягнення цілей, визначених законодавчими актами або фіскальними угодами (в межах коаліції політичних партій). При цьому вказані правила не можуть переглядатися щорічно та повинні витримуватися щонайменше протягом трьох років (у аспекті застосування середньострокових бюджетних рамок). Важливим є також положення, що фіскальні правила мають охоплювати агрегати, які відображають чималу частину публічних фінансів (доходи, видатки, бюджетний дефіцит і державний борг) [17, с. 8].

Використання фіскальних правил повинне стати основою для розроблення стратегії проведення фіскальної політики, окреслення її цілей на середньострокові й поточні періоди, прийняття пріоритетів в управлінні державними фінансами загалом та бюджетними операціями зокрема, визначення механізмів утримання й відновлення фіскальної стійкості, більш раціонального розподілу бюджетних повноважень між органами державного управління, а також іншими учасниками бюджетного процесу, підвищення якості бюджетного планування. Їх застосування розширює простір для моніторингу, аналізу та контролю проведення фіскальних операцій, зміцнює довіру до урядових рішень із боку громадянського суспільства, поліпшує прогнозування динаміки показників фіскальної сфери, забезпечує транспарентність бюджетних операцій, посилює контроль управління державними активами й зобов'язаннями.

Метою розроблення Концепції застосування фіскальних правил в Україні є створення засад формування вираженої системи таких правил і запровадження механізмів їх імплементації в систему середньострокового бюджетного планування.

Основними завданнями концепції є:

- визначення пакета фіскальних правил для застосування в Україні;
- прийняття системи індикаторів із встановлення граничних рівнів фіскальних агрегатів;
- упровадження бюджетних норм (процедурних фіскальних правил), що регламентують проведення бюджетних операцій в аспекті дотримання фіскальних правил;

- створення належної інституційної структури для введення й використання цих правил;
- розподіл повноважень і зобов'язань між різними елементами інституційної системи щодо застосування фінансальних правил;
- упровадження необхідних механізмів імплементації з урахуванням фінансальних обмежень та дотриманням процедурних норм у частині застосування таких правил;
- моніторинг їх додержання й імплементації;
- здійснення контролю за дотриманням фінансальних правил із боку парламенту та недержавних фінансальних інститутів;
- розкриття інформації з питань застосування правил у бюджетному процесі й доведення її до всіх зацікавлених осіб.

В Україні фінансальні правила впроваджені, проте їх застосування перебуває на початковій стадії. Їх значення зводиться переважно до встановлення критичних показників таких фінансальних агрегатів, як балансування публічного бюджету та державна заборгованість. Водночас недостатньо враховується досвід ЄС із розширення їх переліку, а також використання процедурних положень, котрі спрямовують органи державного управління на їх застосування при проведенні фінансової політики.

Бюджетний кодекс України (зі змінами, внесеними для запровадження середньострокового бюджетного планування) містить лише окремі положення щодо використання фінансальних правил, які потребують подальшої конкретизації, а також запровадження належного інституціонального забезпечення й нормативного регламентування бюджетних операцій між учасниками бюджетного процесу в ході імплементації норм про застосування цих правил. Не прийнято окремого нормативного документа щодо використання фінансальних правил в Україні, внесено тільки висхідні положення стосовно цього до Бюджетного кодексу.

Положення щодо фінансальних правил, включені у вітчизняну нормативну базу, встановлені на основі загального (а не структурного) балансу. Прийняті обмеження не передбачають врахування циклічних впливів та дискреційних заходів (як у періоди рецесії, так і під час економічного зростання), що ускладнює бюджетне планування. Крім того, відсутнє чітке регламентування складу, повноважень та зобов'язань інститутів, котрі залучаються до розроблення й імплементації бюджетних планів, а також моніторингу, аналізу, контролю та подання звітності з дотримання фінансальних правил. Не застосовується правило видатків, а тому відповідне коригування здійснюється з урахуванням правила балансування бюджету й регламентування державної заборгованості. Водночас зарубіжний досвід вказує на доцільність використання правила видатків, а в разі його відсутності органи державного управління потребують прийняття додаткових положень та інструкцій щодо планування витрат із урахуванням динаміки макроекономічних показників, утримання заданих параметрів бюджетного дефіциту й державної заборгованості.

Детально не регламентовано діяльність органів державного управління з допущення змін до державного бюджету протягом планового періоду стосовно обсягів його дефіциту, вимог до використання джерел його фінансування, формування структури державних запозичень, мобілізації надходжень ресурсу з неборгових джерел, контролю перевищень граничних рівнів державного боргу, зростання гарантованої заборгованості. Варті уваги положення про необхідність заходів із відновлення рекомендованих показників дефіциту та публічного боргу в разі допущення перевищення прийнятих їх граничних рівнів. Чинні нормативні вимоги до балансування публічного бюджету не спрямовують на зниження показників дефіциту в періоди економічного зростання, а також зведення його з профіцитом із метою створення фінансових буферів. Відсутні вимоги щодо недопущення збільшення обсягу державних запозичень, заміщення надходжень від приватизації державного майна шляхом розміщення додаткових позик, внесення змін до структури державних зобов'язань (за термінами, способами розміщення, застосування боргових інструментів, дохідністю державних зобов'язань), вжиття заходів бюджетної підтримки державних корпорацій (примноження їхніх статутних капіталів), продажу державних активів задля погашення державних запозичень.

З огляду на досвід країн – членів ЄС, в Україні слід запровадити чотири фіскальних правила, такі як правило балансування операцій сектору загального державного управління, боргове правило, правило публічних видатків і провило доходів [18]. Однак це потрібно робити поетапно та поширювати на всі субсектори державного управління поступово (з урахуванням формування необхідної інституційної структури для їх виконання, створення нормативного забезпечення, відповідних бюджетних процедур).

Ідеться про запровадження в нашій країні не номінальних, а “працюючих” фіскальних правил, що вимагає розроблення, прийняття та забезпечення імплементації цілого комплексу законодавчих актів, зміни механізмів державного управління й бюджетних процедур, які націлюють на підвищення результативності фіскальної політики. Зрештою, застосування фіскальних правил у період подолання наслідків пандемії COVID-19 має сприяти виконанню цього завдання в повному обсязі за умов недопущення рецесії, порушення фінансової стабільності та утримання глибоких фіскальних дисбалансів. Зазначене потребує окреслення переліку якісних і кількісних показників, котрі повинні бути досягнуті по завершенні програми.

Єврокомісія кваліфікує пандемію COVID-19 як надзвичайну подію, запобігти настанню котрої уряди не могли. Тому для подолання її наслідків рекомендовано використовувати клаузули щодо застосування фіскальних правил. Мається на увазі надання дозволів на призупинення вимог стосовно продовження заходів фіскальної консолідації (утримання прийнятих рівнів дефіциту публічного бюджету та державного боргу, а також показників бюджетних видатків і доходів). Проте після подолання наслідків пандемії клаузули буде скасовано, таким чином відкриється простір для віднов-

лення стійкого стану державних фінансів та зменшення державної заборгованості [19].

Упровадження заходів протидії поширенню пандемії зумовило потребу у виході за межі коридорів, визначених фіскальними правилами, щодо дотримання індикаторів балансування публічних бюджетів і державної заборгованості. Водночас подальше застосування фіскальних правил не піддається сумніву й після нормалізації ситуації передбачається повернення до прийнятих показників. Планується, що дія фіскальних правил у ЄС відновлюватиметься поступово, протягом середньострокового періоду [10].

Водночас Європейська фіскальна рада рекомендує здійснити глибше реформування Пакту стабільності і зростання з метою спрощення правил видатків. Зокрема, пропонується відмовитися від боргового порогу в 60 % ВВП для національних урядів (оскільки такий рівень не можна вважати еталонним для кожної країни через особливості економічного й фінансового розвитку) та прийняти більш реалістичні цілі боргу. Такі зміни, на думку членів Ради, сприятимуть позитивній динаміці державних інвестицій [20].

Застосування заходів фіскальної політики в Україні з метою обмеження впливів пандемії (як і інших надзвичайних подій) потребує перегляду використання фіскальних правил. Прийняті законодавством обмеження щодо зведення державного бюджету з дефіцитом і допущення показників державного й гарантованого державою боргу стримують бюджетну експансію для фінансування додаткових державних витрат. Однак нормативне регламентування таких змін відстає від розблокування вимог, встановлених фіскальними правилами. Крім того, відсутні процедурні правила, котрі визначають послідовність таких змін. Варто враховувати й імперативи щодо підтримки темпів економічного зростання, розширення інвестиційної діяльності як у публічному, так і в недержавному секторах економіки за умов збереження прийнятних курсу національної валюти, інфляції, ставки процента та інших макроекономічних показників.

Перехід до менш жорсткої фіскальної політики базується на розширенні коридорів регламентування бюджетного дефіциту (центрального уряду) і зростання державної заборгованості. Такі зміни передбачено на період 2020–2023 рр., а відновлення показників рівня дефіциту, визначеного національним законодавством (ст. 14 Бюджетного кодексу України) та державної заборгованості (ст. 18, п. 2) – починаючи з 2023 р. (табл. 1). Дотримання вимог фіскальних правил в Україні протягом 2018–2019 рр., що супроводжувалося впровадженням принципів фіскальної консолідації, сприяло істотному зниженню фіскальних дисбалансів. Дефіцит публічного бюджету був значно меншим, ніж установлений цими правилами.

В Україні правилу балансування бюджету не надано чітко вираженого середньострокового характеру, оскільки воно, по суті, використовується для поточного періоду. Такий підхід не враховує впливів циклічних факторів, а також заходів дискреційної політики за надзвичайних обставин. У ЄС окреслені проблеми розв'язуються шляхом переходу до застосування по-

Таблиця 1. Основні фінансові індикатори України, 2018–2025 рр., % ВВП

Показник	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Баланс сектору загального державного управління	0	-2,0	-7,7	-5,3	-3,5	-2,4	-2,4	-2,4
Державний та гарантований державою борг	60,6	50,4	65,2	62,7	50,5	57,0	54,2	51,8

Примітка. Дані за 2020–2025 рр. прогнози.

Джерело: Ukraine: Request for Stand-by Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund, European Dept. June 11, 2020. P. 25. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/06/10/Ukraine-Request-for-Stand-by-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49501>.

казників дефіциту публічних бюджетів на основі структурного балансу. В Україні величина державної заборгованості повинна визначатися щорічно, а її межею є не номінальна сума заборгованості, а її рівень відносно ВВП. Це означає, що прийняте обмеження має довгостроковий характер і відповідає (за термінами дії) вимогам, чинним у ЄС. Водночас використання такого підходу в практиці бюджетного планування (як і правила бюджетування на основі загального балансу) не враховує впливів циклічних змін, а також проведення дискреційних операцій. У разі падіння економічної активності постає потреба в збільшенні державних запозичень (на коротко- або середньостроковий період). І навпаки, в умовах економічного зростання допускається залучення запозичень до 60 % ВВП (замість зменшення заборгованості внаслідок вжиття заходів фінансової консолідації). Тому доцільніше прийняти боргове правило (за прикладом інших країн), котре враховуватиме такі зміни.

У зарубіжній практиці велика увага приділяється розширенню інституційного забезпечення щодо імплементації фінансових правил, що передбачає, зокрема, посилення контрольних функцій парламенту, залучення неурядових спеціалізованих інституцій, громадських організацій до нагляду за дотриманням фінансових правил, урахування повнішою мірою ринкових імперативів, обмеження впливів політичних рішень на проведення фінансової політики, які відхиляються від реалізації загальнодержавних інтересів. Рекомендуються також заходи зі зменшення проциклічних нахилів у прийнятті рішень органами державного управління в періоди економічного зростання та стабілізації, а також збільшення державних інвестицій.

Для застосування фінансових правил в Україні необхідно створити належну систему інститутів, яка включає: 1) інститути, що залучаються до запровадження таких правил (визначення цілей, завдань, порядку застосування), регламентують умови, повноваження й функції суб'єктів діяльності, котрі залучаються до запровадження та використання фінансових правил, приймають рішення стосовно зміни структури і механізмів їх імплементації; 2) установи, що забезпечують застосування цих правил у прийнятті управлінських рішень із питань проведення бюджетних операцій (до їх складу входять органи державного управління на центральному, регіональ-

ному й місцевому рівнях); 3) організації, які долучаються до здійснення контролю дотримання фіскальних правил.

Доцільно розробити і прийняти окремий закон, котрий регламентуватиме застосування фіскальних правил та визначатиме вимоги до формування їх пакета (з урахуванням досвіду ЄС та особливостей економічного й фінансового розвитку України), а також запровадити необхідні бюджетні процедури, числові фіскальні індикатори, окреслити вимоги щодо врахування цих правил у бюджетному плануванні, передбачити порядок допущення послаблень (гнучкості) у фіскальних правилах, підготовці та оприлюдненні звітності з дотримання їх вимог, сформувати відповідну інформаційну базу.

Для перетворення фіскальних правил на “працюючий” інструмент фіскальної політики потрібно визначити склад інституцій, які залучаються до їх використання, повноваження й зобов’язання останніх, порядок взаємодії учасників (у здійсненні моніторингу, аналізу, контролю впровадження та застосування правил), вимоги до створення інформаційної бази, надання звітності про виконання правил, а також регламентувати порядок проведення процедур у бюджетній сфері для їх дотримання.

Крім того, доцільно запровадити механізми збільшення ролі Верховної Ради України у здійсненні контролю використання фіскальних правил шляхом уточнення повноважень її комітетів щодо участі в розробленні й виконанні бюджетних планів із урахуванням загальнонаціональних інтересів, тенденцій розвитку бізнесу та домогосподарств, уникнення викривлень унаслідок політичного тиску окремих політичних сил, введення принципів фіскальної відповідальності Уряду. Слід упорядкувати й розширити залучення незалежних фіскальних інститутів (фіскальних рад) до розроблення бюджетних планів і контролю їх реалізації. Необхідно визначити статус незалежних фіскальних інститутів в Україні, їхні повноваження, права та обов’язки. Незалежні спеціалізовані фіскальні організації повинні отримати достатні повноваження щодо участі в розробленні напрямів фіскальної політики, моніторингу динаміки показників фіскальної сфери, оприлюдненні його результатів, наданні рекомендацій і пропозицій органам державного управління з питань проведення фіскальної політики загалом. Урядові структури зобов’язуються надавати аргументовані відповіді таким установам на зауваження й пропозиції протягом встановлених термінів.

До основних функцій незалежних фіскальних інститутів варто віднести: 1) здійснення неупередженої оцінки макроекономічних і фіскальних прогнозів, складених державними та недержавними установами; 2) розроблення незалежних прогнозів, які застосовуються для прийняття показників публічних бюджетів; 3) підготовку власних проектів щодо тенденцій розвитку фіскальної сфери; 4) надання пропозицій стосовно поліпшення імплементації фіскальних правил, а також контролю їх використання (з дотриманням принципів рекомендаційного й дорадчого характеру); 5) проведення аналізу відхилень органів державного управління від планових показників при ви-

конанні державного бюджету та оцінювання фінансових втрат, а також доцільності впровадження інновацій; 6) надання консультацій уряду з питань удосконалення розроблення та реалізації фінансової політики з використанням інноваційних підходів; 7) обмеження асиметрії інформації, що надається органами державного управління виборцям, і ознайомлення їх із альтернативними підходами.

Транспарентність бюджетних операцій має підвищуватися шляхом розширення доступу для громадськості до інформації, публічних обговорень, нормативного регламентування прав і обов'язків незалежних фінансових інститутів щодо її використання, збільшення повноважень з надання рекомендацій на отримання інформації, врахування останніх, оприлюднення своїх висновків та пропозицій у ЗМІ.

Для вдосконалення середньострокового бюджетного планування доцільно прийняти середньострокові фінансові рамки й бюджетні цілі, поліпшити середньострокове бюджетне прогнозування, програми управління фінансовими ризиками, огляди витрат, застосування цільових та проміжних механізмів управління державними запозиченнями, а також заходів, спрямованих на виконання запланованих показників залучення неборгового ресурсу з метою фінансування державного бюджету. Задля оптимізації середньострокового бюджетного планування в Україні необхідно прийняти боргове правило, котре має регламентувати проведення операцій з управління державним боргом протягом довгострокових періодів.

Згідно з Бюджетним кодексом України, Мінфін здійснює загальну оцінку фінансових ризиків (включаючи умовні зобов'язання й квазіфінансові операції) та їх впливу на показники державного бюджету в середньостроковому періоді та готує відповідну інформацію. Вона оприлюднюється на офіційному сайті міністерства після подання проекту Закону про Державний бюджет України до Верховної Ради (ст. 32¹ БКУ). Водночас аналіз таких ризиків має проводитися як органами державного управління, так і незалежними фінансовими інститутами, а їх врахування в управлінні бюджетними операціями передбачає обговорення запропонованих оцінок та можливих впливів цих ризиків на проведення фінансової політики до прийняття стратегічних і річних бюджетних цілей.

Створення Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками в Україні потребувало виходу за рамки прийнятих фінансових правил. Кінцевою метою є повне подолання наслідків пандемії за умов недопущення глибокої рецесії, а також порушень фінансової безпеки й утримання надмірних (відносно прийнятих правил) фінансових дисбалансів. Разом із тим ці зміни повинні діяти не лише в поточному році, а й протягом середньострокового періоду, котрий складається з трьох етапів, упродовж яких мають досягатися визначені проміжні цілі, прийняті в контексті розв'язання основних завдань органів державного управління в середньостроковому періоді. Для кожного етапу необхідно окреслити конкретні цілі та механізми їх реалізації.

Концепція формування та імплементації фіскальних правил в Україні повинна містити перелік питань, що потребують вирішення, щодо застосування фіскальних правил, визначення їх мети й завдань, оцінку стану використання таких правил в Україні, окреслення напрямів їх удосконалення, положення про формування належної системи інституційного забезпечення імплементації цих правил, перелік заходів з їх перегляду та доповнення, терміни й етапи реалізації концепції, націлювати на досягнення кінцевих результатів упровадження фіскальних правил в Україні (табл. 2).

На підставі викладеного доходимо таких висновків. Фіскальні правила є одним із важливих механізмів управління державними фінансами, що націлює відповідні органи на зміцнення бюджетної дисципліни, підвищення ефективності фіскальних операцій, їх транспарентності та впровадження принципів демократизації у фіскальній політиці. В період подолання наслідків пандемії COVID-19 постала потреба в уточненні підходів до застосування цих правил, а також внесення змін і доповнень до процедури їх імплементації. В Україні фіскальні правила впроваджені, проте їх використання перебуває на початковій стадії. Зокрема, не прийнято окремого нормативного документа щодо їх застосування в нашій державі; чинні фіскальні правила не враховують циклічних впливів та дискреційних заходів (у періоди як рецесії, так і економічного зростання), що ускладнює бюджетне планування; не створено належної системи інститутів, котрі мають забезпечувати впровадження й використання цих правил.

Зважаючи на досвід країн – членів ЄС, в Україні запропоновано прийняти чотири фіскальних правила. Водночас їх упровадження має бути поетапним та поширюватися на всі субсектори державного управління. Заходи з протидії пандемії COVID-19 зумовили необхідність вийти за межі коридорів, визначених фіскальними правилами. Проте нормативне регламентування таких змін відстає від розблокування встановлених ними вимог. Бракує чіткої регламентації складу, повноважень і зобов'язань інститутів, які залучаються до моніторингу, аналізу, контролю та звітування щодо дотримання фіскальних правил. Є потреба у прийнятті процедурних правил, котрі визначають послідовність здійснення таких змін, а також у детальнішому роз'ясненні питання впровадження фіскальних правил у середньострокове бюджетне планування.

Запропоновано розробити та прийняти окремий закон України, який регламентуватиме застосування фіскальних правил і встановлюватиме вимоги до формування належної інституційної системи для їх імплементації. На нашу думку, доцільно також розширити функції парламенту з контролю впровадження й дотримання цих правил, залучення незалежних фіскальних інститутів до розроблення бюджетних планів та контролю їх виконання. З метою поліпшення середньострокового бюджетного планування варто прийняти боргове правило, котре регулюватиме операції з управління державним боргом у довгострокові періоди.

Таблиця 2. Основні положення щодо розроблення Концепції формування та імплементації фінансових правил в Україні

Розділи концепції	Цілі й завдання	Заходи реалізації	Зміни нормативного забезпечення	Прийняття управлінських рішень
Проблеми, що потребують розв'язання	Формування системи фінансових правил із урахуванням досвіду ЄС і особливостей економічного й фінансового розвитку України	Упровадження фінансових правил у сферу розроблення, прогнозування, планування та виконання публічних бюджетів	Внесення змін до нормативної бази щодо структури, механізмів імплементації й процедур застосування фінансових правил	Поліпшення використання фінансових правил в управлінні державними фінансами. Допущення відхилень від їх дотримання в разі виникнення не регламентованих законодавством ситуацій у сфері проведення бюджетних операцій
Мета й завдання	Запровадження системи фінансових правил, яка забезпечує підвищення ефективності управління бюджетними операціями	Внесення змін до порядку застосування фінансових правил (їх переліку, окремих складових і механізмів імплементації). Допущення гнучкості їх використання	Прийняття окремого закону, що регламентує застосування фінансових правил, необхідних бюджетних процедур, які спрямовують на використання правил	Забезпечення формування та виконання публічного бюджету з урахуванням вимог фінансових правил
Стан застосування	Фінансові правила виконують переважно обмежувальні функції та не націлюють на проведення фінансової політики з урахуванням циклічності економіки, стану державного сектору й імовірності настання надзвичайних ситуацій	Відсутні належні механізми імплементації фінансових правил, вони є негнучкими, не передбачають вжиття контрольних заходів	Застосування фінансових правил недостатньо регламентується правовими нормами	Фінансові правила не стримують прийняття виважених рішень у періоди рецесії й економічного зростання та допускають застосування проциклічних заходів

Продовження табл. 2

Розділи концепції	Цілі й завдання	Заходи реалізації	Зміни нормативного забезпечення	Прийняття управлінських рішень
Напрями вдосконалення фінансальних правил	Створення системи фінансальних правил, яка не допускає проциклічної політики та орієнтує на забезпечення поступального розвитку України	Оптимізація фінансальних правил зі спрямуванням на зміцнення механізмів їх дотримання й допущення регламентованої гнучкості	Внесення змін до нормативного регулювання фінансальних правил для повнішого охоплення ними фінансальних операцій та уточнення бюджетних процедур	Дотримання прийнятих вимог, передбачених фінансальними правилами. Допущення регламентованих законодавством винятків і доповнень у разі настання надзвичайних ситуацій
Інституційне забезпечення імплементації	Створення належної системи інституційного забезпечення застосування фінансальних правил	Посилення контролю використання фінансальних правил із боку парламенту. Залучення до участі в розробленні фінансальної політики та контролі її проведення незалежних фінансальних інститутів	Регламентування розширення функцій парламенту щодо контролю застосування фінансальних правил. Залучення незалежних фінансальних інститутів до проведення фінансальної політики	Ураховування вимог парламенту, а також рекомендацій незалежних фінансальних інститутів при прийнятті управлінських рішень із питань дотримання вимог фінансальних правил
Перегляд фінансальних правил	Розширення положень щодо застосування правил балансування публічних бюджетів, а також державного боргу. Впровадження правила витратків і доходів	Внесення змін щодо перегляду використання фінансальних правил та впровадження нових їх форм	Включення положень про вдосконалення бюджетних процедур, що спрямовують органи державного управління на врахування фінансальних правил. Впровадження правила витратків і доходів. Регламентування прийняття управлінських рішень за умов допущення гнучкості фінансальних правил	Прийняття рішень із питань управління бюджетними операціями з урахуванням змін, внесених до нормативної бази, щодо використання фінансальних правил

Закінчення табл. 2

Розділи концепції	Цілі й завдання	Заходи реалізації	Зміни нормативного забезпечення	Прийняття управлінських рішень
Терміни та етапи реалізації концепції	Поширення застосування фіскальних правил на середньостроковий період із розбивкою на проміжні етапи	Прийняття програми використання фіскальних правил протягом середньострокового періоду. Застосування механізмів імплементації цих правил на проміжних етапах середньострокового періоду	Внесення змін і доповнень до нормативної бази щодо застосування фіскальних правил упродовж середньострокового періоду. Регламентування їх використання на проміжних етапах	Прийняття рішень із питань управління бюджетними операціями з урахуванням вимог із періодизації застосування фіскальних правил
Очікувані результати від упровадження фіскальних правил	Запровадження фіскальних правил в Україні з урахуванням досвіду держав – членів ЄС та національних особливостей економічного й фінансового розвитку. Поглиблення демократизації в проведенні фіскальної політики	Створення належної інституційної системи забезпечення імплементації фіскальних правил та їх застосування у фіскальній політиці. Розмежування повноважень, зобов'язань і функцій інститутів, залучених до її розроблення, моніторингу та контролю	Внесення змін до нормативної бази з оновлення фіскальних правил та застосування механізмів їх імплементації. Регламентування дотримання вимог цих правил при прийнятті управлінських рішень. Створення й упорядкування діяльності незалежних фіскальних організацій, що залучаються до участі в проведенні фіскальної політики	Прийняття управлінських рішень із урахуванням змінених фіскальних правил та участі незалежних фіскальних інститутів у проведенні фіскальної політики

Складено автором.

У ході подолання наслідків пандемії COVID-19 фінансова політика повинна проводитися в три основних етапи, впродовж яких мають досягатися визначені проміжні цілі, прийняті в аспекті розв'язання головних завдань органів державного управління в середньостроковому періоді. Недоцільно вдаватися до різкого коригування фінансової політики з метою відновлення дії фінансових правил після подолання наслідків пандемії.

Список використаних джерел

1. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Наднаціональні фінансові правила та координація бюджетної політики в Європейському Союзі. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 37–55. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.03.037>.
2. Богдан Т. П. Середньострокове бюджетне планування в Україні: системна сутність, функції, структурні елементи. *Фінанси України*. 2017. № 6. С. 6–25. URL: http://finukr.org.ua/docs/FU_17_06_007_uk.pdf.
3. Gaspar V. Future of Fiscal Rules in the Euro Area : Workshop on “Fiscal Rules in Europe: Design and Enforcement” DG ECFIN. IMF, 2020. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/28/sp012820-vitor-gaspar-fiscal-rules-in-europe>.
4. Debrun X. Independent Fiscal Institutions in the European Union: Is Coordination Required? *MPRA Paper*. 2019. No. 93143. 28 p. URL: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93143/1/MPRA_paper_93143.pdf.
5. Єфименко Т. І. Трансформації фінансового управління і сталий розвиток національної економіки. *Економіка України*. 2020. № 7. С. 5–13. URL: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.07.005>.
6. Larch M. Risk reduction and risk sharing in EU fiscal policymaking: the role of better fiscal rules. *VOX CEPR Policy Portal*. 2018. May 10. URL: <https://voxeu.org/article/risk-reduction-and-risk-sharing-eu-role-better-fiscal-rules>.
7. Martin Ph., Darvas Z., Ragot X. European fiscal rules require a major overhaul. *Bruegel Policy Contribution*. 2018. No. 18. 19 p. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/208027/1/1041270569.pdf>.
8. Schuknecht L. Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area. *ECB Working Paper*. 2010. No. 1266. 51 p. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/153700/1/ecbwp1266.pdf>.
9. Fiscal Monitor: Policies for the Recovery / IMF. 2020. October. Washington. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>.
10. Gbohoui W., Medas P. Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. IMF, 2020. URL: https://www.google.com/search?q=Fiscal+Rules%2C+Escape+Clauses%2C+and+Large+Shocks&rlz=2C1BLWB_.
11. Assessment of the Fiscal Stance appropriate for the Euro Area / European Commission. 2020. July. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-fiscal-stance-appropriate-euro-area_en.
12. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability / L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge et al. IMF, 2018. URL: <https://doi.org/10.5089/9781484350683.006>.
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

14. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249797370>.

15. Звіт про хід виконання плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/ce84936a9ada1b2bb6c30669d98e0bb8.pdf>.

16. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#Text>.

17. Fiscal Rules at a Glance / V. Lledó, S. Yoon, X. Fang et al. IMF, 2017. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.

18. Кудряшов В. П. Концептуальні засади розроблення пакета фіскальних правил для України. *Економіка України*. 2019. № 7-8. С. 33–54. URL: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.07.033>.

19. COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of Coronavirus / European Commission. 2020. March 13. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459.

20. Valero J. EU fiscal watchdog wants to scrap 'unrealistic' 60 % debt limit. 2020. July 2. URL: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-fiscal-watchdog-wants-to-scrap-60-debt-limit/>.

References

1. Gasanov, S., Kudrjashov, V., & Balakin, R. (2019). Supranational fiscal rules and coordination of budgetary policy in the European Union. *Finance of Ukraine*, 3, 37–55. DOI: 10.33763/finukr2019.03.037 [in Ukrainian].

2. Bohdan, T. (2017). Medium-term budget planning in Ukraine: systemic essence, functions, structural elements. *Finance of Ukraine*, 6, 6–25. Retrieved from http://finukr.org.ua/docs/FU_17_06_007_uk.pdf [in Ukrainian].

3. Gaspar, V. (2020). *Future of Fiscal Rules in the Euro Area* (Workshop on “Fiscal Rules in Europe: Design and Enforcement” DG ECFIN). IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/28/sp012820-vitor-gaspar-fiscal-rules-in-europe>.

4. Debrun, X. (2019). Independent Fiscal Institutions in the European Union: Is Coordination Required? *MPRA Paper*, 93143. Retrieved from https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93143/1/MPRA_paper_93143.pdf.

5. Iefymenko, T. (2020). Financial management transformations and sustainable development of the national economy. *Economy of Ukraine*, 7, 5–13. DOI: 10.15407/economyukr.2020.07.005 [in Ukrainian].

6. Larch, M. (2018, May 10). Risk reduction and risk sharing in EU fiscal policymaking: the role of better fiscal rules. *VOX CEPR Policy Portal*. Retrieved from <https://voxeu.org/article/risk-reduction-and-risk-sharing-eu-role-better-fiscal-rules>.

7. Martin, Ph., Darvas, Z., & Ragot, X. (2018). European fiscal rules require a major overhaul. *Bruegel Policy Contribution*, 18. Retrieved from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/208027/1/1041270569.pdf>.

8. Schuknecht, L. (2010). Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area. *ECB Working Paper*, 1266. Retrieved from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/153700/1/ecbwp1266.pdf>.

9. IMF. (2020, October). *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. Washington. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>.
10. Gbohoui, W., & Medas, P. (2020). *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*. Retrieved from https://www.google.com/search?q=Fiscal+Rules%2C+Escape+Clauses%2C+and+Large+Shocks&rlz=2C1BLWB_.
11. European Commission. (2020, July). *Assessment of the Fiscal Stance appropriate for the Euro Area*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-fiscal-stance-appropriate-euro-area_en.
12. Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V. D., & Pattillo, C. A. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. IMF. DOI: 10.5089/9781484350683.006.
13. Ukraine, & EU. (2014, September 16). *Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text [in Ukrainian].
14. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *On approval of the Strategy for reforming the public financial management system for 2017–2020* (Decree No. 142-r, February 8). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/249797370> [in Ukrainian].
15. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *Report on the implementation of the action plan for the implementation of the Strategy for reforming the public financial management system for 2017-2020* (Decree No. 415-r, May 24). Retrieved from <https://mof.gov.ua/storage/files/ce84936a9ada1b2bb6c30669d98e0bb8.pdf> [in Ukrainian].
16. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). *On amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the introduction of medium-term budget planning* (Act No. 2646-VIII, December 6). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#Text> [in Ukrainian].
17. Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., & Kim, Y. (2017). *Fiscal Rules at a Glance*. IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
18. Kudrjashov, V. (2019). Conceptual framework for developing a package of fiscal rules for Ukraine. *Economy of Ukraine*, 7-8, 33–54. DOI: 10.15407/economyukr.2019.07.033 [in Ukrainian].
19. European Commission. (2020, March 13). *COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of Coronavirus*. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459.
20. Valero, J. (2020, July 2). *EU fiscal watchdog wants to scrap 'unrealistic' 60 % debt limit*. Retrieved from <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-fiscal-watchdog-wants-to-scrap-60-debt-limit/>.