

doi: <https://doi.org/10.33763/finukr2020.05.063>

УДК 336.1:339.92

Р. Л. Балакін

кандидат економічних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу державних фінансів
НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, rbalakin@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6431-6635>

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ В ЄС У ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Анотація. Інституціональна підтримка застосування фіскальних правил набуває дедалі більшого значення на наднаціональному й національному рівнях державного управління в Європейському Союзі. У фундаментальній праці експертів МВФ 2013 р. застосування таких правил названо однією з важливих інновацій у сфері управління публічними фінансами. Фіскальні правила "нового покоління" ускладнюються, оскільки поєднують цілі стійкості та гнучкості, створюючи тим самим нові виклики для впровадження й моніторингу дотримання правил. У статті розкрито сутнісні характеристики міжінституційної взаємодії в процесі формування, застосування та моніторингу впровадження фіскальних правил у ЄС. Проаналізовано становлення, розвиток і реформування ключових інституцій Євросоюзу, що займаються розробленням та впровадженням фіскальних правил. Досліджено засади середньострокового бюджетного планування. Розглянуто механізми імплементації шляхів подолання макроекономічних дисбалансів. Визначено потенціал використання набутого досвіду держав – членів ЄС.

Ключові слова: державні фінанси, фіскальні правила, бюджетне законодавство, Європейський семестр, інституції ЄС, середньострокове бюджетне планування.

Рис. 1. Літ. 31.

Robert Balakin

Ph. D. (Economics), Associate Professor, SESE "The Academy of Financial Management",
Kyiv, Ukraine, rbalakin@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6431-6635>

INSTITUTIONAL PROVISIONS FOR THE FOUNDATION AND IMPLEMENTATION OF THE EU FISCAL RULES IN THE PROCESS OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

Abstract. Institutional support for the application of fiscal rules is becoming increasingly important at the supranational and national levels of government in the European Union. The recently enhanced EU fiscal governance framework (through the so-called "six pack" and "two pack" legislative documents on requirements for national budgetary frameworks) broadened the role and formalised the tasks of national fiscal rules in an attempt to foster budgetary discipline and to increase national ownership of EU fiscal rules. This paper examines which economic, institutional and political characteristics of countries affect the likelihood that a numerical fiscal rule will be adopted as part of a current fiscal strategy to limit the level of public deficit and public debt. Countries eager to join the EU showed their commitment to Maastricht targets by incorporating fiscal rules into national laws. The EU member states facing financial difficulties after 2009 sovereign debt crisis were coerced into adopting more stringent fiscal rules to obtain financial support from the EU. Entering into force on January 1, 2013, the "fiscal compact" coerces all 25 ratifying countries to adopt national fiscal rules into national constitution or law

© Балакін Р. Л., 2020

within a year. At the fundamental work of IMF experts in 2013, the application of such rules was called one of the important innovations in the field of public financial management. The “new generation” fiscal rules are complicated as they combine the goals of sustainability and flexibility, thus creating new challenges for implementing and monitoring compliance. The number of fiscal rules with political status (coalition agreement, political agreement or political commitment) has decreased, while those with legal status increased. Fiscal rules do matter in government strategy when implementing fiscal reform, at the same time, that fiscal rules behave similarly to other fiscal reforms. This paper examines which economic, institutional and political characteristics of countries affect the likelihood that a numeral rule will be adopted as part of a fiscal strategy to limit the level of public debt. The article reveals the essential characteristics of inter-institutional cooperation in the process of formation, application and monitoring of the implementation of fiscal rules in the EU. The article analyzes formation, development and reform of key EU institutions involved in the development and implementation of fiscal rules. The principles of medium-term budget planning are studied. The mechanisms of implementation of ways to overcome macroeconomic imbalances are considered as well. The author determines the potential of using the gained experience of the EU member states.

Keywords: public finance, fiscal rules, budget legislation, European semester, EU institutions, medium-term budgetary frameworks.

JEL classification: H61, H87

Р. А. Балакин

кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела государственных финансов НИФИ ГУНУ “Академия финансового управления”, Киев, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ФИСКАЛЬНЫХ ПРАВИЛ В ЕС В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Аннотация. Институциональная поддержка применения фискальных правил приобретает все большее значение на наднациональном и национальном уровнях государственного управления в Европейском Союзе. В фундаментальном труде экспертов МВФ 2013 г. применение таких правил названо одной из важных инноваций в сфере управления публичными финансами. Фискальные правила “нового поколения” усложняются, поскольку сочетают цели устойчивости и гибкости, создавая тем самым новые вызовы для внедрения и мониторинга соблюдения правил. В статье раскрыты сущностные характеристики межинституционального взаимодействия в процессе формирования, применения и мониторинга внедрения фискальных правил в ЕС. Проанализированы становление, развитие и реформирование ключевых институтов Евросоюза, занимающихся разработкой и внедрением фискальных правил. Исследованы основы среднесрочного бюджетного планирования. Рассмотрены механизмы имплементации путей преодоления макроэкономических дисбалансов. Определен потенциал использования приобретенного опыта государств – членов ЕС.

Ключевые слова: государственные финансы, фискальные правила, бюджетное законодательство, Европейский семестр, институты ЕС, среднесрочное бюджетное планирование.

Проблеми інституціонального забезпечення державного управління варто розглядати в контексті теорії інституціоналізму, де ключовою категорією виступає інституція. Її засновником вважають відомого американського науковця Д. Норта. На його думку, поняття “інституції” охоплює створені люди-

ною обмеження, що організовують відносини між людьми. Інституційні обмеження включають як заборону індивідам провадити певну діяльність, так і умови, за котрих їм дозволяється здійснювати певні її види. Формою прояву інституцій є формальні й неформальні інститути. Перші функціонують у формі конкретних державних установ і організацій, другі – у формі усних домовленостей для досягнення певних цілей [1, с. 17]. У контексті взаємодії формальних і неформальних інститутів у процесі інституційного забезпечення державного управління ключову роль повинні відігравати державні інститути.

Д. Норт виокремлює такі складові інститутів:

- формальні правила (закони, конституційні засади, норми права тощо);
- неформальні обмеження (звичаї, традиції, домовленості, угоди та ін.);
- механізми примусу, що забезпечують дотримання правил (правоохоронні органи, суди тощо) [1, с. 18, 19].

Отже, важливою умовою ефективного державного управління публічними фінансами є його належне інституційне забезпечення – наявність відповідних органів державного управління та неурядових організацій у поєднанні з певними усталеними нормами, правилами, стандартами. При цьому головну роль мають відігравати органи державного управління, до компетенції яких віднесено питання фінансового регулювання.

Після світової фінансової кризи 2008–2009 рр. у Європейському Союзі на наднаціональному й національному рівнях державного управління дедалі більшого значення набуває інституціональна підтримка застосування фінансальних правил. Наведені питання знайшли відображення в працях науковців ДННУ “Академія фінансового управління” [2–7] і аналітичних звітах міжнародних організацій [8–12]. Метою статті є висвітлення шляхів і механізмів інституціонального забезпечення розроблення та впровадження фінансальних правил у Європейському Союзі в сучасних умовах, окреслення напрямів можливого застосування досвіду держав – членів ЄС в Україні.

Фахівці Міжнародного валютного фонду (МВФ) на основі всебічного аналізу змін у структурі й дизайні фінансальних правил, що застосовуються в усьому світі, в т. ч. у посткризовий період, дійшли таких висновків: фінансальні правила “нового покоління” ускладнюються, оскільки поєднують цілі стійкості та гнучкості, створюючи тим самим нові виклики для впровадження й моніторингу виконання правил; кількість таких правил і основні риси їх проектування в країнах із ринками, що формуються, наблизилися до зазначених характеристик у розвинутих державах; посилено заходи примусового впровадження фінансальних правил на національному та наднаціональному рівнях [13].

У фундаментальній праці експертів МВФ “Управління державними фінансами та його архітектура, що формується” (2013) застосування фінансальних правил названо однією з важливих інновацій у сфері управління публічними фінансами [14]. У 1990 р. їх використовували лише п’ять країн – Німеччина, Індонезія, Люксембург, США, Японія, а в грудні 2015 р. – уже 96 країн світу [15].

МВФ регулярно інформує про опрацювання дизайну та застосування національних і наднаціональних фіскальних правил у 96 країнах протягом 1985–2015 рр. При цьому охоплюються правила чотирьох типів: балансу бюджету (BBR), боргу (DR), витрат (ER) та доходів (RR), які використовуються в рамках сектору загального державного управління, центральними органами влади, інституційними одиницями державного сектору. Також детально описуються різні характеристики правил, зокрема їх правове підґрунтя, сфера охоплення, положення щодо тимчасового недотримання, та процедури примусового виконання правил, повноваження й функції незалежних органів фіскального моніторингу [16; 17].

Відомий економіст Ч. Виплош (Charles Wyplosz) наголошує на необхідності спрощення фіскальних правил, водночас підкреслюючи, що вони повинні включати процедуру примусового виконання. На думку науковця, незалежні фіскальні інститути можуть відігравати роль арбітра, визначаючи простір для реалізації потенціалу гнучкості, та, крім того, мають проводити попередні й підсумкові оцінки відповідності правилам і розробляти власні прогнози як основу для розрахунку агрегатів бюджету. Ч. Виплош також пропонує розширити мандат незалежних інститутів за рахунок включення оцінки базових припущень бюджетного планування. Він доходить висновку, що децентралізація моніторингу фіскальних правил через національні фіскальні інститути сприятиме демократичній легітимності імплементації фіскальних правил [18].

Європейська комісія щороку публікує аналітичне дослідження про стан публічних фінансів держав Європейського економічного та монетарного союзу. У цьому виданні аналізуються актуальні проблеми та перспективи досягнення стійкості державних фінансів, зокрема її індикатори S0, S1, S2; місце й роль фіскальних правил у забезпеченні стійкості бюджетної системи, а також стримуванні впливу чинників проциклічного розвитку економіки [19]. Раз на три роки публікується спеціальна доповідь про стійкість державних фінансів ЄС (*Fiscal Sustainability Report*), остання оприлюднена у 2018 р. [20].

Опрацювання, вдосконалення та інституціональне забезпечення впровадження фіскальних правил у систему управління державними фінансами здійснюють в основному такі інститути ЄС:

- Європейський парламент (*European Parliament*).
- Європейська рада (*European Council*).
- Рада Європейського Союзу з питань економіки і фінансів (*Economic and Financial Council of the European Union* – ECOFIN).
- Європейська комісія (*European Commission*).

Європарламент ухвалює директиви й регламенти щодо подальшого реформування Пакту стабільності та зростання (*Stability and Growth Pact*), впровадження й удосконалення фіскальних правил, моніторингу та обмеження макрофіскальних дисбалансів у державах – членах ЄС тощо.

З метою сприяння належному врядуванню та забезпечення участі громадянського суспільства установи, органи, служби й агенції ЄС працюють яко-

мога відкрито. Розглядаючи проекти законодавчих актів і голосуючи щодо їх ухвалення, Європейський парламент та Рада проводять свої засідання публічно. З дотриманням встановлених принципів і умов кожен громадянин Євросоюзу, фізична чи юридична особа, котра проживає або має юридичну адресу на території держави – члена ЄС, має право доступу до документів установ, органів, служб та агенцій ЄС, відтворених на будь-якому носіїві.

Проекти законодавчих актів, ініційовані Європарламентом, надсилаються національним парламентам. Від дати, коли останнім повідомляється проект законодавчого акта офіційними мовами ЄС, до дня, коли цей проект вноситься до порядку денного Ради ЄС із метою ухвалення його або позиції згідно із законодавчою процедурою, має минути вісім тижнів. Винятки можливі в термінових випадках, які обґрунтовуються в акті чи позиційному документі Ради ЄС. Порядок денний і підсумки засідань Ради, зокрема протоколи засідань, на котрих Рада обговорює проекти законодавчих актів, надсилаються безпосередньо національним парламентам та одночасно урядам держав-членів.

Європейський парламент, Рада, Єврокомісія та, якщо доцільно, група держав-членів, Суд ЄС, Європейський центральний банк (ЄЦБ) або Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), у разі ініціювання ними проекту законодавчого акта, беруть до уваги обґрунтовані висновки національних парламентів чи палат національних парламентів. Коли такі висновки щодо невідповідності проекту законодавчого акта принципу субсидіарності представляють щонайменше третину всіх голосів, наданих національними парламентами, проект необхідно переглянути. Якщо Єврокомісія вирішить зберегти свою пропозицію, вона муситиме в обґрунтованому висновку аргументувати, чому, на її думку, ця пропозиція відповідає принципу субсидіарності. Такий обґрунтований висновок, а також відповідні висновки національних парламентів повинні бути представлені Європейським парламентом для розгляду.

Особливо важливу роль відіграє Економіко-фінансовий комітет парламенту (*Economic and Financial Committee*), створений із метою координації політик держав – членів ЄС. Члени комітету належать до різних економічних і соціальних груп організованого громадянського суспільства, таких як професійні об'єднання, фермери, захисники довкілля, прав споживачів та ін. Завдання комітету полягає в тому, щоб надавати рекомендації Єврокомісії й Раді ЄС, котрі зобов'язані консультиватися з ним із соціальних і економічних питань. Комітет проводить аналіз та готує висновок для Ради ЄС і Єврокомісії щодо основного інструменту впровадження фіскальних правил – програм стабільності й конвергенції країн Євросоюзу.

Основними завданнями Комітету є:

- готувати висновки на запит Ради ЄС, Єврокомісії або з власної ініціативи для передання їх цим установам;

- здійснювати нагляд за економічною й фінансовою ситуацією в державах-членах та ЄС у цілому й регулярно звітувати про неї Раді та Комісії, зокрема стосовно фінансових відносин із третіми країнами й міжнародними організаціями;

– перевіряти принаймні раз на рік ситуацію у сфері руху капіталу і свободи платежів, що є результатом застосування установчих договорів і заходів, ухвалених Радою (така перевірка охоплює всі заходи, пов'язані з рухом капіталу й платежів; Комітет звітує Комісії та Раді про її результати);

– брати участь у роботі з підготовки засідань Єврогрупи (таку можливість мають лише члени Комітету від країн – учасниць зони євро).

Кожна держава – член ЄС, Єврокомісія та ЄЦБ призначають максимум двох членів Комітету. Члени останнього проводять пленарні засідання близько 10 разів на рік, а частіше засідають меншими профільними групами. Отже, Комітет відіграє роль своєрідного містка між інститутами ЄС і громадянами.

До складу Європейської ради входять глави держав і урядів 27 країн – членів ЄС. Згідно з Лісабонським договором, у грудні 2009 р. Рада стала офіційною інституцією, що визначає напрями й загальні політичні пріоритети розвитку Євросоюзу. Вона приймає рішення переважно шляхом консенсусу. Право ЄС є частиною правової системи держав-членів та має вищу юридичну силу, наділяючи правами не лише такі країни загалом, а й їхніх фізичних і юридичних осіб.

На підставі звіту Рада ЄС обговорює керівні принципи економічних політик держав-членів і Співтовариства в цілому та ухвалює рекомендацію, про яку повідомляє Європарламент. На основі спільного щорічного звіту Ради ЄС і Єврокомісії вона розглядає ситуацію із зайнятістю у Співтоваристві та ухвалює відповідні висновки.

До складу Ради Європейського Союзу з питань економіки і фінансів входять міністри економіки й фінансів усіх 27 держав – членів ЄС¹. Ці держави вважають свою економічну політику предметом спільного інтересу та координують її в рамках Ради ЄС, котра своїми актами та рішеннями:

1) ухвалює загальні рамки фінансової політики ЄС;

2) встановлює керівні принципи економічної політики країн зони євро, забезпечуючи їх сумісність із керівними принципами, ухваленими для всього Співтовариства;

3) координує економічну й фінансову політику держав-членів із метою посилення економічного управління в межах ЄС;

4) на підставі висновків Європейської ради за пропозицією Єврокомісії та після проведення консультацій із Європарламентом щороку розробляє керівні принципи, які держави-члени мають враховувати у своїй політиці зайнятості;

5) разом із Єврокомісією здійснює моніторинг відповідності впровадження фінансних правил нормам Договору про функціонування ЄС, вимогам Пакту стабільності та зростання тощо.

Рада ЄС і Єврокомісія, оцінюючи шлях держави-члена до середньострокової бюджетної мети, перевіряють, чи відповідає вона щорічному поліп-

¹ Великобританія після 47 років перебування в ЄС вийшла з його складу 31 січня 2020 р. До цієї дати Євросоюз об'єднував 28 держав-членів.

шенню циклічно скоригованого балансу бюджету (за вирахуванням разових та інших тимчасових заходів) задля досягнення своєї середньострокової бюджетної цілі стосовно дефіциту сектору загального державного управління на рівні 0,5 % ВВП. Для країн-членів, у котрих показник державної заборгованості перевищує 60 % ВВП або наявні ризики загальної стійкості боргу, зазначені органи перевіряють, чи є щорічне поліпшення циклічно скоригованого балансу бюджету (за вирахуванням одноразових та інших тимчасових заходів) понад 0,5 % ВВП, зважаючи на те, чи докладаються більші зусилля з фіскального коригування в економічно сприятливі періоди, тимчасом як у інші періоди такі зусилля можуть бути обмеженішими. Зокрема, слід враховувати падіння прибутку й брак бюджетних доходів.

Середньострокова бюджетна ціль обов'язково мусить включатись у середньострокове бюджетне планування країни, що є обов'язковим для всіх держав-членів відповідно до вимог Директиви Ради 2011/85/ЄС [21].

Голова Ради ЄС і Єврокомісія повинні щорічно доповідати Європарламенту та Європейській раді про результати багатостороннього нагляду. Зазначені доповіді є складовою Економічного діалогу – нового інструменту взаємодії інститутів Євросоюзу. В рамках Європейського семестру (*Euro-pean Semester*) з метою поліпшення діалогу між Європарламентом, Радою ЄС і Єврокомісією задля підвищення прозорості й підзвітності вповноважений комітет Європарламенту може запросити голів Ради ЄС, Єврокомісії та, коли доречно, Президента Європейської ради або Єврогрупи на засідання цього комітету для детального обговорення:

- інформації профільного комітету Ради ЄС щодо імплементації загальних керівних принципів економічної політики держав-членів і Євросоюзу в цілому згідно зі ст. 121(2) Договору про функціонування ЄС;
- загальних керівних вказівок державам-членам із боку Єврокомісії на початку щорічного циклу нагляду;
- будь-яких висновків, що опрацьовані Європейською радою, стосовно напрямів економічної політики в контексті Європейського семестру;
- результатів упровадженого багатостороннього нагляду;
- будь-яких висновків, що опрацьовані Європейською радою, щодо напрямів і результатів такого нагляду;
- будь-якого перегляду керівних настанов у контексті багатостороннього нагляду наприкінці Європейського семестру;
- рекомендацій Ради ЄС державам-членам відповідно до ст. 121(4) Договору про функціонування ЄС, де зазначено: якщо економічну політику країни-члена не узгоджено із загальними керівними принципами Євросоюзу або якщо вона загрожує належному функціонуванню Європейського економічного та монетарного союзу, Єврокомісія може надіслати цій країні попередження; у свою чергу, Рада ЄС за рекомендацією Єврокомісії може надіслати їй необхідні вказівки [22].

Голова Європейської комісії У. фон дер Ляен у програмному документі щодо політичних орієнтирів діяльності цього органу на період 2019–2024 рр.

оголосила про намір переформувати Європейський семестр у інструмент, котрий включатиме цілі стійкого розвитку ООН (*The United Nations Sustainable Development Goals*). Соціальна ринкова економіка ЄС підпорядкована меті процвітання населення й бізнесу Співтовариства. Економічне управління та демократична підзвітність органів державного управління мають рухатися пліч-о-пліч [23, с. 9].

Рада ЄС надсилає національним парламентам проекти законодавчих актів, ініційовані групою держав-членів, Судом ЄС, ЄЦБ чи ЄІБ. Після ухвалення законодавчої резолюції Європарламенту та пропозиції Ради надсилаються національним парламентам.

Проекти законодавчих актів обґрунтовуються з точки зору принципів субсидіарності й пропорційності. Будь-який проект законодавчого акта повинен містити детальний виклад, що дає змогу оцінити дотримання зазначених принципів, а саме оцінку фінансових наслідків пропозиції, а в разі директиви – оцінку її впливу на правила, котрі необхідно запровадити державам-членам, зокрема, за потреби, на рівень регіонального законодавства. Підстави для висновку про те, що цілі Співтовариства легше досягти на рівні ЄС, обґрунтовуються якісними та, за можливості, кількісними показниками. Проекти законодавчих актів мають враховувати необхідність зведення до мінімуму фінансового або адміністративного тягаря, що лягає на Співтовариство, національні уряди, регіональні й місцеві органи влади, економічних операторів і громадян відповідно цілі, якої треба досягти.

Для того щоб забезпечити кращу координацію економічної політики й безперервне наближення виконання завдань державами – членами Євросоюзу, Рада ЄС повинна забезпечувати багатосторонній нагляд як інтегральну складову Європейського семестру координації економічної політики країн-членів відповідно до норм та стандартів Договору про функціонування ЄС. Європейський семестр запроваджено згідно з вимогами Регламенту (ЄС) № 1175/2011 Європейського парламенту і Ради від 16.11.2011. Цей Регламент встановлює правила, що стосуються змісту, подання, розгляду й моніторингу програм стабільності та конвергенції як частини багатостороннього нагляду з боку Ради ЄС і Єврокомісії, основного інструменту досягнення середньострокових бюджетних цілей, щоб запобігти на ранній стадії виникненню надмірних дефіцитів загального уряду та сприяти нагляду й координації економічної політики, тим самим підтримуючи досягнення цілей Співтовариства щодо зростання, зайнятості та підвищення конкурентоспроможності [24].

Рада ЄС на підставі оцінок Єврокомісії та Економіко-фінансового комітету Європарламенту в рамках багатостороннього нагляду відповідно до ст. 121 Договору про функціонування ЄС детально вивчає середньострокові бюджетні цілі, надані державами-членами у своїх програмах стабільності чи конвергенції, оцінює, чи економічні припущення, на яких базується зазначена програма, є реалістичними, чи підходить шлях коригування до досягнення середньострокової бюджетної мети, включаючи врахування су-

провідного шляху стосовно досягнення цільового рівня заборгованості, та чи заходи з дотримання такого шляху коригування, що вживаються або пропонуються, є достатніми для досягнення середньострокової бюджетної цілі протягом економічного циклу [24].

Європейський семестр як річний цикл координації економічної політики країн ЄС включає:

- проведення багатостороннього нагляду за економічним розвитком кожної держави-члена та Співтовариства в цілому з метою забезпечення тіснішої координації національної економічної політики і сталої конвергенції економічних досягнень країн ЄС згідно зі ст. 121(3) Договору про функціонування ЄС;

- визначення норм законодавства та виконання всебічного дослідження практики імплементації керівних принципів, котрі держави-члени зобов'язані враховувати у своїй політиці зайнятості відповідно до ст. 148(2) Договору про функціонування ЄС;

- передання державами-членами на розгляд керівним інституціям Євросоюзу з метою проведення всебічної оцінки програм стабільності (країни – учасниці зони євро) та програм конвергенції (країни, що не входять до зони євро);

- здійснення оцінки національних програм реформ держав-членів, спрямованих на імплементацію стратегії ЄС щодо зростання й зайнятості, а також на виконання загальних керівних принципів розвитку держав-членів, визначених Єврокомісією й ухвалених Європейською радою на початку річного циклу багатостороннього нагляду;

- проведення нагляду, націленого на запобігання та коригування макро-економічних дисбалансів згідно з нормами Регламенту (ЄС) № 1175/2011 Європейського парламенту і Ради від 16.11.2011 [24].

Європарламент належним чином бере участь у Європейському семестрі з метою підвищення прозорості й підзвітності прийнятих рішень, зокрема за допомогою інституційного інструменту економічного діалогу, що проводиться відповідно до ст. 1 цього Регламенту. Економіко-фінансовий комітет, Комітет з економічної політики, Комітет із питань зайнятості й Комітет із питань соціального захисту залучаються до обговорення та консультування в рамках Європейського семестру, якщо це доречно. Зацікавлені сторони, зокрема соціальні партнери, задіяні в межах цього семестру з основних питань політики відповідно до положень Договору про функціонування ЄС і національних правових та політичних розпоряджень.

Єврокомісія є головним виконавчим органом ЄС, у котрому представлені в ролі комісарів усі 27 держав-членів. Вона розробляє та імplementує узгоджені спільні політики ЄС шляхом:

- розроблення проектів законодавства щодо впровадження та вдосконалення фіскальних правил для Європарламенту, Ради ЄС, Єврокомісії та ін.;
- забезпечення відповідності економічного й фінансового законодавства ЄС вимогам установчих договорів Співтовариства, рішенням Суду ЄС;

- оцінювання проектів державних бюджетів країн зони євро, підготовки офіційного висновку з рекомендаціями стосовно проектів бюджетних планів кожної країни для Європейської ради та Ради ЄС;
- розроблення індивідуальних рекомендацій для кожної країни ЄС (*Country Specific Recommendations*) у рамках імплементації завдань Європейського семестру координації економічної й фінансової політики;
- надання допомоги державам ЄС у процесі імплементації законодавчих і нормативних актів Співтовариства;
- управління коштами бюджету ЄС та розподілу ресурсів його спільних фондів із урахуванням норм наднаціональних фінансових правил.

Перш ніж запропонувати законодавчий акт, Єврокомісія проводить широкі консультації. При цьому, коли доцільно, враховується регіональний і місцевий вимір запропонованих дій. У вкрай термінових випадках Єврокомісія не проводить таких консультацій, зазначаючи причини такого рішення у своїй законодавчій пропозиції.

Проекти законодавчих актів включають пропозиції Єврокомісії, ініціативи групи держав-членів і Європарламенту, запити Суду ЄС, рекомендації ЄЦБ і запити ЄІВ для ухвалення законодавчого акта. Єврокомісія передає безпосередньо національним парламентам свої консультативні документи (зелені й білі книги та повідомлення) після їх оприлюднення. Також вона надсилає національним парламентам річну законодавчу програму й усі інші документи законодавчого планування або політичної стратегії одночасно з поданням їх до Європарламенту та Ради ЄС.

Політичні орієнтири Єврокомісії на 2019–2024 рр. запропоновані Європарламенту У. фон дер Лаєн 16 липня 2019 р. У цьому програмному документі підкреслено, що Європа намагатиметься стати першим кліматично нейтральним континентом шляхом впровадження ефективних заходів з протидії змінам клімату, зокрема ухвалення угоди про європейську “зелену” економіку, що функціонує заради людей, у рамках глобальної цифровізації всіх сфер суспільного життя [23, с. 9]. ЄС функціонує заради сталого розвитку Європи, що ґрунтується на збалансованому економічному зростанні та цінній стабільності, конкурентоспроможній соціальній ринковій економіці, спрямованій на повну зайнятість і соціальний прогрес, та високому рівні захисту й дедалі кращому стані довкілля. Співтовариство сприяє науково-технічному й технологічному прогресу, розвитку “зеленої” економіки, суцільній цифровізації всіх сфер суспільного життя.

Євросоюз здійснює свої повноваження згідно з принципами субсидіарності та пропорційності. Відповідно до принципу надання повноважень, він діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з установчими договорами заради досягнення визначених у них цілей. Повноваження, не надані ЄС за такими договорами, залишаються за державами-членами. Відповідно до принципу субсидіарності, у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Євросоюз втручається лише тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованих за-

ходів на центральному, регіональному або місцевому рівнях з огляду на їх масштаби чи результати, тож це краще зробити на рівні Співтовариства.

При опрацюванні фіскальних правил обов'язково враховується те, що ЄС має виключні повноваження в таких сферах:

- митний союз;
- встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку;
- монетарна політика – для держав-членів, валютою яких є євро;
- збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики в галузі рибальства;
- спільна торгівельна політика.

Згідно з принципом пропорційності, заходи Євросоюзу за змістом і формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей установчих договорів. Установи ЄС застосовують цей принцип таким чином, як закріплено Протоколом про застосування принципів субсидіарності та пропорційності.

Єврокомісія щороку подає Європейській раді, Європарламенту, Раді ЄС і національним парламентам звіт про дотримання зазначених принципів відповідно до ст. 5 Договору про Європейський Союз. Цей щорічний звіт передається також Комітету регіонів та Економіко-фінансовому комітету Європарламенту.

Фіскальні правила в ЄС спрямовані на забезпечення стійкості державних фінансів. У спеціалізованому виданні Єврокомісії зауважується, що основною метою фіскальних правил ЄС є забезпечення стійких державних фінансів, а саме уникнення надмірного державного дефіциту та боргу [19]. До ключових завдань використання фіскальних правил належать: відновлення стійкості державних фінансів, недопущення надмірних показників бюджетного дефіциту й боргу сектору загального державного управління, підтримка економічного зростання та забезпечення фінансової стабільності [25].

Формування інституціональної системи забезпечення фіскальних правил у Співтоваристві розпочалося з ухвалення в 1992 р. Маастрихтського договору. Серед міждержавних інституцій найширші владні повноваження отримали Єврокомісія й Суд ЄС, котрі є формально незалежними від урядів країн Євросоюзу та мають багато фіскальних і юридичних повноважень у середині держав-членів. Згідно із вказаним договором, встановлено референтні значення щодо бюджетного дефіциту та рівня боргу – 3 і 60 % ВВП відповідно. Відхилення від цих значень тягне за собою застосування процедури надмірного дефіциту. Країни – претенденти на вступ до ЄС повинні відповідати п'ятьом критеріям (Маастрихтські критерії). Зокрема, дефіцит їх державного бюджету не має перевищувати 3 % ВВП, а державний борг – 60 % ВВП. Згодом контрольні значення щодо дефіциту державного бюджету й державного боргу було зафіксовано в Договорі про функціонування Європейського Союзу (ч. 2 ст. 126) та в Протоколі № 12 “Про процедуру надмірного дефіциту” до цього Договору [26; 27]. Показник дефіциту державно-

го бюджету включає дефіцити центрального, регіонального й місцевих органів і фондів соціального забезпечення. Під державним боргом розуміється борг усього сектору загального державного управління.

Маастрихтський компроміс полягав у тому, що єдина монетарна політика здійснювалася в умовах проведення фіскальної політики державами – членами ЄС, оскільки вони виступили за збереження фіскального суверенітету. Первинний маастрихтський компроміс нехтував важливістю макроекономічних дисбалансів як джерела фіскальних ризиків. Великий приплив капіталу створює ризики платоспроможності державного сектору, якщо збільшення заборгованості приватного сектору збігається зі зростанням умовних фінансових зобов'язань. Раптові зупинки виплат можуть згодом стати джерелом ризику ліквідності для держав-членів із чималим дефіцитом поточного рахунку платіжного балансу. Макроекономічні ризики також стануть викликом для фіскального нагляду, коли існуючі показники фіскальних зусиль недостатньо охоплюють перегрівання чи погіршення стану економіки.

Криза суверенного боргу Греції засвідчила важливість ефективних інститутів. Наприклад, Євростат, статистичний офіс ЄС, було вповноважено відстежувати й перевіряти дані про публічні фінанси, що надходять від держав-членів. Криза суверенного боргу в Європі продемонструвала необхідність для урядів підтримувати надійні державні фінанси, що дає змогу уникати несприятливих зворотних зв'язків між фіскальним і банківським ризиками.

З метою гарантування дотримання країнами – учасницями Європейського економічного та монетарного союзу бюджетної дисципліни після впровадження єдиної валюти євро в 1997 р. було ухвалено Пакт стабільності та зростання. Він складається з резолюції Європейської ради, ухвалені в Амстердамі 17 червня 1997 р., і двох регламентів Ради від 07.07.1997, котрі детально описують процедури щодо нагляду за бюджетом, координації економічної політики та штрафних санкцій у разі порушення бюджетної дисципліни. В зазначеній резолюції три сторони – держави-члени, Єврокомісія й Рада міністрів економіки і фінансів – зобов'язалися повною мірою виконувати домовленості щодо нагляду за бюджетом та дотримання бюджетної дисципліни. Це мусило запобігти одноразовому пристосуванню національних бюджетів до фіскальних вимог критеріїв конвергенції й надмірному збільшенню бюджетних дефіцитів уже після приєднання до єдиної валютної системи.

Пакт надав Раді ЄС право вдаватися до санкцій щодо країни-учасниці, яка не доклала достатніх зусиль для дотримання передбачених меж бюджетного дефіциту (3 % ВВП). Санкції накладаються в ході так званої процедури надмірного дефіциту. Вона регулює процес формулювання Радою ЄС рекомендацій державі, котра порушує цей критерій, термін і спосіб реагування цієї держави на вказівки Ради, а також вид та розмір санкцій, що їх може застосувати остання за вперте порушення принципів Пакту й відсутність поліпшення бюджетної ситуації. Фінансове стягнення передбачає

зобов'язання внесення безпроцентного депозиту на користь ЄС у розмірі 0,2–0,5 % ВВП держави. Якщо протягом двох років країна не виправила становища, на неї може бути накладено штраф. Утім, чітких правил щодо подібних покарань немає, тож їх застосування залишалося на розсуд Ради міністрів економіки і фінансів. Ця правова прогалина була усунута у 2011 р. шляхом прийняття шести законодавчих актів (*so-called Six Pack*), зокрема Регламенту (ЄС) № 1175/2011 Європейського парламенту і Ради [24].

Пакт стабільності та зростання було запроваджено в 1997 р. Регламентом Ради (ЄС) № 1466/97 від 07.07.1997 встановлено його превентивну складову (*Preventive Arm*): з її прийняттям держави-члени зобов'язалися підтримувати бюджетну позицію, “близьку до балансу або надлишку” в середньостроковій перспективі. Вони також мусять регулярно подавати програми стабільності й конвергенції, детально описуючи всю інформацію, необхідну для здійснення багатостороннього фіскального нагляду. Регламент Ради (ЄС) № 1467/97 від 07.07.1997 зробив операційною коригувальну складову (*Corrective Arm*) Пакту: вона визначила детальний перелік процедурних кроків, включаючи санкції, спрямовані на виправлення надмірних дефіцитів.

Для низки країн приведення бюджетних показників у відповідність із встановленими критеріями призвело до занадто жорсткої рестриктивної (обмежувальної) бюджетно-податкової політики та посилення бюджетної конвергенції, тобто координації фіскальної політики в рамках Співтовариства. Бюджетна конвергенція спрямовується на зменшення бюджетних дисбалансів шляхом визначення єдиних підходів до проведення фіскальної політики. Це стосується, зокрема, встановлення й дотримання рівня бюджетного дефіциту та державного боргу. Наприклад, метою бюджетної конвергенції 1993–1997 рр. у ЄС було досягнення закріплених Маастрихтським договором кількісних показників. Проте виявилось, що такий підхід має не лише позитивні, а й певні негативні наслідки для країн із високим структурним дефіцитом, таких як Бельгія, Італія, Португалія, Іспанія.

Після тривалих дискусій у грудні 2004 р. було прийнято принципове рішення про оновлення Пакту стабільності та зростання. Остаточні поправки до нього, опрацьовані фінансистами 25 країн Євросоюзу, було затверджено на саміті ЄС у Брюсселі 22 березня 2005 р. Головними ініціаторами перегляду вимог до фінансової політики виступили Німеччина, Франція й Італія. Їх основними опонентами стали Нідерланди та Австрія.

Перша реформа фіскальних правил відбулася у 2005 р. із метою посилення їх економічного обґрунтування [28]. У період незначного економічного зростання після сплеску фінансових бульбашок, коли деякі держави-члени опинилися у фазі рецесії, дотримання цілі номінального дефіциту спричинило збільшення проциклічності фіскальної політики. Тому ECOFIN у 2003 р. була вимушена прийняти суперечливе рішення про незастосування процедури обмеження надмірного дефіциту до Франції та Німеччини, котре згодом було скасоване Судом ЄС.

Для посилення економічного обґрунтування фіскальних правил було, по-перше, зосереджено увагу на оцінках, що базуються на фіскальних зусиллях, а не на фіскальних результатах, щоб врахувати вплив економічного циклу на бюджетні доходи й видатки; по-друге, пов'язано середньострокові бюджетні цілі з державним боргом і довгостроковими витратами внаслідок старіння населення, які, таким чином, стали специфічними для кожної країни; по-третє, уможливлено врахування впровадження ключових структурних реформ при визначенні шляху коригування середньострокових бюджетних цілей; по-четверте, кодифіковано роль “інших відповідних факторів”, котрі можуть бути актуальними при визначенні наявності надмірного дефіциту; по-п'яте, встановлено, що граничний термін виправлення такого дефіциту в рамках відповідної процедури може бути відкладений на період після матеріалізації “несподіваних, несприятливих економічних подій, що мають істотні несприятливі наслідки для державних фінансів”, за умови вжиття державою – членом ЄС ефективних заходів для скорочення дефіциту.

Прийняті зміни дещо послабили нормативні вимоги Пакту стабільності та зростання, врахувавши такі “особливі обставини”, як потенційне зростання й інфляція, інвестиційні потоки і структурні реформи, а також непомірні витрати на пенсійну реформу та реформу охорони здоров'я, що було пов'язано з процесом старіння населення в Європі. Відтепер при оцінці імплементації положень цього документа можна враховувати низку умов, через які бюджетний дефіцит перевищує встановлену норму. Наприклад, у Франції це одноразова міжнародна допомога, а в Німеччині – відчутна різниця в рівні життя на заході та сході країни після її об'єднання, через котру дефіцит бюджету перевищував 4 % ВВП. Окрім того, оскільки в нових країнах Євросоюзу – Польщі й Болгарії – пенсійна реформа веде до дефіциту бюджету, було вирішено збільшити термін перехідного періоду до п'яти років. Це мало допомогти новим країнам ЄС легше й безболісніше перейти на єдину валюту.

У листопаді 2011 р. із метою посилення економічного управління та керованості фіскальної сфери в рамках ЄС були ухвалені шість правових актів (п'ять регламентів і одна директива), котрі набрали чинності 13 грудня 2011 р. Особливе значення для регулювання макроекономічних дисбалансів мають два регламенти Європейського парламенту і Ради: № 1176/2011 від 16.11.2011 щодо попередження та коригування макроекономічних дисбалансів та № 1174/2011 від 16.11.2011 щодо впровадження заходів коригування надмірних макроекономічних дисбалансів у межах зони євро. Цими нормативними актами введено новий порядок нагляду, націлений на запобігання макроекономічним дисбалансам та їх коригування, на посилення дієвості і своєчасності застосування заходів коригування (*Macroeconomic Imbalance Procedure* – MIP).

Метою MIP на етапі запобігання є якомога оперативніше виявлення загрози виникнення дисбалансів. У разі наявності серйозних дисбалансів держава – член ЄС повинна запровадити детальний план задля досягнення цілей коригування та забезпечити реалізацію заходів з ефективного вико-

нання цього плану. Перший крок MIP передбачає створення механізму сигналів тривоги (*Alert Mechanism*), що виконує функцію фільтру (ст. 3 Регламенту ЄС № 1176/2011). Цей механізм покликаний зосередити увагу органів державного управління на виявлених шляхом спостережень ризиках та ідентифікувати країни, щодо яких необхідно вжити заходи другого кроку – глибший аналіз, для того щоб оцінити їхню вразливість і обґрунтувати дієві заходи подальшої економічної політики (рисунок).

Механізм сигналів тривоги містить матрицю макроекономічних і макрофінансових індикаторів (*Scoreboard*) для ранньої ідентифікації та своєчасного моніторингу внутрішніх і зовнішніх дисбалансів. Згідно зі ст. 4 Регламенту ЄС № 1176/2011, така матриця має включати індикативні порогові значення, котрі відображають рівень тривоги щодо стану певного індикатора. Єврокомісія зобов'язана вдосконалювати й поновлювати індикатори принаймні раз на рік. У 2019 р. матриця індикаторів включала 14 основних показників.



Рисунок. Механізми та процедури нагляду за макроекономічними дисбалансами в Європейському Союзі

Джерело: Офіційний веб-сайт Європейської комісії. URL: <https://ec.europa.eu/>.

На рисунку показано комплекс процедур і механізмів нагляду за макроекономічними дисбалансами з боку інституцій Євросоюзу, коригування дисбалансів відповідно до статей 121 і 126 Договору про функціонування ЄС. До складу основних макроекономічних і макрофіскальних індикаторів, зокрема, входять (у відсотках ВВП): середньорічне значення рахунку поточних операцій платіжного балансу протягом попередніх трьох років (порогове значення – 4/6 %); чиста міжнародна інвестиційна позиція (до –35 %); середньорічна зміна частки експорту у ВВП протягом п'яти років (до –6 %); частка консолідованого приватного боргу (до 133 %); кредитні потоки приватному сектору (до 14 %); борг сектору загального державного управління (до 60 %) тощо [10, с. 56].

У лютому 2019 р. Єврокомісія за результатами ретельного аналізу внутрішніх і зовнішніх макроекономічних та макрофіскальних дисбалансів дійшла такого висновку:

- надмірні макроекономічні дисбаланси (*excessive macroeconomic imbalances*) наявні в трьох державах ЄС – Греції, Італії й Кіпрі;
- макроекономічні дисбаланси (*macroeconomic imbalances*) спостерігаються в 10 країнах-членах, а саме: Болгарії, Хорватії, Франції, Німеччині, Ірландії, Румунії, Іспанії, Нідерландах, Португалії та Швеції;
- в решті 15 державах (Бельгії, Чехії, Данії, Естонії, Латвії, Литві, Люксембурзі, Угорщині, Мальті, Австрії, Польщі, Словаччині, Словенії, Фінляндії, Великобританії) зазначених дисбалансів не виявлено [8, с. 7, 8].

Законодавство із шести (2011 р.) і двох (2013 р.) пакетів актів посилило фіскальні правила й додало елементів гнучкості та свободи вибору. Варто назвати чотири ключові зміни:

- 1) переорієнтація фіскальних правил із акцентом на проблеми динаміки державного боргу й контроль бюджетних витрат;
- 2) посилення заходів правозастосування за допомогою санкцій;
- 3) запровадження на рівні ЄС моніторингу макроекономічних дисбалансів;
- 4) створення незалежних фіскальних інститутів на національному рівні.

Для забезпечення ефективної бюджетної конвергенції необхідно, по-перше, гармонізувати бюджетні системи як у дохідній (зокрема, податковій), так і у видатковій частині, що є досить тривалим процесом; по-друге, згладити й синхронізувати циклічні коливання в країнах зони євро, а це потребує створення розвинутої системи міждержавних трансфертів; по-третє, встановлення контролю над бюджетно-податковою політикою, що має стати логічним завершенням еволюції національних бюджетних і податкових систем у рамках ЄС.

Дотепер процедура покарання за надмірний дефіцит бюджету сектору загального державного управління була застосована проти 38 країн-членів, у т. ч. двічі проти Польщі, Чехії, Словаччини (у 2004 і 2009 рр.), тричі проти Мальти (у 2004, 2009 та 2013 рр.). Найдовше в стадії процедури надмірного дефіциту перебували такі держави: Франція – 152 міс., Греція – 135, Велико-

британія – 131, Іспанія – 122 міс. [12, с. 45]. Однак ця процедура жодного разу не завершилася фінансовими санкціями. Найближчими до них були Німеччина та Франція (у 2004 р.), Греція (у 2005 р.), Італія (у 2018 р.), але Рада ЄС визнала представлені їй пакети обґрунтованими фінансово-економічними заходами з поліпшення бюджетної ситуації в цих державах і обмежилася лише спостереженням.

За висновками експертів Європейської фіскальної ради та об'єднаного науково-дослідного центру Єврокомісії, відхилення від дотримання фіскальних правил і накопичення обсягів суверенного боргу стимулює проведення проциклічної фіскальної політики, стримує реалізацію структурних реформ [29].

Варто зауважити, що в травні 2020 р. Європарламент більшістю голосів ухвалив рішення про надання 10 країнам-сусідам і країнам – кандидатам на членство в ЄС пакета макрофінансової допомоги обсягом 3 млрд євро для подолання кризи, спричиненої COVID-19. При цьому найбільшу частину призначено Україні – 1,2 млрд євро. Фінансова допомога передбачена у формі позик на вигідних умовах. Кошти будуть доступні протягом 12 місяців та надаватимуться двома траншами. Максимальний термін погашення кредиту становить 15 років. Умови будуть прописані в меморандумах про взаєморозуміння між країнами-партнерами та Єврокомісією. Серед них – наявність програми співпраці з МВФ і проведення заздалегідь узгоджених реформ [30].

Отримання Україною макрофінансової допомоги з боку ЄС можливе в разі виконання низки політичних умов. Це наявність ефективних демократичних механізмів (проведення вільних, демократичних виборів Президента, парламенту, органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів; вільний розвиток незалежних медіа; фінансування громадського радіо- й телемовлення; належний захист професійної діяльності журналістів тощо); дотримання основних прав і свобод людини; забезпечення верховенства права (належне функціонування судової системи, антикорупційних інститутів та ін.).

Слід зазначити, що згідно з індикаторами державного управління Світового банку за 2018 р., Україна набрала лише 24 зі 100 балів за критерієм верховенства права. Це гірше, ніж середній показник (36) для країн із рівнем доходу, нижчим від середнього, до котрих належить наша держава. Порівняно з 2008 р. рейтинг України за цим критерієм погіршився більш ніж на 3 бали, тимчасом як інших країн пострадянського простору – учасників Східного партнерства (крім Молдови) – істотно поліпшився [31].

Таким чином, більшість сучасних реформ інституціональної системи Євросоюзу мотивовані бажанням підвищити ефективність фіскального регулювання, в т. ч. фіскальних правил, на наднаціональному й національному рівнях згідно з принципами субсидіарності та пропорційності. Відповідно до принципу субсидіарності, ЄС діє у сферах, що не належать до його виключної компетенції, лише тоді й у такий спосіб, коли визначені цілі не

можуть бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному чи місцевому рівні країни. В управлінні публічними фінансами середньострокові бюджетні цілі повинні забезпечити стійкість державних фінансів або швидкий прогрес у її досягненні, водночас уможливаючи бюджетний маневр, зважаючи, зокрема, на потребу в державних інвестиціях. Середньострокові бюджетні цілі мають переглядатися кожних три роки. Держава – член ЄС може переглядати середньострокову бюджетну ціль у процесі імплементації структурної реформи з урахуванням впливу такої реформи на стійкість державних фінансів.

Починаючи з 2015 р. на основі вдосконалення норм Пакту стабільності та зростання значно підвищено гнучкість застосування фіскальних правил у разі проведення в країні ЄС структурних реформ, зокрема пенсійної реформи, стимулювання інвестиційної активності, негативного впливу різноманітних подій, що не підконтрольні національним урядам, як-от природні катастрофи, масовий приплив біженців з-за кордону тощо.

В опрацюванні та моніторингу впровадження фіскальних правил зростає роль профільних комітетів Європарламенту: економіко-фінансового, з питань економічної політики, з питань зайнятості й соціального захисту населення та ін. Якщо перші законодавчі й нормативні акти щодо фіскальних правил розроблялися Єврокомісією та ухвалювалися Радою ЄС, то всі сучасні відповідні юридичні документи найчастіше приймаються спільно Європарламентом і Радою ЄС. Це стосується, зокрема, пакета із шести фундаментальних законодавчих актів (2011 р.), за винятком Директиви Ради 2011/85/ЄС, а також повною мірою поширюється на пакет із двох ключових регламентів (2013 р.). Парламенти держав – членів ЄС імплементують відповідні норми права Євросоюзу в національне законодавство, разом із міністерствами фінансів опрацьовують заходи податково-бюджетного регулювання, здійснюють моніторинг виконання фіскальних правил, їх коригування залежно від фаз економічного циклу, впливів внутрішніх і зовнішніх шоків.

Імплементація фіскальних правил забезпечується системою збору й обробки фінансової звітності всіх інституційних секторів економіки. У контексті запозичення досвіду ЄС для економічного управління в Україні дуже важлива сучасна практика своєчасного збору повної інформації про стан публічних фінансів, котра охоплює всі сектори та підсектори загального уряду країни, включаючи фонди соціального страхування, що підвищує рівень підзвітності й транспарентності функціонування системи управління публічними фінансами, використання бюджетних коштів. Достовірність такої інформації перевіряється в процесі незалежного аудиту з боку Рахункової палати або приватних аудиторських фірм, внутрішнього фінансового контролю із залученням найкращого світового досвіду. Для забезпечення якості та своєчасності збору фінансової інформації в умовах пандемії COVID-19 Євростат розробив відповідні методичні рекомендації, які оприлюднені на його офіційному сайті.

Список використаних джерел

1. Норт Д. Інституції, інституціональні зміни та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 2000. 198 с.
2. Актуальні проблеми фінансового управління: глобальні тенденції і національна практика : за ред. Т. І. Єфименко. Київ : ДННУ "Акад. фін. упр.", 2018. 495 с.
3. Державні фінанси України: розвиток та управління змінами (проблеми економічної безпеки) : / за ред. Т. І. Єфименко. Київ : ДННУ "Акад. фін. упр.", 2017. 495 с.
4. Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст / за ред. Т. І. Єфименко. Київ : ДННУ "Акад. фін. упр.", 2016. 496 с.
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. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Зарубіжний досвід забезпечення прозорості операцій у фіскальній сфері та його використання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 11. С. 22–42.
7. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Реформування фіскальної системи України у контексті євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 5. С. 16–38.
8. Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure: State of Play / European Parliament. January 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/497739/IPOL_IDA\(2016\)497739_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/497739/IPOL_IDA(2016)497739_EN.pdf).
9. Report on Public Finances in EMU 2018 / European Commission. 2019. January. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2018_en.
10. Alert Mechanism Report 2020 / European Commission. 2019. 17 December. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0651&from=EN>.
11. Annual Report 2019 / European Fiscal Board. 2019. October 29. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/2019-annual-report-european-fiscal-board_en.
12. 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.
13. Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next Generation" Rules. A New Dataset / N. Budina, A. Schaechter, A. Weber, T. Kinda. *IMF Working Papers*. 2016. No. 12/187. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Fiscal-Rules-in-Response-to-the-Crisis-Toward-the-Next-Generation-Rules-A-New-Dataset-26094>. URL: <https://doi.org/10.5089/9781475505351.001>.
14. Public Financial Management and Its Emerging Architecture / ed. by M. Candiano, T. Curristine, M. Lazare. Washington : International Monetary Fund, 2013. P. 109–131.
15. Fiscal Rules at a Glance / V. Lledo, S. Yoon, X. Fang et al. ; IMF. 2017. March. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
16. Debrun X., Kinda T. Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset. *IMF Working Papers*. 2016. No. 14/58. URL: <https://doi.org/10.5089/9781475516135.001>.
17. Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance / R. Beetsma, X. Debrun, X. Fang et al. *European Journal of Political Economy*. 2019. Vol. 57. P. 53–69. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.07.004>.
18. Wyplosz Ch. Fiscal Discipline: From Theory to Practice. *Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework*. Workshop. Brussels, 2019. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5cdf914-7d04-11e9-9f05-01aa75ed71a1>.
19. Report on Public Finances in EMU 2018 / European Commission. *Institutional Paper*. 2019. No. 95. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf.
20. Fiscal Sustainability Report 2018 / European Commission. *Institutional Paper*. 2019. No. 94. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip094_en_vol_1.pdf.
21. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. Chapter IV. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:EN:PDF>.
22. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E121>.

23. Von der Layen U. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024. 2019. 16 July. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

24. Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1175>.

25. Балакін Р. А., Кудряшов В. П. Фіскальні правила та їх застосування в бюджетній політиці. *Актуальні проблеми фінансового управління: глобальні тенденції і національна практика* / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. упр.”. Київ, 2018. С. 72–93.

26. Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union (Consolidated version 2016). Chapter I. Economic policy. Article 126. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E126>.

27. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Protocol No 12. On the excessive deficit procedure. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/PRO/12>.

28. Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No. 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and surveillance and coordination of economic policies. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005R1055>.

29. Larch M., Orseau E., von der Weelen W. Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter-Cyclical Fiscal Policy? *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*. 2020. No. 01. P. 1–50.

30. Decision (EU) 2020/701 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 on providing macro-financial assistance to enlargement and neighbourhood partners in the context of the COVID-19 pandemic. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0701&from=EN>.

31. World Bank Governance Indicators 2018 / World Bank. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

References

1. North, D. (2000). *Institutions, institutional changes and the functioning of the economy*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].

2. Iefymenko, T. I. (Ed.) (2018). *Current Problems of Financial Management: Global Trends and National Practice*. Kyiv: SESE “The Academy of Financial Management” [in Ukrainian].

3. Iefymenko, T. I. (Ed.) (2017). *Public Finance of Ukraine: Development and Change Management (Economic Security Issues)*. Kyiv: SESE “The Academy of Financial Management” [in Ukrainian].

4. Iefymenko, T. I. (Ed.) (2016). *Current problems of public finance management system development: European integration context*. Kyiv: SESE “The Academy of Financial Management” [in Ukrainian].

5. Gasanov, S. S., Kudrjashov, V. P., & Balakin, R. L. (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].

6. Gasanov, S. S., Kudrjashov, V. P., & Balakin, R. L. (2015). Foreign experience of insuring the transparency of operations in fiscal area and its application in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 11, 22–42 [in Ukrainian].

7. Gasanov, S. S., Kudrjashov, V. P., & Balakin, R. L. (2015). Reforming the Ukrainian fiscal system in the context of European integration processes. *Finance of Ukraine*, 5, 16–38 [in Ukrainian].

8. European Parliament. (2020, January). *Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure: State of Play*. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/497739/IPOL_IDA\(2016\)497739_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/497739/IPOL_IDA(2016)497739_EN.pdf).

9. European Commission. (2019, January). *Report on Public Finances in EMU 2018*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2018_en.

10. European Commission. (2019, December 17). *Alert Mechanism Report 2020*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0651&from=EN>.

11. European Fiscal Board. (2019, October 29). *Annual Report 2019*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/publications/2019-annual-report-european-fiscal-board_en.

12. 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.
13. Budina N., Schaechter, A., Weber, A., & Kinda, T. (2016). Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next Generation" Rules. A New Dataset. *IMF Working Papers*, 12/187. DOI: 10.5089/9781475505351.001.
14. Candiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (Eds.). (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, 109–131. Washington: International Monetary Fund.
15. Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S. & Kim, Y. (2017, March). *Fiscal Rules at a Glance*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
16. Debrum X., & Kinda T. (2016). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal CouncilsontheRise – A NewDataset. *IMF Working Papers*, 14/58. DOI: 10.5089/9781475516135.001.
17. Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., & Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*, 57(C), 53–69. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2018.07.004.
18. Wyplosz, Ch. (2019). *Fiscal Discipline: From Theory to Practice. Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework*. Brussels. Retrieved from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5cdf914-7d04-11e9-9f05-01aa75ed71a1>.
19. European Commission. (2019). Report on Public Finances in EMU 2018. *Institutional Paper*, 95. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf.
20. European Commission. (2019). Fiscal Sustainability Report 2018. Institutional Paper, 94. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip094_en_vol_1.pdf.
21. EU Council. (2011, 8 November). *Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, Chap. IV. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:EN:PDF>.
22. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Article 121*. (2016). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E121>.
23. Von der Layen, U. (2019, 16 July). *Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.
24. European Parliament, & EU Council. (2011, November 16). *Regulation (EU) amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1175>.
25. Balakin, R. L., & Kudrjashov, V. P. (2018). Fiscal rules and their application in budget policy. Iefymenko, T. I. (Ed.). *Current Problems of Financial Management: Global Trends and National Practice*, 72–93. Kyiv: SESE "The Academy of Financial Management" [in Ukrainian].
26. *Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union. Article 126*. (2016). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E126>.
27. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Protocol No 12. On the excessive deficit procedure*. (2016). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/PRO/12>.
28. EU Council (2005, June 27). *Regulation (EC) No. 1055/2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and surveillance and coordination of economic policies*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32005R1055>.
29. Larch, M., Orseau, E., & von der Weelen W. (2020). Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter-Cyclical Fiscal Policy? *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, 01, 1–50.
30. European Parliament, & EU Council. (2020, May 25). *Decision (EU) on providing macro-financial assistance to enlargement and neighbourhood partners in the context of the COVID-19 pandemic*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0701&from=EN>.
31. World Bank. (n. d.). *World Bank Governance Indicators* 2018. Retrieved from <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.