

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

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ**

Анотація. Проведено аналіз формування системи інститутів, що забезпечують імплементацію фіскальних правил в Україні, розподілу повноважень, зобов'язань і відповідальності між її складовими. Встановлено, що фіскальні ризики в нашій країні залишаються високими, а впроваджені задля їх обмеження окремі елементи фіскальних правил не повною мірою відповідають світовій практиці. Потребують уточнення цілі й завдання інститутів для імплементації фіскальних правил, вимоги до їх складових, а також порядку діяльності. Необхідно прийняти законодавчі норми щодо формування структури фіскальних інститутів та регламентування їхніх операцій, а також вирішити питання створення в Україні незалежних фіскальних інститутів, що підтвердили свою результативність у забезпеченні імплементації фіскальних правил у ЄС. Зроблено висновки, що незалежні фіскальні інститути повинні отримати достатні повноваження для моніторингу динаміки фіскальних операцій, оприлюднення його результатів, розроблення й надання рекомендацій і пропозицій органам державного управління стосовно імплементації фіскальних правил, а також застосування механізмів їх урахування.

Ключові слова: фіскальна політика, фіскальні правила, фіскальні інститути, фіскальні ризики, фіскальна відповідальність, бюджетні операції, незалежні фіскальні інститути.

Рис. 1. Табл. 2. Літ. 30.

Vasyl Kudryashov

Dr. Sc.(Economics), Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine,
SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, kvp.kudrya@gmail.com
ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4801-3620>

**INSTITUTIONAL PROVISION
FOR FISCAL RULES IMPLEMENTATION**

Abstract. The analysis of the formation of a system of institutions providing for the implementation of fiscal rules in Ukraine, the division of powers among its constituents, their obligations and responsibilities for the implementation of fiscal policy is conducted. It is concluded that fiscal risks in our country remain high, and therefore it is necessary to apply fiscal rules. The most important component of managing budget operations is the creation of a proper system of institutions for their implementation. Of particular importance are the issues of targeting the activities of such institutions, the division of powers and responsibilities between them. It is noted that some elements of fiscal rules have already been implemented in Ukraine, but they are not fully in line with world practices. In terms of creating an institutional system for the implementation of fiscal rules, it is necessary to clarify its goals and objectives, its main components, as well as the procedure for its activity. There are no legislative requirements for the formation of a proper structure of fiscal institutions, the division of powers among its constituents, as

© Кудряшов В. П., 2020

well as the regulatory support for budgetary procedures governing their operations. It is needed to address the issue of setting up independent fiscal institutions in Ukraine, which have proven effective in ensuring the implementation of fiscal rules in the EU. It is concluded that independent fiscal institutions should be given sufficient authority to monitor the dynamics of fiscal transactions, to publicize its results, to develop and provide recommendations and proposals to public authorities on the implementation of fiscal rules, as well as to apply mechanisms to take them into account. Such institutions should be independent of governments and politicians, indirectly impact the fiscal policy, and be able to communicate their findings and proposals to the public.

Keywords: fiscal policy, fiscal rules, fiscal institutions, fiscal risks, fiscal responsibility, budgetary operations, independent fiscal institutions.

JEL classification: E62, H68.

В. П. Кудряшов

доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, заведующий отделом государственных финансов НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ФИСКАЛЬНЫХ ПРАВИЛ

Аннотация. Проведен анализ формирования системы институтов, обеспечивающих имплементацию фискальных правил в Украине, распределения полномочий, обязательств и ответственности между ее составляющими. Установлено, что фискальные риски в нашей стране остаются высокими, а внедренные для их ограничения отдельные элементы фискальных правил не в полной мере соответствуют мировой практике. Нуждаются в уточнении цели и задачи институтов для имплементации фискальных правил, требования к их составляющим, а также порядку деятельности. Необходимо принять законодательные нормы по формированию структуры фискальных институтов и регламентированию их операций, а также решить вопрос создания в Украине независимых фискальных институтов, подтвердивших свою результативность в обеспечении имплементации фискальных правил в ЕС. Сделаны выводы, что независимые фискальные институты должны получить достаточные полномочия для мониторинга динамики фискальных операций, обнародования его результатов, разработки и представления рекомендаций и предложений органам государственного управления относительно имплементации фискальных правил, а также применения механизмов их учета.

Ключевые слова: фискальная политика, фискальные правила, фискальные институты, фискальные риски, фискальная ответственность, бюджетные операции, независимые фискальные институты.

Протягом останніх років у країнах із ринками, які формуються, відзначалося загострення фінансових ризиків, що потребувало запровадження жорстких механізмів фінансової консолідації (обмеження бюджетного дефіциту та державної заборгованості). Водночас утримувалися високі рівні інфляції, а також зростала премія за ризики за державними борговими зобов'язаннями (хоча фінансове домінування останніми роками мало тенденцію до зниження). Несприятлива динаміка обмінних курсів (що пояснюється переважно слабкими фінансовою й грошово-кредитною політиками, а крім того, високим рівнем доларизації) призвела до збільшення впливу капіта-

лу, а це, у свою чергу, справило дестабілізуючий вплив на розвиток таких країн. Як наслідок, зросла проциклічність як фіскальної, так і грошово-кредитної політики, що посилювало економічну нестабільність [1].

Стратегічними напрямками сталого розвитку України є досягнення поступальної динаміки, проведення структурних реформ, підвищення стандартів життя, для чого потрібно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності. Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості й ефективності їх розподілу та витрачання, посилення боротьби зі схемами ухилення від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами [2].

Фіскальна політика повинна спрямовуватися на дотримання макроекономічної стабільності (забезпечити обмеження бюджетного дефіциту та накопичення державної заборгованості) і не вдаватися до заходів посилення проциклічності. Водночас слід ураховувати, що боргове фінансування може мати і позитивний вплив: з використанням запозичень розширюються можливості фінансування загальнодержавних інвестиційних проектів. Проте виникають проблеми недопущення надмірного нарощування державної заборгованості. Для їх вирішення необхідні інституціональні реформи з метою удосконалення фіскальної політики, підвищення прозорості фіскальних операцій та посилення відповідальності органів державного управління. Позитивних результатів у розв'язанні таких завдань можна досягти шляхом використання фіскальних правил (оскільки їх дотримання зменшує репутаційні й політичні витрати та спрямовує на прийняття більш виважених рішень з боку владних структур) [3; 4].

Метою статті є дослідження створення інституційної системи, що забезпечує імплементацію фіскальних правил в Україні та її функцій щодо проведення фіскальної політики. Такі питання розглядаються цілим рядом науковців, таких як Р. А. Балакін, Т. П. Богдан, С. С. Гасанов, В. Гаспар, Х. Дебрун, Т. І. Єфименко, М. Ларч, Ф. Мартін, А. Шукнехт та ін. [5–12].

У ЄС фіскальні правила застосовуються в кожній державі-члені, що відповідає вимогам Договору про функціонування Європейського Союзу у сфері бюджетної політики. В аспекті стратегічного управління державними фінансами використання фіскальних правил скеровує фіскальну політику, з одного боку, на жорсткіший контроль діяльності органів державного управління (на основі поліпшення правового регулювання), з другого – на розширення кола інститутів, що залучаються до розроблення, розгляду, моніторингу, аналізу та контролю діяльності урядових структур із боку спеціалізованих державних установ (агенцій), недержавних фіскальних інститутів, громадських організацій, партій та інших зацікавлених сторін. У свою чергу, владні структури спрямовуються на обмеження ручного управління бюджетними операціями, вдосконалення нормативного регулювання управлінських рішень, впровадження автоматичних коригувальних механізмів виправлення дисбалансів у фіскальній сфері.

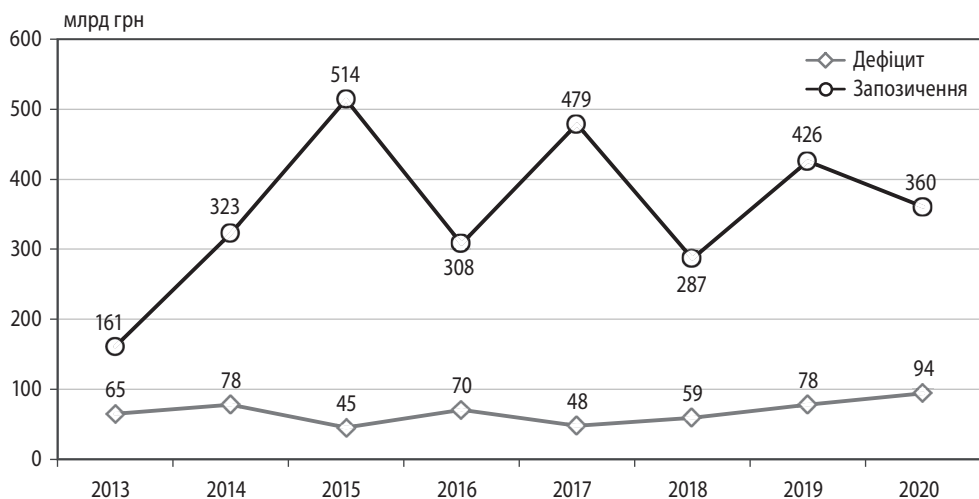
Фіскальна політика в Україні реалізується за доволі складних умов: утримання нестабільного валютного курсу, високих показників інфляції, надмірного рівня процентних ставок за запозиченнями, недостатньої інвестиційної активності, накопичення соціальних проблем, обмеженої фіскальної автономії органів місцевого самоврядування. Розв'язання стратегічних завдань у проведенні фіскальної політики не повинне провокувати виникнення додаткових загроз для макроекономічної й фінансової стабільності протягом поточних періодів, а також призводити до посилення ризиків зниження стійкості державних фінансів та зростання державної заборгованості в майбутні періоди.

Фіскальні правила спрямовують органи державного управління на поглиблення демократизації під час розроблення стратегії розвитку фіскальної сфери, прийняття реальних бюджетних планів, забезпечення їх виконання, а також надання достовірної звітності щодо досягнення прийнятих цілей та виконання поставлених завдань. Використання фіскальних правил націлює на проведення фіскальної політики, виходячи з інтересів громадянського суспільства в цілому, основних груп населення і регіонів, імперативів розвитку бізнесу, а також впливів фінансових ринків. Не менш важливим є забезпечення відкритості й доступності (транспарентності) фіскальних операцій, попередження викривлень фіскальної політики на користь окремих політичних груп та монопольних об'єднань.

Демократизація управлінських рішень у фіскальній сфері досягається шляхом розширення переліку інститутів, які залучаються до участі в реалізації фіскальної політики, розподілу повноважень між ними, визначення їхніх зобов'язань та відповідальності за розроблення й імплементацію пропонованих новацій. Фіскальні правила деталізують повноваження та процедури щодо дотримання принципів підзвітності, прозорості і стабільності в ході розроблення й здійснення фіскальної політики. Їх запровадження пов'язане з намаганням зміцнити фіскальну дисципліну та змусити уряди проводити прозору, передбачувану й достовірну фіскальну політику, котра піддається контролю [13].

Прийняття фіскальних правил передбачає визначення вимог до інститутів, залучених із метою їх імплементації, розподілу повноважень, а також функціональних призначень між ними, встановлення порядку передачі та отримання бюджетної інформації, її обміну й використання, внесення змін до процедур підготовки та подання звітів про досягнуті результати діяльності, а також до виконання функцій фіскальними інститутами.

Фіскальні ризики в Україні залишаються високими. Видатки державного бюджету, включаючи кредитування, не покриваються залученими доходами, які розширені за рахунок досягнення високого рівня централізації, а також відрахувань частини перевищення доходів Національного банку над його витратами. Балансування бюджетних операцій, а також підтримка державних корпорацій і економічного зростання здійснюються переважно шляхом розширення державних запозичень, що призвело до утримання значної



Примітка. 2020 р. – план.

Рисунк. Динаміка показників дефіциту державного бюджету України та державних запозичень

Складено за даними Державної казначейської служби України (URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>).

державної заборгованості. Надмірним є тиск поточних зобов'язань на державні бюджети, зростають виклики довгострокових періодів (рисунк).

Протягом аналізованого періоду обсяги державних запозичень (у рамках державного бюджету) істотно перевищували показники бюджетного дефіциту. Піковими такі розриви стали у 2015 р. (коли запозичення перевищували дефіцит у 11,38 раза) та у 2017 р. (майже в 9 разів). Значними вони залишалися й у 2019 р. (у 5,45 раза). Передбачено, що запозичення переважатимуть обсяг дефіциту також у 2020 р. (у 3,82 раза)¹. З урахуванням збільшення витрат на погашення державних позик (на 47,2 %) залучення боргового ресурсу з метою забезпечення фінансування державного бюджету у 2019 р. зросло (порівняно з показником попереднього року) на 48,59 %².

Водночас варто враховувати, що фіскальна політика має не лише спрямовуватися на зміцнення фінансової стабільності (показників інфляції, процентних ставок, обмінних курсів національної валюти), а й розв'язувати завдання підтримки зайнятості, динаміки показників оплати праці, поліпшення соціальної допомоги, зменшення нерівності доходів. Необхідні чіткі

¹ Детальніше див.: Кудряшов В. П. Управління фінансуванням державного бюджету України. *Економіка України*. 2020. № 2 (699). С. 45–65.

² Розраховано на підставі: Державний та гарантований державою борг України станом на 31.12.2019 / М-во фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>; Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень–грудень 2019 року / Держ. казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-gruden-2019-roku>.

пріоритети в управлінні бюджетними видатками, залученням доходів до бюджету, витратами, що здійснюються в рамках фінансування державного бюджету, а також мобілізацією ресурсу для їх забезпечення. Водночас доцільно обмежити участь держави в економічних процесах, знизити ступінь централізації фінансової сфери, вжити заходи для обмеження корупції в державних корпораціях. Система оподаткування в нашій країні неповною мірою націлена на підтримку економічної активності, а рівень прозорості бюджетних операцій та підконтрольності фінансової політики громадськості є недостатнім.

Упровадження фінансових правил в Україні не можна зводити лише до прийняття обмежень на проведення фінансової політики (це лише один аспект їх використання). Вони застосовуються з метою розв'язання цілого комплексу завдань управління державними фінансами: розроблення стратегічних напрямів фінансової політики (визначення її цілей, пріоритетів і механізмів їх досягнення), чіткішого розмежування повноважень між державними установами, залученими до її проведення, підвищення якості середньострокового бюджетного планування, транспарентності бюджетних операцій, моніторингу, аналізу та контролю управління державними активами й зобов'язаннями з боку як органів державного управління, так і парламенту, державних організацій, автономних щодо фінансових установ, залучення недержавних інститутів для моніторингу та контролю реалізації фінансової політики, а також запровадження дієвих механізмів впливів незалежних інститутів на уряди задля посилення їхньої фінансової відповідальності.

Водночас варто враховувати, що запровадження й використання фінансових правил потребують політичної волі щодо реформування державного управління. Політична влада має взяти курс на внесення кардинальних змін у проведення фінансової політики в напрямі підвищення її результативності для громадян України (в поточних і майбутніх періодах). Такими цілями повинні керуватися всі державні інститути, кінцевою метою для котрих є поліпшення добробуту громадян та якості людського капіталу на основі підтримки економічного зростання й фінансової стабільності. А для того, щоб не допустити можливих відхилень у роботі органів державного управління, а також неповного виконання ними взятих зобов'язань, потрібно залучити до участі в розробленні та здійсненні фінансової політики недержавні інститути, запровадити належні механізми врахування їхніх пропозицій і рекомендацій державними інститутами. Відповідний досвід набуто країнами ЄС у процесі застосування фінансових правил, його доцільно використати в Україні [14].

Інституційна структура для застосування фінансових правил має декілька рівнів:

- 1) інститути, що залучаються до запровадження фінансових правил, визначають завдання, цілі, порядок їх застосування, здійснюють контроль їх дотримання, приймають рішення стосовно внесення змін до цих правил, регламентують умови, повноваження й функції суб'єктів діяльності, котрі залучаються до впровадження та використання фінансових правил;

2) сукупність інститутів, які забезпечують застосування фіскальних правил шляхом прийняття управлінських рішень із виконання бюджетних операцій (до їх складу належать органи державного управління на центральному, регіональному й місцевому рівнях);

3) інститути, що надають допомогу законодавчій і виконавчій владі в запровадженні та застосуванні фіскальних правил (відокремлені державні агенції й незалежні фіскальні інститути).

Коригування інституціональної структури з метою поліпшення управління державними фінансами шляхом застосування фіскальних правил передбачає врахування цілої низки факторів, зокрема:

- обмеження викривлених впливів із боку органів державної влади (користуючись невизначеністю) на управління державними фінансами, що викликані суто політичними мотивами, тобто прагненням замість прийняття раціональних управлінських рішень виходячи із загальнодержавних інтересів досягти необхідних результатів у ході виборів (часто їх наслідками стає збільшення бюджетного дефіциту та накопичення державної заборгованості), які можуть призвести до підвищення податків і скорочення видатків у майбутні періоди;

- намагання політиків та посадовців утримувати недостатньо прозору систему формування й виконання державних бюджетів, застосування механізмів позабюджетного фінансування, що викривлює реальний стан державних фінансів і спричиняє зростання фіскальних дисбалансів.

Вирішального значення набувають питання забезпечення належного застосування фіскальних правил парламентом. До його основних завдань належить спрямування діяльності уряду на проведення відповідальної політики з управління публічними фінансами (з розроблення й виконання бюджетних планів із урахуванням загальнонародних інтересів, тенденцій розвитку бізнесу та домогосподарств, уникнення викривлень унаслідок тиску окремих політичних сил), упровадження принципів фіскальної відповідальності уряду. Крім того, парламент, а також його інституційні одиниці, залучені до здійснення фіскальної політики, повинні приймати рішення щодо запровадження фіскальних правил, їх коригування, формулювати цілі й завдання, порядок їх застосування, контролю їх дотримання, регламентувати умови, повноваження та функції суб'єктів діяльності, що залучаються до впровадження й використання цих правил.

Заходи з посилення бюджетної дисципліни шляхом уведення фіскальних правил в Україні здійснюються з 2018 р., оскільки їх застосування закріплено на законодавчому рівні. Індикатором виконання цієї норми стало схвалення Кабінетом Міністрів України та подання до Верховної Ради України законопроекту про встановлення фіскальних правил [15, с. 15]. Проте замість прийняття такого документа зазначені положення було включено до Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування” від 06.12.2018.

Було внесено зміни до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), якими запроваджено обмеження щодо двох основних бюджетних агрегатів: дефіциту державного бюджету, в розмірі 3 % ВВП, і державної заборгованості – 60 % ВВП (статті 14, 18). Таким чином було враховано, зокрема, досвід застосування фіскальних правил у ЄС. Проте корективи, внесені до національної нормативної бази, не повною мірою відповідають вимогам фіскальних правил, що використовуються у світовій практиці. Це стосується не лише прийнятих числових індикаторів, а й створення належної інституційної структури для їх застосування, регламентування розподілу повноважень між її окремими складовими, а також прийняття необхідних бюджетних процедур, котрі спрямовують органи державного управління на дотримання таких вимог і вжиття заходів із подолання фіскальних диспропорцій у випадках допущення їх порушення. У нашій країні показник дефіциту бюджету визначається “на кожен рік середньострокового періоду” (БКУ, ст. 14), а не на трирічний термін, що не дає змоги враховувати впливи на розвиток фіскальної сфери циклічних факторів, а також фінансування одноразових дискреційних операцій.

У ЄС такі проблеми розв’язуються шляхом переходу до використання показників структурного балансу [16]. В Україні у практиці державного управління ще не передбачено застосування показників структурного балансу. Граничні обсяги державного й гарантованого державою боргу визначаються на кожний бюджетний період законом про державний бюджет (БКУ, ст. 18), що також не відповідає вимогам до числових фіскальних правил ЄС. Адже вони мають довго- або принаймні середньостроковий характер та не можуть змінюватися щороку. Потрібно також ураховувати, що фіскальні правила, рекомендовані ОЕСР і МВФ, націлюють на дотримання вимог на рівні не окремих субсекторів державних бюджетів, а сектору загального державного управління загалом.

Крім прийняття числових обмежень, покликаних сприяти стійкості державних фінансів, важливо визначити склад і функції інституційної системи, а також розподіл повноважень між її складовими та регламентування порядку виконання бюджетних операцій із їх урахуванням і прийнятими числовими обмеженнями щодо проведення фіскальної політики. Першочерговим питанням є формування необхідної інституційної структури й розподілу повноважень між її складовими.

Для застосування фіскальних правил в Україні ще не створено належної системи інститутів, що забезпечують їх впровадження та використання. Вона має охоплювати як державні органи управління (парламент, урядові структури, відокремлені державні установи, котрі виконують окремі функції, делеговані їм органами державного управління), так і незалежні фіскальні інститути. До основних складових інституційної структури для запровадження та застосування фіскальних правил належать: Верховна Рада України (політична коаліція), її комітети (передусім із питань бюджету), Уряд, Міністерство фінансів України, Рахункова палата України, неурядові

спеціалізовані державні фінансові організації, незалежні фінансові інститути. Така структура має забезпечити реалізацію фінансової політики, виходячи з інтересів як громадянського суспільства загалом, так і його складових, не надаючи переваг для окремих фінансових груп, політичних партій, регіонів, посадовців.

У зарубіжній практиці парламенти наділяються доволі значними бюджетними повноваженнями та мають істотний вплив на проведення фінансової політики. Досить важливим є поєднання законодавчого нагляду й заходів посилення фінансової дисципліни. Вдосконалення фінансової політики з боку парламенту досягається шляхом упорядкування законодавчих процедур, поліпшення діяльності комітетів, установ у складі парламенту, збільшення консультативного та дослідницького потенціалу. Великого значення набувають питання формування достовірної бюджетної інформації, якості облікових систем і проведення незалежного аналізу підготовки й виконання державного бюджету [17].

Водночас потрібно враховувати, що політики нерідко можуть керуватися власними інтересами, надавати перевагу розв'язанню поточних, а не довгострокових проблем. Зокрема, часто вони намагаються збільшити витрати в поточному періоді без урахування ризиків погашення та обслуговування заборгованості в довгостроковій перспективі. Це пояснюється тим, що вони більше переймаються своїм електоратом, а не проблемами розвитку країни. Зазначене призводить до відхилення від застосування числових фінансових індикаторів або навіть недотримання фінансових правил у цілому. Для обмеження таких відхилень запроваджуються процедурні правила, що регламентують бюджетні операції, а також підтримують діяльність незалежних установ, які залучаються до проведення фінансової політики [18; 19].

Статтею 116 БКУ визначено можливі порушення норм бюджетного законодавства, котрі стосуються складання, розгляду, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання. В аспекті застосування фінансових правил (обмежень) до їх складу віднесено порушення вимог щодо затвердження державного бюджету з дефіцитом/профіцитом, а також перевищення граничних обсягів державного боргу. Водночас не регламентуються питання внесення змін до структури державних запозичень, використання ресурсу, залученого з метою фінансування дефіциту бюджету, обмеження ризиків зростання державної заборгованості в майбутні періоди, допущення посилення непрямого фінансового тиску на грошово-кредитну сферу (відрахування частини прибутку Національного банку України до доходів державного бюджету), підтримка державних корпорацій шляхом збільшення їхніх статутних капіталів із використанням коштів бюджету, проведення операцій із державними активами з метою погашення державних запозичень.

Важливе місце в удосконаленні бюджетного процесу, а також окресленні напрямів фінансової політики на середньострокові періоди та узгодженні їх із річними бюджетними планами відводиться розробленню бюджетної де-

кларації, що визначає засади бюджетної політики й показники державного бюджету на середньостроковий період. Цей документ готується Міністерством фінансів України, схвалюється Кабінетом Міністрів України та подається на розгляд Верховної Ради України (статті 32, 33 БКУ). При цьому не передбачено затвердження декларації Верховною Радою України (допускається лише її розгляд – ст. 109), що послаблює контроль підготовки цього важливого документа. Визначено, що під час його складання Міністерство фінансів України проводить консультації з незалежними експертами, проте не конкретизовано, які саме експерти повинні залучатися (їхній статус), якими повноваженнями вони наділяються, що належить до сфери їхньої відповідальності, а також порядок і умови залучення незалежних інститутів.

Замість опису динаміки показників фінансової сфери в бюджетній декларації містяться переважно загальні положення про цілі й підходи бюджетної політики. Водночас відсутні конкретні зобов'язання державного управління щодо заходів з їх досягнення шляхом застосування бюджетних механізмів та інструментів. Слід звернути увагу й на те, що заходи фінансової консолідації (про що йдеться в декларації) можуть призвести до зниження показників бюджетного левериджу, а це за певних умов негативно впливатиме на економічне зростання. Переважна частина декларації на 2020–2022 рр. містить положення про основні макропоказники, а не висвітлює нагальні питання бюджетної політики.

Згідно зі ст. 26 БКУ, контроль надходження коштів до державного бюджету та їх використання від імені Верховної Ради України здійснюється Рахунковою палатою України (далі – РПУ). Вона підзвітна парламенту, проте є організаційно, функціонально й фінансово незалежною [20]. Однак її зауваження та рекомендації не завжди беруться до уваги органами державного управління. Зокрема, за результатами експертизи проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” РПУ зроблено висновок, що показники фінансування не враховують обсяг випуску ОВДП для підтримки діяльності банків і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, право на здійснення якого у разі потреби понад обсяги, встановлені в додатку 2 до законопроекту, згідно зі статтями 16 і 17 БКУ, має Уряд. Зазначено, що таке положення не відповідає вимогам ч. 1 ст. 16 БКУ [21, с. 32]. Однак це важливе зауваження не взято до уваги при затвердженні закону.

Стратегією управління державним боргом на 2019–2022 рр. передбачено зниження рівня зовнішнього державного боргу. Водночас фахівці РПУ звертають увагу на те, що розміщення ОВДП, номінованих у доларах США і євро, призведе до його зростання. Крім того, заміщення запозичень від міжнародних фінансових організацій надходженнями від розміщення зовнішніх облігацій на міжнародних фінансових ринках спричинить збільшення вартості їх обслуговування, що також недостатньо враховано розробниками.

Для розв'язання проблем підтримки банків і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб шляхом застосування бюджетних запозичень експерти

РПУ пропонують встановити дозволений обсяг емісії ОВДП і відобразити його в показниках фінансування державного бюджету. Запропоновано також виключити з тексту таких статей норми щодо можливого коригування граничного обсягу державного боргу й показників фінансування державного бюджету. Але таке положення теж не включено в Бюджетну декларацію.

Для посилення відповідальності урядів за проведення бюджетних операцій експертами запропоновано запровадити закон про фіскальну відповідальність. За визначенням фахівця з економічних питань МВФ Я. Лінерт, прямо такий закон не застосовується, проте в більшості країн, а в окремих із них навіть на конституційному рівні, ухвалено близькі до нього нормативні акти. Вони передбачають встановлення жорстких вимог щодо підзвітності урядів перед парламентами та громадськістю за надання достовірної інформації про минулі фіскальні результати, очікувані зміни в проведенні фіскальної політики, а також заходи з подолання фіскальних дисбалансів і відхилень від узгодженої середньострокової фіскальної стратегії [22].

Зазвичай вимоги щодо фіскальної відповідальності містять процедурні, а не числові правила. Зокрема, використовується затвердження принципів, що є основою формування фіскальної політики; узгодження коротко-, середньо- й довгострокових бюджетних прогнозів і планів; ефективніші бюджетні механізми та процедури з метою мінімізації схильності (зміщення) до дефіциту; жорсткіші підходи до дотримання принципів прозорості й застосування механізмів фіскального нагляду [13].

У п. 10 ст. 16 БКУ встановлено, що стратегія управління державним боргом на середньостроковий період розробляється Міністерством фінансів України та затверджується Кабінетом Міністрів України щорічно. Вона формується з урахуванням показників, визначених бюджетною декларацією й законом про державний бюджет України. Таке положення не передбачає її затвердження парламентом, що було б логічнішим для врахування не лише пропозицій Уряду, а й інтересів громадянського суспільства (громадських організацій, бізнесу, регіонів, політичних партій). Основні завдання державних фіскальних інститутів щодо використання фіскальних правил в Україні відображено в табл. 1.

Важливу роль у виконанні таких завдань відіграють незалежні фіскальні інститути, діяльність яких спрямовується на проведення неупередженого аналізу фіскальної політики. Для того щоб незалежні організації в Україні могли належним чином виконувати цю роль, їх слід наділити достатніми повноваженнями щодо участі в розробленні напрямів такої політики, моніторингу динаміки показників фіскальної сфери й оприлюдненні його результатів, надання рекомендацій і пропозицій органам державного управління з питань проведення фіскальної політики загалом. Водночас урядові структури варто зобов'язати надавати аргументовані відповіді на зауваження та пропозиції. Незалежні інститути повинні співпрацювати з громадянським суспільством, ЗМІ, а в разі виявлення грубих порушень фіскальних правил звертатися до прокуратури чи суду.

Таблиця 1. Основні завдання державних фінансових інститутів щодо формування нормативного забезпечення впровадження фінансових правил в Україні

Парламент	Уряд та його організаційні структури	Рахункова палата України
Затвердження переліку числових фінансових правил та внесення їх до нормативної бази, що регламентує проведення фінансових операцій	Розроблення переліку числових фінансових правил і подання їх на розгляд парламенту	Внесення пропозицій та рекомендацій (як урядовим структурам, так і парламенту) щодо переліку фінансових правил для впровадження в Україні
Регламентування повноважень і відповідальності інститутів, залучених до використання фінансових правил	Підготовка пропозицій стосовно розмежування повноважень та відповідальності інститутів, залучених до використання фінансових правил	Надання пропозицій щодо розмежування повноважень і відповідальності інститутів, залучених до використання фінансових правил
Нормативне забезпечення порядку проведення бюджетних операцій із використанням фінансових правил	Розроблення й подання парламенту порядку регламентування проведення бюджетних операцій з використанням фінансових правил	Розроблення та подання урядовим структурам, а також парламенту пропозицій із регламентування проведення бюджетних операцій з використанням фінансових правил
Удосконалення законодавчого регламентування порядку дотримання принципів прозорості бюджетних операцій інститутами, залученими до проведення фінансової політики	Розроблення механізмів підвищення прозорості бюджетних операцій із метою внесення їх до нормативної бази	Надання пропозицій і рекомендацій щодо розроблення механізмів підвищення прозорості бюджетних операцій із метою внесення їх до нормативної бази
Здійснення контролю застосування фінансових правил та їх впливів на прийняття рішень з управління державними фінансами	Проведення моніторингу й контролю використання фінансових правил із боку уряду та врахування їх впливів на фінансову політику	Надання пропозицій щодо поліпшення моніторингу застосування фінансових правил та участі фінансових інститутів у його проведенні
Нагляд за інститутами, які наділені повноваженнями контролювати застосування фінансових правил	Розроблення пропозицій і рекомендацій щодо поліпшення контролю використання фінансових правил	Надання пропозицій і рекомендацій стосовно поліпшення контролю використання фінансових правил та функцій фінансових інститутів щодо його здійснення
Внесення до нормативної бази положень про впровадження фінансової відповідальності органів державного управління	Розроблення пропозицій і рекомендацій щодо нормативного регулювання фінансової відповідальності органів державного управління	Надання пропозицій стосовно вдосконалення нормативного регулювання фінансової відповідальності органів державного управління

Розроблено автором.

У ЄС передбачено незалежні органи, котрі розробляють або схвалюють національні середньострокові фінансові плани та проекти бюджетів, а також основні макроекономічні прогнози. Такі інститути функціонально автономні відносно фінансових органів країн-членів і залучаються до здійснення нагляду за дотриманням числових фінансових правил. Із метою координації фінансової політики прийнято загальні правила проведення

оцінки проектів бюджетних планів спеціальною комісією, що відповідає Регламенту ЄС № 473/2013 [23].

Діяльність незалежних фінансових інститутів (фінансових рад) спрямована на підтримку стійкого стану державних фінансів і поліпшення якості фінансової політики. Їхніми основними функціями є: аналіз підготовлених урядовими чи незалежними установами макроекономічних і фінансових прогнозів, розроблення власних прогнозів тенденцій розвитку фінансової сфери, моніторинг та оцінювання фінансових планів, а також їх реалізації. Особлива увага при цьому приділяється питанням обмеження упереджених підходів до бюджетних видатків і дефіцитів, посилення фінансової дисципліни, підвищення прозорості бюджетних операцій та якості публічних дебатів з розроблення напрямів фінансової політики. Запровадження фінансових правил і створення незалежних фінансових інститутів пропонується також для України [24].

Експерти Єврокомісії визначають незалежні фінансові інститути (далі – НФІ) як непартійні публічні установи (відмінні від центрального банку, уряду й парламенту), діяльність яких націлена на забезпечення стійкості публічних фінансів шляхом виконання відповідних функцій, зокрема моніторингу відповідності макроекономічних і бюджетних прогнозів чинним фінансовим правилам, а також консультування уряду з питань фінансової політики [25].

Варто враховувати, що нормативними документами ЄС закріплено лише загальні вимоги до НФІ, тому по країнах-членах вони істотно різняться (за широтою мандатів, чисельністю персоналу, використанням фінансових ресурсів, доступністю до участі в публічних дебатах із питань фінансової політики тощо). Разом із тим передбачено підзвітність незалежних інститутів громадськості, допущення ними перевірки своєї діяльності з боку незалежних експертів [26, с. 5, 32].

Фінансові ради мають спеціальний мандат, повноваження за яким регламентовано законодавством. Зокрема, ним передбачено право моніторингу фінансової політики з боку уряду, участь у громадських дебатах із питань її проведення на засадах політичного нейтралітету. Такі ради не повинні призначатись урядом, хоча в окремих випадках (задня забезпечення фінансової дисципліни) НФІ можуть ним підтримуватись. Фінансові ради повинні бути ізольованими від політики, а також від осіб, котрі приймають управлінські рішення, для здійснення неупередженого аналізу й контролю виконання фінансових операцій. Окрім того, до завдань НФІ належить подолання асиметрії інформації між політиками та виборцями й навіть узгодження інтересів цих двох сторін [4].

До НФІ, що забезпечують використання фінансових правил, відносять державні органи (крім парламенту, уряду та центрального банку), які є функціонально незалежними від фінансових органів державного управління. Такі інституції залучаються до розроблення макроекономічних прогнозів, що використовуються при підготовці бюджету, відстежують виконання показників державних бюджетів, надають консультації уряду з питань управ-

ління державними фінансами та фінансуються за рахунок бюджетних коштів. За оцінками Єврокомісії незалежні фіскальні ради створені в усіх країнах – членах ЄС за винятком Польщі. В окремих країнах функціонує декілька незалежних фіскальних інститутів. А в Бельгії, Люксембурзі, Словаччині, Словенії, Нідерландах і Фінляндії діють фіскальні ради, офіційно прикріплені до урядів [27].

Слід зауважити, що НФІ самі по собі не можуть забезпечити належну фіскальну дисципліну, оскільки наділені лише дорадчими функціями, що передбачає м'яку фіскальну корекцію. Вагому роль відіграють структурні характеристики НФІ: незалежність (функціональна самостійність), повноваження з проведення оцінки дотримання фіскальних правил, доступ до участі в розробленні або затвердженні урядом бюджетних прогнозів, оприлюднення результатів оцінок і прогнозів у ЗМІ [28, с. 51].

Прикладом може слугувати Фіскальна рада Угорщини, створена у 2009 р. на виконання Закону про фіскальну відповідальність із метою відновлення стійкої фіскальної позиції, дотримання фіскальних правил, а також підвищення прозорості в бюджетній сфері. Її основними завданнями було визначено складання різноманітних прогнозів – макроекономічних, динаміки основних бюджетних агрегатів для підготовки річних бюджетів, дворічних і таких, які враховують впливи нових законопроектів про державний бюджет. Однак згодом повноваження ради було звужено, а її склад змінено, що практично звело її функціонал до діяльності за сумісництвом [29, с. 86]. У Франції у 2013 р. було створено Вищу раду з публічних фінансів, котра посідає центральне місце в нагляді за фіскальною політикою. До її завдань віднесено: здійснення контролю відповідності фіскальної політики країни вимогам і рекомендаціям ЄС; оцінювання прогнозів показників структурного балансу, які використовуються урядом при підготовці бюджету на предмет точності припущень, а також заходів впливу бюджетної політики на досягнення цілей у показниках структурного балансу; аналіз відхилень результатів виконання бюджету від запланованих показників. Близькі за функціями НФІ створено й у інших країнах.

Окремі науковці дійшли висновку, що в практичній площині таким інституціям не було надано достатніх повноважень щодо реальної можливості впливати на фіскальну політику на національному рівні (зокрема, у випадках негативної оцінки її проведення урядами). Вони отримали можливість надавати лише не обов'язкові для органів державного управління рекомендації, котрі можуть не враховуватися при реалізації фіскальної політики. Проте й за таких умов (м'яких впливів) діяльність незалежних інституцій сприяла посиленню контролю управління державними фінансами з боку громадськості. Було визначено й вимоги до функціонування НФІ, основними з яких є: незалежність від урядів, стійкість до політичних впливів, здатність забезпечити аналіз фіскальних операцій на високому рівні. Особливого значення набувають питання висвітлення політичних витрат для урядів у разі відмови від урахування наданих такими інститутами реко-

мендацій. Окрім того, НФІ повинні мати достатній потенціал для доведення результатів своєї діяльності до громадськості (шляхом оприлюднення доповідей, участі в слуханнях, які проводяться парламентом, урядом, іншими організаціями, співпраці зі ЗМІ) [30].

На підставі аналізу досвіду залучення НФІ до проведення фіскальної політики в країнах – членах ЄС можна визначити їх основні організаційні форми, повноваження й функції для України (табл. 2). Потрібно створити цілісну систему інститутів, що забезпечуватимуть застосування фіскальних правил, котра включатиме як державні органи управління (парламент, урядові структури, відокремлені державні інститути, що виконують певні функції, делеговані їм урядовими установами), так і НФІ. Частково вона вже діє, але потребує уточнення та чіткого регламентування її складових, розмежування повноважень і функцій із метою вдосконалення фіскальної політики.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Зважаючи на те, що фіскальні ризики в Україні залишаються високими, а заходи з їх зниження можуть спровокувати погіршення фінансової стабільності та стримування економічного зростання, важливу роль у подоланні цієї проблеми відіграє застосування фіскальних правил. Запровадження їх у нашій країні не зводиться до прийняття обмежень на проведення фіскальної політики, а слугує розв'язанню цілого комплексу завдань управління державними фінансами. Для введення таких правил у практику державного управління необхідно створити належну систему інститутів, що залучаються до реалізації фіскальної політики, розподілу повноважень між ними, визначення їхніх зобов'язань і відповідальності за розроблення та імплементацію запропонованих заходів. При цьому ці інститути мають спрямовувати свою діяльність на підвищення добробуту громадян і якості людського капіталу на основі підтримки економічного зростання й фінансової стабільності.

Окремі елементи фіскальних правил уже впроваджено в Україні. Проте вони не повною мірою відповідають світовій практиці, особливо щодо створення належної інституційної структури для їх застосування, чіткого розподілу повноважень між її окремими складовими, а також прийняття необхідних бюджетних процедур. Положення про її формування в нашій країні недостатньо регламентовані законодавчими нормами, що стримує їх втілення на практиці. Потребують удосконалення та доповнення такими положеннями Бюджетний кодекс України, бюджетна декларація, стратегія управління державним боргом та інші важливі документи. Доцільно посилити вплив Рахункової палати на проведення фіскальної політики, запровадити принципи фіскальної відповідальності уряду, застосування фіскальних правил, а також окреслити ключові завдання державних фіскальних інститутів із питань імплементації фіскальних правил в Україні, їх використання в практиці державного управління.

Особливого значення набувають НФІ, які проводять неупереджений аналіз фіскальної політики. В Україні незалежні організації повинні отри-

Таблиця 2. Повноваження та функції незалежних фінансальних інститутів

Організаційна форма та статус	Повноваження	Функції
Державні установи, безпосередньо не підпорядковані органам державного управління.	Надання пропозицій і рекомендацій щодо внесення змін до нормативної бази з питань проведення фінансової політики.	Проведення неупередженої оцінки макроекономічних та фінансальних прогнозів, розроблених державними й недержавними установами.
Спеціалізовані установи недержавної форми власності, діяльність яких включає участь у реалізації фінансової політики.	Моніторинг застосування фінансальних правил, їх дотримання та реалізації.	Складання незалежних прогнозів, котрі застосовуються для прийняття показників державних бюджетів.
Відсутність залежності (прямої чи непрямої) від політичних сил, а також впливів органів державного управління.	Проведення аналізу управління державними фінансами.	Розроблення власних прогнозів тенденцій розвитку фінансової сфери.
Доступ до участі в обговореннях, дискусіях, консультаціях із питань фінансової політики з органами державного управління та іншими інститутами.	Відстеження виконання макроекономічних і бюджетних прогнозів.	Надання пропозицій (рекомендаційного й дорадчого характеру) з оптимізації фінансальних правил, а також контролю їх дотримання.
Правові гарантії доступу незалежних інститутів до інформації про фінансову політику, включаючи конфіденційну її частину.	Моніторинг транспарентності фінансових операцій.	Проведення аналізу відхилень органів державного управління від планових показників при виконанні державного бюджету та оцінки фінансових втрат, а також вартості запропонованих новацій.
Наявність достатнього (відповідно до вимог) якісного й кількісного складу виконавців для забезпечення здійснення ними задекларованих функцій.	Участь у розробленні або затвердженні урядом бюджетних прогнозів.	Обмеження асиметрії інформації, що надається органами державного управління громадськості (виборцям), та ознайомлення їх із альтернативними підходами, підвищення поінформованості громадськості з питань фінансової політики.
Достатність власних ресурсів (згідно з вимогами законодавства) для забезпечення задекларованої діяльності.	Надання звернень (і отримання відповідей) до уряду стосовно відхилень від прогнозів, запропонованих незалежними інститутами, неврахування їхніх пропозицій і рекомендацій	Визначення репутаційних і виборчих втрат у випадках проведення упередженої фінансової політики з боку політиків та державного управління.
		Розроблення механізмів підвищення прозорості фінансальних операцій і рекомендацій щодо їх упровадження в законодавчі норми та практику державного управління.

Закінчення табл. 2

Організаційна форма та статус	Повноваження	Функції
Наявність зобов'язань щодо допущення періодичної перевірки своєї діяльності з боку незалежних експертів. Правові гарантії недопущення втручання органів державного управління в професійну діяльність незалежних інститутів у фінансовій сфері. Допуск до участі в розробленні й затвердженні бюджетних прогнозів, аналіз стану державних фінансів		Оцінювання реалізації прийнятих цілей фінансової політики з урахуванням вимог довгострокової стійкості, бюджетних пріоритетів, циклічних змін і підтримки економічної активності. Участь у розробленні середньострокових фінансових правил та проектів річних бюджетів, надання пропозицій щодо їх оптимізації, проведення обговорень проектів рішень і документів із громадськістю. Надання консультацій уряду з питань удосконалення розроблення та реалізації фінансової політики з використанням інноваційних підходів. Оприлюднення результатів політичних звітів і дискусій із питань фінансової політики, результатів проведених оцінок та прогнозів у ЗМІ

Розроблено автором.

мати достатні повноваження з участі в розробленні напрямів фіскальної політики, моніторингу динаміки показників фіскальної сфери, оприлюдненні його результатів, наданні рекомендацій і пропозицій органам державного управління щодо імплементації фіскальних правил. Вони мусять бути незалежними від урядів та політичних впливів, забезпечувати достатню якість аналізу фіскальних операцій, а також мати високий рівень комунікації для доведення результатів своєї діяльності до громадськості (шляхом опублікування доповідей, участі в слуханнях, що проводяться парламентом, урядом, іншими організаціями, співпраці зі ЗМІ). Необхідно створити систему інститутів, що забезпечуватимуть застосування фіскальних правил, котра включатиме як державні органи управління (парламент, урядові структури, відокремлені державні установи, що виконують окремі функції, делеговані їм органами державного управління), так і незалежні фіскальні інститути.

Список використаних джерел

1. Fiscal policy, public debt and monetary policy in emerging market economies / Bank for International Settlements. *BIS Papers*. 2012. No. 67. URL: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispar67.pdf>.
2. Стратегія сталого розвитку “Україна - 2020” : схвал. Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Promoting fiscal discipline / ed. by M. S. Kumar, T. Ter-Minassian. Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2007. P. 10–17. URL: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/05461-9781589066090/05461-9781589066090/Other_formats/Source_PDF/05461-9781451927337.pdf.
4. Beetsma R., Debrun X. Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. *IMF Working Paper*. 2016. No. 86. P. 3–6. URL: <https://doi.org/10.5089/9781484322901.001>.
5. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Наднаціональні фіскальні правила та координація бюджетної політики в Європейському Союзі. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 37–55. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.03.037>.
6. Bogdan T., Landesmann M. From Fiscal Austerity towards Growth-Enhancing Fiscal Policy in Ukraine. *WIIW Research Report 417*. 2017, April. URL: <https://wiiw.ac.at/from-fiscal-austerity-towards-growth-enhancing-fiscal-policy-in-ukraine-dlp-4189.pdf>.
7. Iefymenko T. Fiscal Reforms and Sustainable Development in Ukraine. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 7–14.
8. Gaspar V. Future of Fiscal Rules in the Euro Area. 2020. January 28. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/28/sp012820-vitor-gaspar-fiscal-rules-in-europe>.
9. Beemtsma R., 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>.
10. Darvas Z., Martin Ph., Ragot X. European fiscal rules require a major overhaul. *Bruegel Policy Contribution*. 2018. No. 18. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/208027/1/1041270569.pdf>.
11. Schuknecht L. Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area. *European Central Bank Working Paper Series*. 2010. No. 1266. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/153700/1/ecbwp1266.pdf>.

12. *Debrun X.* Independent Fiscal Institutions in the European Union: Is Coordination Required? *MPRA Paper*. 2019. No. 93143. URL: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93143/1/MPRA_paper_93143.pdf.

13. *Sharma N., Strauss T.* Special fiscal institutions for resource-rich developing economies. The state of the debate and implications for policy and practice. 2013. P. 9–14. URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8393.pdf>.

14. Fiscal Rules: Make them Easy to Love and Hard to Cheat / X. Debrun, L. Eyraud, A. Hodge et al. *IMF Blog*. 2018. April 13. URL: <https://blogs.imf.org/2018/04/13/fiscal-rules-make-them-easy-to-love-and-hard-to-cheat/>.

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. *Кудряшов В. П.* Застосування фіскальних правил на основі структурного балансу. *Фінанси України*. 2019. № 8. С. 7–25. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.08.007>.

17. *Santiso C.* Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. P. 36–38. URL: <http://www.oda-alc.org/documentos/1312907243.pdf>.

18. The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes. Proceedings from the ECFIN Workshop held in Brussels on 24 November 2006 / ed. by J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, L. Moulin. 2007. April. URL: https://www.dnb.nl/en/binaries/BrosensWierstra%2C%20in%20EC%20WP%20275_tcm47-170906.pdf.

19. Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance / R. Beetsma, X. Debrun, X. Fang et al. *IMF Working Paper*. 2018. No. 68. URL: <https://doi.org/10.5089/9781484348284.001>.

20. Про Рахункову палату : закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19%20>.

21. Висновки за результатами експертизи проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” : затв. рішенням Рахункової палати України від 30.09.2019. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/26-1_2019/Vysn_26-1_2019.pdf.

22. *Lienert I.* Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law? *IMF Working Paper*. 2010. No. 254. URL: <https://doi.org/10.5089/9781455209545.001>.

23. *Hagelstam K., Forgacs A.* The economic governance framework of EMU: Stock taking of building blocks. 2015. February 5. URL: <http://www.renatosoru.eu/wp-content/uploads/2015/02/economic-governance-framework-EMU.pdf>.

24. *Панфілова Т. О.* Створення мережі незалежних фіскальних інститутів Європейського Союзу: досвід для України. *Економічна стратегія та політика реалізації європейського вектора розвитку України: концептуальні засади, виклики та протиріччя* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Київ, 25 трав. 2018 р. Київ, 2018. С. 175–178.

25. Independent fiscal institutions / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en.

26. *Jankovics L., Sherwood M.* Independent Fiscal Institutions in the EU Member States the Early Years. *Discussion Paper*. 2017. No. 067. July. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf.

27. Angerer J., Segall R. The role of national fiscal bodies. State of play – April 2019: In-Depth Analysis. 2019. April. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634386/IPOL_IDA\(2019\)634386_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634386/IPOL_IDA(2019)634386_EN.pdf).
28. Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation / European Fiscal Board. 2019. August. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf.
29. Hagemann R. How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal: Economic Studies*. 2011. Vol. 1. URL: https://doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c.
30. Claeys G. How visible are independent fiscal institutions in public debate? *Bruegel*. 2019. April 3. URL: <https://bruegel.org/2019/04/how-visible-are-independent-fiscal-institutions-in-public-debate/>.

References

1. Bank for International Settlements. (2012, October). Fiscal policy, public debt and monetary policy in emerging market economies. *BIS Papers*, 67. Retrieved from <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap67.pdf>.
2. President of Ukraine. (2015). *Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020"* (Order No. 5/2015, January 12). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
3. Kumar, M. S., & Ter-Minassian T. (Eds.). (2007). *Promoting fiscal discipline*, 10–17. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Retrieved from https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/05461-9781589066090/05461-9781589066090/Other_formats/Source_PDF/05461-9781451927337.pdf.
4. Beetsma, M. J. W., & Debrun, X. (2016). Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. *IMF Working Paper*, 86, 3–6. DOI: 10.5089/9781484322901.001.
5. Gasanov S. S., Kudrjashov V. P., & Balakin R. L. 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].
6. Bogdan, T., & Landesmann, M. (2017, April). From Fiscal Austerity towards Growth-Enhancing Fiscal Policy in Ukraine. *WIIW Research Report 417*. 2017, April. Retrieved from <https://wiiw.ac.at/from-fiscal-austerity-towards-growth-enhancing-fiscal-policy-in-ukraine-dlp-4189.pdf>.
7. Iefymenko, T. I. (2016). Fiscal reforms and sustainable development in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 3, 7–14 [in Ukrainian].
8. Gaspar, V. (2020, January). *Future of Fiscal Rules in the Euro Area*. Retrieved from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/28/sp012820-vitor-gaspar-fiscal-rules-in-europe>.
9. Beemtsma, R., & 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>.
10. Darvas, Z., Martin, Ph., & Ragot, X. (2018). *European fiscal rules require a major overhaul. Bruegel Policy Contribution*. Retrieved from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/208027/1/1041270569.pdf>.
11. Schuknecht, L. (2010). Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area. *European Central Bank Working Paper Series*, 1266. Retrieved from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/153700/1/ecbwp1266.pdf>.

12. 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.
13. Sharma, N., & Strauss, T. (2013). *Special fiscal institutions for resource-rich developing economies. The state of the debate and implications for policy and practice*, 9–14. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8393.pdf>.
14. Debrun, X., Eyraud, L., Hodge, A. et al. (2018, April 13). Fiscal Rules: Make them Easy to Love and Hard to Cheat. *IMF Blog*. Retrieved from <https://blogs.imf.org/2018/04/13/fiscal-rules-make-them-easy-to-love-and-hard-to-cheat/>.
15. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *Report on the implementation of the action plan for the implementation of the Strategy for reforming the system of public financial management for 2017-2020* (Decree No. 415-p, May 24). Retrieved from <https://mof.gov.ua/storage/files/ce84936a9ada1b2bb6c30669d98e0bb8.pdf> [in Ukrainian].
16. Kudrjashov, V. P. (2019). Application of fiscal rules on the basis of structural balance. *Finance of Ukraine*, 8, 7–25. DOI: 10.33763/finukr2019.08.007 [in Ukrainian].
17. Santiso, C. (n. d.). Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America, 36–38. Retrieved from <http://www.oda-alc.org/documentos/1312907243.pdf>.
18. Ayuso-i-Casals, J., Deroose, S., Flores, E., & Moulin, L. (2007, April). *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes* (Proceedings from the ECFIN Workshop held in Brussels on 24 November 2006). Retrieved from https://www.dnb.nl/en/binaries/BrosensWiertsema%20in%20EC%20WP%20275_tcm47-170906.pdf.
19. Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X. et al. (2018). Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. *IMF Working Paper*, 68. DOI: 10.5089/9781484348284.001.
20. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *About the Accounting Chamber* (Law No. 576-VIII, July 2). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19%20> [in Ukrainian].
21. Accounting Chamber of Ukraine. (2019). *Conclusions on the results of the examination of the draft Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2020"* (Resolution, September 30). Retrieved from https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/26-1_2019/Vysn_26-1_2019.pdf [in Ukrainian].
22. Lienert, I. (2010). Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law? *IMF Working Paper*, 254. DOI: 10.5089/9781455209545.001.
23. Hagelstam, K., & Forgacs, A. (2015, February 5). *The economic governance framework of EMU: Stock taking of building blocks*. Retrieved from <http://www.renatosoru.eu/wp-content/uploads/2015/02/economic-governance-framework-EMU.pdf>.
24. Panfilova, T. O. (2018). Creating a Network of Independent Fiscal Institutions of the European Union: An Experience for Ukraine. *Economic Strategy and Policy for the Implementation of the European Development Vector of Ukraine: Conceptual Foundations, Challenges and Contradictions*, 175–178. Kyiv [in Ukrainian].
25. European Commission. (n. d.). *Independent fiscal institutions*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en.
26. Jankovics, L., & Sherwood, M. (2017, July). Independent Fiscal Institutions in the EU Member States the Early Years. *Discussion Paper*, 067. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf.

27. Angerer, J., & Segall, R. (2019, April). *The role of national fiscal bodies. State of play – April 2019: In-Depth Analysis*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634386/IPOL_IDA\(2019\)634386_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/634386/IPOL_IDA(2019)634386_EN.pdf).

28. European Fiscal Board. (2019, August). *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf.

29. Hagemann, R. (2011). How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal: Economic Studies*, DOI: 10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c.

30. Claey's, G. (2019, April 3). How visible are independent fiscal institutions in public debate? *Bruegel*. Retrieved from <https://bruegel.org/2019/04/how-visible-are-independent-fiscal-institutions-in-public-debate/>.