

**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](mailto:kvp.kudrya@gmail.com)

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

**ЗАСТОСУВАННЯ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ  
У БЮДЖЕТНОМУ ПЛАНУВАННІ**

**Анотація.** Бюджетне планування спрямоване, зокрема, на посилення фінансової стабільності й підтримку інклюзивного економічного зростання та передбачає розв'язання не лише стратегічних, а й поточних завдань фінансової політики. У статті досліджено застосування фінансових правил у середньостроковому бюджетному плануванні в Україні. Акцент зроблено на нормативному регулюванні бюджетних операцій, зміні складу учасників бюджетного процесу, визначенні їхніх повноважень і відповідальності, а також функцій у середньостроковому бюджетному плануванні. Підкреслено необхідність чіткого регламентування в національній нормативно-правовій базі переліку, повноважень та зобов'язань інститутів, які залучаються до розроблення й імплементації бюджетного планування. Зазначено, що застосування середньострокового бюджетного планування передбачає прийняття фінансових рамок і середньострокових цілей, а також потребує істотного поліпшення бюджетних прогнозів, урахування фінансових ризиків, управління бюджетними витратами, державними запозиченнями та мобілізації ресурсної бази з метою фінансування державного бюджету. Запропоновано заходи з удосконалення такого планування в Україні. Особливу увагу приділено питанням інституційного забезпечення розроблення та імплементації середньострокового бюджетного планування.

**Ключові слова:** фінансові правила, бюджетне планування, середньострокові рамки, середньострокові цілі, дефіцит бюджету, державні запозичення, фінансові ризики.

**Рис. 1. Табл. 1. Літ. 22.**

**Vasyl Kudryashov**

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

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

**APPLICATION OF FISCAL RULES IN BUDGET PLANNING**

**Abstract.** The article touches upon the issue of application of fiscal rules in the medium-term budget planning in Ukraine. Based on the analysis of the practical experience of using fiscal rules in the EU, conclusions are made on the expediency of taking them into account in budget planning in this country. Particular attention is paid to the regulation of budget operations, changes in the composition of participants in the budget process, the definition of their powers and responsibilities, as well as functions in the medium-term budget planning. It is noted that in Ukraine, fiscal rules contain mainly numerical limits, which are set on the basis of the overall balance and do not take into account cyclical effects, as well as allow discretionary decisions of the government, which complicates budget planning. Normative documents in Ukraine do not contain a clear regulation of the composition, powers and obligations of institutions involved in the development and implementation of budget planning, as well as monitoring, analysis, control and reporting

© Кудряшов В. П., 2020

on compliance with fiscal rules. It is noted that the application of medium-term budget planning involves the adoption of fiscal frameworks and medium-term goals. At the same time, attention is drawn to the need to significantly improve budget forecasts, take into account fiscal risks, manage budget expenditures, government borrowing and mobilize the resource base to finance the state budget. Proposed measures to improve medium-term budget planning in Ukraine. The focus of attention is on the issues of institutional support for the development and implementation of the medium-term budget planning. It is recommended to involve independent fiscal institutions, the activities of which require additional regulation, in the analysis of fiscal risks and assessments of their impact on fiscal policy, adoption and implementation of strategic and annual budget objectives.

**Keywords:** fiscal rules, budget planning, medium-term framework, medium-term goals, budget deficit, government borrowing, fiscal risks.

**JEL classification:** E62, H62, H68.

**В. П. Кудряшов**

доктор економічних наук, професор, заслужений діятель науки і техніки України, завідувачий відомом державних фінансів НІФІ ГУНУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна

**ПРИМЕНЕНИЕ ФИСКАЛЬНЫХ ПРАВИЛ  
В БЮДЖЕТНОМ ПЛАНИРОВАНИИ**

**Аннотация.** Бюджетное планирование направлено, в частности, на усиление финансовой стабильности и поддержку инклюзивного экономического роста и предполагает решение не только стратегических, но и текущих задач фискальной политики. В статье исследовано применение фискальных правил в среднесрочном бюджетном планировании в Украине. Акцент сделан на нормативном регулировании бюджетных операций, изменении состава участников бюджетного процесса, определении их полномочий и ответственности, а также функций в среднесрочном бюджетном планировании. Подчеркнута необходимость четкого регламентирования в национальной нормативно-правовой базе перечня, полномочий и обязательств институтов, привлекаемых к разработке и имплементации бюджетного планирования. Отмечено, что применение среднесрочного бюджетного планирования предполагает принятие фискальных рамок и среднесрочных целей, а также требует существенного улучшения бюджетных прогнозов, учета фискальных рисков, управления бюджетными расходами, государственными заимствованиями и мобилизации ресурсной базы с целью финансирования государственного бюджета. Предложены меры по совершенствованию такого планирования в Украине. Особое внимание уделено вопросам институционального обеспечения разработки и имплементации среднесрочного бюджетного планирования.

**Ключевые слова:** фискальные правила, бюджетное планирование, среднесрочные рамки, среднесрочные цели, дефицит бюджета, государственные заимствования, фискальные риски.

Бюджетне планування в аспекті дотримання фінансальних правил спрямовується на посилення фінансової стабільності й підтримку інклюзивного економічного зростання та передбачає розв'язання як стратегічних, так і поточних завдань фінансової політики. В зарубіжних країнах головна увага приділяється використанню двох основних фінансальних правил: балансування публічних бюджетів сектору загального державного управління й дотримання вимог щодо управління борговими зобов'язаннями. З метою до-

сягнення стратегічних орієнтирів застосовуються також правила видатків та політики доходів. У практичній площині бюджетне планування здійснюється з урахуванням прийнятих обмежень стосовно допустимих показників розбалансування публічних видатків (і кредитування) з мобілізованими доходами. Водночас органи державного управління (при ухваленні бюджетних планів) повинні запобігати залученню надмірного обсягу ресурсу для покриття публічних дефіцитів (показників, що мають значний негативний вплив на виконання поточних бюджетів та проведення грошово-кредитної політики).

Фіскальні правила спрямовують владні структури на обмеження ручного управління бюджетними операціями, розширення нормативного регулювання управлінських рішень, упровадження автоматичних коригувальних механізмів виправлення відхилень від допущених дисбалансів у фіскальній сфері. В ході реалізації таких положень у практичній діяльності великого значення набуває поліпшення бюджетного планування.

У ЄС на наднаціональному рівні запроваджено вимоги до бюджетного планування, а згідно з Договором про функціонування Європейського Союзу фіскальні правила прийнято й на національному рівні. Вони скеровують зусилля урядів на дотримання встановлених у ЄС показників бюджетного дефіциту та боргу, вимог до багаторічного бюджетного планування, досягнення ухвалених урядами й затверджених органами управління Євросоюзу бюджетних цілей. Важливим є положення, що законодавство (яке регламентує формування та виконання щорічного державного бюджету) повинне враховувати прийняті в країні числові фіскальні правила [1].

Євроінтеграційний курс України передбачає врахування принципів проведення фіскальної політики у ЄС в управлінні державними фінансами. Фіскальна політика спрямовує, з одного боку, на недопущення різких і глибоких фіскальних дисбалансів, прискорення економічного зростання та збільшення реальних доходів населення; з другого – на посилення демократизації в ухваленні управлінських рішень у сфері фіскальної політики з урахуванням інтересів не окремих монополістичних утворень, партій і соціальних груп, а громадянського суспільства загалом (задля запобігання перекладенню фіскальних ризиків на домогосподарства та малий і середній бізнес).

Метою статті є обґрунтування підходів до застосування фіскальних правил при середньостроковому бюджетному плануванні. Ця тематика є предметом досліджень ряду науковців, таких як Р. Альтер, Р. А. Балакін, Т. П. Богдан, С. С. Гасанов, В. Гаспар, А. Ель-Ганаїні, Т. І. Єфіменко, М. Хортон та ін. [2–7].

Фіскальні правила використовуються при розробленні стратегії проведення фіскальної політики, визначенні її цілей на довгострокові й поточні періоди, пріоритетів в управлінні державними фінансами загалом і бюджетними операціями зокрема, застосуванні механізмів дотримання та відновлення фіскальної стійкості, більш раціонального розподілу бюджетних повноважень між органами державного управління, а також іншими учасника-

ми бюджетного процесу, поліпшення бюджетного планування. Водночас на основі запровадження фіскальних правил розширюється простір для моніторингу, аналізу й контролю проведення фіскальних операцій шляхом залучення недержавних інститутів, удосконалення прогнозування динаміки показників фіскальної сфери, підвищення транспарентності бюджетних операцій, посилення контролю управління державними активами та зобов'язаннями<sup>1</sup>.

Враховуються впливи автоматичних стабілізаторів на формування дохідної й видаткової частин публічних бюджетів. А в разі їх недостатності постає потреба в застосуванні додаткових стимулів (у ході введення дискреційних заходів) шляхом внесення змін до системи оподаткування, надання бюджетних субсидій чи розгортання програм громадських робіт. Під час останньої кризи країни з більшими стабілізаторами намагалися менше вдаватися до дискреційних заходів. Водночас використання механізмів бюджетного стимулювання може виявитися досить складним (як для проектування, так і для впровадження), а також потребує коригування з урахуванням змін економічної ситуації. Крім того, у країнах із ринками, що формуються (де бази оподаткування та інституційні обмеження є вузькими), дія автоматичних стабілізаторів виявляється слабкою<sup>2</sup>.

В Україні розпочато процес упровадження фіскальних правил в управління державними фінансами. Прийнято зміни до нормативної бази їх застосування в бюджетному процесі. Такі положення поширюються лише на поточний рік і повинні щорічно затверджуватися законом про державний бюджет, а тому не мають довгострокового застосування (відповідно до положень МВФ та Єврокомісії, фіскальні правила встановлюються на тривалий термін та не повинні змінюватися принаймні протягом трирічного періоду). Варто наголосити: дотримання числових фіскальних обмежень (на основі показників загального балансу) не дає змоги враховувати впливи на розвиток фіскальної сфери циклічних факторів, а також дискреційних операцій. Важливим є і те, що в Україні ще не створено належної інституційної структури для застосування числових фіскальних обмежень, відсутнє достатнє регламентування повноважень і відповідальності кожної їх складової, не передбачено детальні бюджетні процедури, котрі спрямовують органи державного управління та інші фіскальні інститути на виконання таких

<sup>1</sup> На основі аналізу обраної групи, яка складається з 33 країн, зроблено висновки, що при реформуванні бюджетних систем протягом останніх років найбільшу увагу було приділено застосуванню фіскальних правил (20 країн), упровадженню оглядів (*review*) витрат (18), удосконаленню середньострокових рамок видатків (13) та підвищенню прозорості бюджетних операцій (13 країн). Див.: Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. Paris : OECD Publishing, 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України, а саме статті 14 і 18, доповнено положеннями щодо застосування обмежень для двох основних бюджетних агрегатів: граничних показників дефіциту державного бюджету (3 % ВВП), а також державної заборгованості у 60 % ВВП (див.: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>).

вимог та на вжиття заходів з подолання фіскальних диспропорцій у разі їх порушення.

Граничні показники дефіциту державного бюджету встановлені Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) на кожен рік середньострокового періоду (ст. 14). При цьому передбачено, що гранична його сума на поточний рік не повинна перевищувати показник, визначений Бюджетною декларацією на відповідний бюджетний період. Отже, правило балансування бюджету не надано чітко вираженого середньострокового характеру, оскільки воно, по суті, використовується для поточного періоду. Такий підхід не враховує впливів циклічних факторів, а також застосування заходів дискреційної політики за надзвичайних умов у проведенні фіскальної політики. У ЄС подібні проблеми розв'язуються шляхом переходу до використання показників дефіциту публічних бюджетів на основі структурного балансу.

Ще одне фіскальне правило, взяте на озброєння в Україні, стосується регламентування державної заборгованості. Згідно з положеннями БКУ (ст. 18), загальний обсяг державного й гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % ВВП. Водночас граничні його показники на кожний бюджетний період визначаються законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет). Таким чином, величина державної заборгованості повинна встановлюватися щорічно, а її межею є не номінальна сума заборгованості, а її рівень відносно ВВП. Це означає, що прийняте обмеження має довгостроковий характер і відповідає (за термінами дії) вимогам, чинним у ЄС. Разом із тим такий підхід у бюджетному плануванні (як і правило бюджетування на основі загального балансу) не враховує впливів циклічних змін, а також проведення дискреційних операцій. Адже за умов послаблення економічної активності постає потреба в збільшенні державних запозичень (на коротко- або середньостроковий період). І навпаки, за економічного зростання таке правило допускає залучення запозичень до 60 % ВВП (замість зменшення заборгованості внаслідок заходів фіскальної консолідації). Тому доцільнішим є прийняття боргового правила (як це робиться в зарубіжних країнах), котре враховуватиме такі зміни.

Імплементація фіскальних правил здійснюється за допомогою низки механізмів, включаючи бюджетне планування. В ході розроблення й виконання бюджетних планів мають дотримуватися не лише прийняті законодавством кількісні обмеження щодо розвитку фіскальної сфери, а й вимоги до формування інституційної інфраструктури, що забезпечує додержання прийнятих обмежень (і виправлення в разі допущення їх порушень), розподілу повноважень між її складовими, порядку застосування бюджетних процедур при проведенні бюджетних операцій, а також моніторингу, аналізу, контролю та надання звітності стосовно виконання фіскальних правил.

Середньострокове бюджетне планування передбачає застосування необхідних механізмів, котрі є його основою. До них належать, зокрема, прийняття середньострокових фіскальних рамок (а також бюджетних рамок та рамок бюджетних видатків, тобто допустимих показників витрат для бюджету за-



галом і для окремих міністерств та інших центральних державних установ). Окрім того, передбачається ухвалення середньострокових бюджетних цілей (цілей фінансової політики та заходів їх реалізації), поліпшення середньострокового бюджетного прогнозування, програм управління фінансовими ризиками, проведення оглядів витрат, застосування механізмів управління державним боргом.

Таке планування розглядається як процес, під час якого визначаються доступні ресурси на середньострокову перспективу та забезпечується використання бюджетних коштів відповідно до прийнятих пріоритетів [8]. Наприклад, у Латвії середньострокове планування бюджету було запроваджене у 2008 р. і передбачає затвердження закону про державний бюджет на один рік та встановлення гранично допустимих рівнів витрат на наступних два роки. Середньостроковий термін означає трирічний період, утворений фінансовим роком, на який планується державний бюджет, і наступними двома фінансовими роками [9, с. 78].

Середньострокові фінансові рамки передбачають окреслення цілей, а також застосування механізмів і процедур, які спрямовують органи державного управління на проведення фінансової політики протягом середньострокового періоду. Метою їх застосування є забезпечення фінансової стабільності (утримання прийнятних для держави показників балансування публічних бюджетів і державної заборгованості), а також підтримка економічного зростання<sup>1</sup>. Такі рамки містять стратегічні орієнтири, що визначають перелік основних заходів, а також сукупність механізмів та інструментів, котрі забезпечують проведення фінансової політики протягом середньострокового періоду. Розроблення й запровадження фінансових рамок як основи для застосування середньострокового бюджетного планування потрібно реалізувати й в Україні (рисунк).

Під середньостроковими бюджетними рамками в ЄС мається на увазі сукупність заходів, що дають можливість розширити прийняття бюджетних рішень за межі річного терміну. Вони охоплюють підготовку, виконання й моніторинг багаторічних бюджетних планів та містять і прогнозовані витрати, і доходи, а також отримані залишки бюджету. Їх запроваджують із метою зміцнення фінансової дисципліни та врахування впливів поточної політики на її проведення в майбутні періоди. Програми стабільності й конвергенції розглядаються Єврокомісією як особливий тип середньострокових бюджетних рамок [10].

В Україні середньострокове бюджетне планування охоплює річний і наступні за ним два бюджетних періоди (БКУ, ст. 3). Проте в законодавстві від-

<sup>1</sup> За визначенням фахівців МВФ, середньострокові фінансові рамки спрямовують органи державного управління на забезпечення макроекономічної стабільності, фінансової стійкості, збільшення видатків, що підтримують економічне зростання, обмеження значних інституційних навантажень, стримування накопичення державних запозичень (див.: Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries. International Monetary Fund. 2012. P. 6. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1204.pdf>).



Рисунок. Середньострокові фінансові рамки та їх основні складові

Складено автором.

сутнє визначення бюджетного планування (в термінах застосування бюджетних процедур), вимог до його проведення, принципів поєднання річного й середньострокового бюджетних планів. Тому є доцільним встановлення змісту та складових такого планування, порядку його розроблення й застосування при формуванні річних бюджетних планів, розмежування повноважень і відповідальності інститутів, що залучаються до його виконання<sup>1</sup>.

Велике значення надається застосуванню Бюджетної декларації. Згідно зі ст. 19 БКУ, її складання та розгляд віднесено до першочергових стадій бюджетного процесу. Положення Бюджетної декларації беруться за основу при розробленні проектів бюджетів, прийнятті законів про державний і місцеві бюджети, а також враховуються при виконанні бюджетів, підготовці й розгляді звітів про їх виконання. Значення Бюджетної декларації в бюджетному процесі зросло із запровадженням середньострокового бюджетного планування. Її застосування передбачає подовження термінів бюджетного планування до середньострокових періодів (на три роки). Відповідно

<sup>1</sup> Перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні є не технічною зміною у формуванні бюджету завдяки взяттю до уваги ще двох бюджетних періодів у розрахунках, а системною зміною бюджетної політики, яка повинна забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів і відповідний розподіл обмежених ресурсів; посилення бюджетної дисципліни здійснюватиметься шляхом передбачення й відображення наслідків реалізації поточної державної політики протягом наступних років і забезпечення дотримання граничних обсягів видатків, а також підвищення прогнозованості бюджетних ресурсів та відповідного планування заходів (див.: Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249797370>).

до ст. 22 БКУ, головний розпорядник бюджетних коштів розробляє план діяльності на середньостроковий період, включаючи заходи з реалізації інвестиційних проектів, із урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку.

Бюджетна декларація складається Міністерством фінансів України з урахуванням цілей та пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного й соціального розвитку. Водночас передбачено, що до розроблення Бюджетної декларації Мінфін проводить консультації з Урядом та незалежними експертами (ст. 33 БКУ). Проте в нормативних документах не прописано статус незалежних експертів, котрі мають залучатися, їхні повноваження, сферу відповідальності, порядок і умови залучення, врахування (неврахування) висловлених ними пропозицій та рекомендацій до бюджетної декларації. Крім того, не передбачено затвердження Бюджетної декларації Верховною Радою України, допускається лише її розгляд (ст. 109 БКУ).

Бюджетна декларація застосовується з метою:

- визначення основних цілей і завдань, що потребують розв'язання протягом середньострокового періоду в управлінні бюджетними операціями, а також для кожного року зокрема;
- окреслення механізмів та інструментів для досягнення прийнятих цілей та їх використання в бюджетному плануванні (як для прогнозного періоду в цілому, так і для кожного року);
- встановлення пріоритетів фіскальної політики на поточні періоди (з урахуванням необхідності розв'язання завдань протягом трирічного бюджетного циклу), а також застосування механізмів та інструментів бюджетного планування з метою їх реалізації;
- визначення цільових показників, яких потрібно досягти в ході виконання бюджету (стосовно доходів, видатків, кредитування, фінансування заборгованості), та структурних складових бюджетних агрегатів по закінченні середньострокового періоду й кожного поточного року;
- внесення змін до інституційної системи, що забезпечує здійснення нагляду й контролю за проведенням бюджетних операцій, виконанням повноважень і обов'язків її учасниками, а також правового регламентування їхньої діяльності;
- запровадження заходів, спрямованих на поглиблення демократичних принципів у прийнятті управлінських рішень, підвищення довіри до органів державного управління з боку громадянського суспільства.

Разом із тим Бюджетна декларація повинна націлювати на прискорення економічного зростання, забезпечення поступального розвитку людського капіталу, поживлення ділової активності, підвищення фінансової спро-



можності місцевих громад. А управління державним боргом має здійснюватися з дотриманням положень Середньострокової стратегії управління державним боргом.

З огляду на досвід ЄС, у аспекті застосування фіскальних правил Бюджетна декларація повинна містити цілу низку положень (із урахуванням чинної в Україні нормативної бази), включаючи:

- визначення обсягів і структури мобілізованих доходів;
- прийняття граничних (допустимих) показників видатків державного бюджету терміном на три роки (які регламентуються правилом видатків);
- встановлення меж розширення видатків за рамки мобілізованих доходів шляхом закріплення граничного рівня дефіциту відносно ВВП (що регламентується правилом балансування публічного бюджету);
- визначення обсягів та структури залучення ресурсу з неборгових джерел, а також запозичень із метою покриття бюджетного дефіциту й одноразових дискреційних операцій;
- використання профіциту державного бюджету (в разі перевищення доходами запланованих видатків);
- встановлення граничних рівнів державної заборгованості (яка регламентується борговим правилом);
- фінансування державних капітальних вкладень.

Однак Бюджетна декларація на 2020–2022 роки [11] недостатньо націлює на розв'язання практичних завдань, котрі постають протягом середньострокового періоду. Прогнозні показники доходів державного бюджету наведені в ній лише у скороченому вигляді, пояснення щодо такої динаміки відсутні. Задекларовані фіскальні цілі мають загальний характер, зокрема, до їх складу віднесено прискорення економічного зростання, впровадження ефективного врядування та розвиток людського капіталу. Водночас недостатньо висвітлено цілі стосовно управління бюджетними операціями та внесення змін до бюджетних агрегатів. Не виявлено причин невиконання планів надходжень до бюджету від приватизації державного майна, яке призвело до зростання державних запозичень. Не наголошено, що витрати на погашення державного боргу становили 345 млрд грн, тобто на чверть більше, ніж затверджено в Законі України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” [12, с. 45].

Важливу роль у середньостроковому бюджетному плануванні відіграє управління державним боргом. Згідно зі Звітом про виконання Програми управління державним боргом за 2019 рік [13], минулого року показники державного боргу були нижчими від затвердженого критичного рівня. Проте така динаміка не порівнюється зі змінами показників боргу в доларах США (наводяться Мінфіном), що виявляє нові аспекти управління державною заборгованістю (таблиця).

За плановими показниками граничні обсяги державного боргу (з урахуванням 2020 р.) мають тенденцію до стійкого зростання. А цілі, задекларовані в Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2019–

Таблиця. Динаміка показників виконання програм управління державним боргом України протягом 2017–2019 рр.

Показник	2017	2018	2019	2020 (план)
Граничний рівень державного боргу, млрд грн	1 823,7	2 001,9	2 060,1	2 386,8
Фактично виконано,				
млрд грн	1 833,7	1 860,5	1 761,4	1 808,2
млрд дол. США	76,3	67,2	74,4	73,6
У тому числі:				
Внутрішній борг,				
млрд грн	753,4	761,1	829,5	814,6
млрд дол. США	26,8	27,5	35,0	33,2
Зовнішній борг,				
млрд грн	1 080,3	1 099,4	931,9	993,6
млрд дол. США	38,5	39,7	39,4	40,4

Побудовано на основі показників, наведених у звітах про виконання програм управління державним боргом за 2017–2019 рр.; законів про Державний бюджет України на 2017–2020 рр.; інформації про звітність Державної казначейської служби України (URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>).

2022 роки, не містять положень про необхідність зменшення державної заборгованості. Фактично за підсумками 2019 р. обсяг державного боргу, номінований у гривнях, було зменшено (відносно показника 2018 р.), однак заборгованість за розрахунками в доларах США зросла на 10,71 %. Отже, реальні обсяги державної заборгованості не скорочуються, а збільшуються. Співвідношення внутрішнього й зовнішнього боргу змінюється в бік зростання частки боргу в національній валюті. Проте такі зміни посилюють тиск на грошово-кредитну сферу, оскільки за підсумками 2019 р. переважна частка ОВДП, які перебувають у обігу (в оцінці за номінально-амортизаційною вартістю), припадає на НБУ: в його портфелі вона становить 40,74 %, а банківських установ – 40,67 % [14]. Слід також враховувати, що дохідність державних запозичень у національній валюті вища, ніж у іноземній.

Варто звернути увагу й на інституціональні питання розроблення та імплементації стратегічних напрямів управління державним боргом. Згідно зі ст. 16, п. 10 БКУ, стратегія управління державним боргом на середньостроковий період розробляється Міністерством фінансів України й затверджується Кабміном щорічно. При цьому за основу беруться показники, визначені Бюджетною декларацією та законом про Державний бюджет України. Проте документи стратегічного характеру, як правило, не вимагають щорічного затвердження. Більш логічним є внесення певних змін і доповнень до згаданої стратегії з урахуванням щорічного виконання державного бюджету. Порядок таких змін потребує регламентування Бюджетним кодексом. А приймати документи стратегічного значення потрібно виходячи з позицій не лише органів державного управління, а й інтересів громадянського суспільства загалом. Отже, доцільним є затвердження стратегії Верховною Радою України.

Державні запозичення здійснюються з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду (ст. 16 БКУ). Однак законом про державний бюджет протягом останніх років приймаються положення щодо можливості проведення додаткових бюджетних запозичень, обсяги яких не враховано в закріпленому показнику граничної величини державної заборгованості. Прикладом може слугувати ст. 16 Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”, де передбачено право Міністерства фінансів України (за потреби) здійснювати випуски ОВДП понад установлені законом обсяги (з метою придбання акцій додаткової емісії банків). Суми таких випусків не враховано при визначенні граничної величини державної заборгованості, тому вона потребує коригування. Експерти Рахункової палати України пропонують обмежити такі емісії, оскільки вони збільшують показники державного боргу, шляхом встановлення так званих дозволених обсягів емісії ОВДП, а також відображати їх у показниках фінансування державного бюджету [15].

З метою поліпшення середньострокового бюджетного планування в Україні доцільно прийняти боргове правило, котре повинне регламентувати проведення операцій з управління державним боргом упродовж довгострокових періодів. При цьому важливо не лише передбачити обмеження на виконання таких операцій, а й унормувати перелік інститутів, що залучаються до їх виконання, повноваження та функції учасників, а також порядок проведення бюджетних операцій із розв'язання завдань, які охоплює таке правило.

Досвід застосування боргового правила мають чимало країн, зокрема Німеччина. В цій країні до 2009 р. (на конституційному рівні) діяло так зване золоте правило, згідно з котрим бюджетний ресурс, який залучається шляхом запозичень, мусить спрямовуватися тільки на фінансування інвестиційних видатків. Проте виявилось, що використання цього правила не забезпечило зниження рівня державної заборгованості відносно ВВП (вона зростала до 2010 р. включно) та не стримувало проциклічності фіскальної політики. Тому “золоте правило” було замінено на правило “боргового гальма”. Його застосування вимагає, щоб обсяг чистих бюджетних запозичень не перевищував 0,35 % ВВП. Дотримання такого правила націлює на зменшення запозичень (порівняно із застосуванням “золотого правила”) втричі. При цьому не враховуються (для визначення ресурсної бази) одноразові операції, зокрема продаж активів, а також дозволяється залучення додаткового ресурсу для боротьби з наслідками стихійного лиха й надзвичайних ситуацій [2].

При середньостроковому бюджетному плануванні особлива увага приділяється розробленню середньострокових і річних прогнозів динаміки показників бюджетних агрегатів. В Україні прогнози динаміки макроекономічних показників, що беруться за основу при плануванні бюджетних операцій, складаються органами державного управління. Втім, їхня якість, за оцінками експертів Рахункової палати, незадовільна, що стало причиною істотних відхилень їх фактичної динаміки від прогнозної (стосовно обмін-

них курсів, експортних операцій, цін тощо). Зазначене зумовило потребу у внесенні досить серйозних змін до державного бюджету у 2019 р. як за доходами, так і за видатками в бік їх зменшення (на 20 млрд і 22 млрд грн відповідно). Протягом року було прийнято 29 рішень про перерозподіл призначень між окремими бюджетними програмами, що вказує на неналежне планування видатків [16].

Міністерство фінансів на підставі основних прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період та аналізу виконання бюджету в попередніх і поточному бюджетних періодах прогнозує розмір доходів державного бюджету, визначає обсяги його фінансування, повернення кредитів до нього, орієнтовні граничні показники видатків і надання кредитів з держбюджету (включаючи обсяги видатків та надання кредитів на національну безпеку й оборону) на середньостроковий період (ст. 33 БКУ). Проте не регламентовано порядок залучення до складання, обговорення, аналізу наслідків застосування прогнозів незалежних фіскальних інститутів. За оцінками фахівців Рахункової палати, недонадходження коштів до державного бюджету України у 2019 р. через низьку якість макроекономічного прогнозування, зокрема курсу національної валюти, динаміки показників імпорту та цін, сягнуло 43 млрд грн.

Значна увага приділяється аналізу фіскальних ризиків та їх врахуванню при середньостроковому бюджетному плануванні. На Міністерство фінансів України покладено функції здійснення загальної оцінки фіскальних ризиків, їх впливу на показники державного бюджету в середньостроковому періоді, а також підготовки інформації про фіскальні ризики (включаючи умовні зобов'язання й квазіфіскальні операції) та їх врахування в плановому бюджетному періоді. Така інформація оприлюднюється на офіційному сайті Мінфіну після подання проекту закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України (ст. 32<sup>1</sup> БКУ). Водночас аналіз фіскальних ризиків має проводитися не лише органами державного управління, а й незалежними фінансовими інститутами, а їх урахування в управлінні бюджетними операціями передбачає обговорення запропонованих оцінок і можливих впливів фіскальних ризиків на фіскальну політику до прийняття стратегічних та річних бюджетних цілей.

Одним із важливих напрямів середньострокового бюджетного планування є визначення показників обсягу і структури видатків державного бюджету на середньостроковий період та їх розподіл на кожний поточний рік<sup>1</sup>. В аспекті застосування фіскальних правил у зарубіжних країнах такі зав-

<sup>1</sup> Граничні обсяги видатків (сукупних і в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів) будуть схвалені Кабінетом Міністрів України та затверджені Верховною Радою України в положеннях Бюджетної декларації, що підвищить прозорість розподілу й відповідність пріоритетам державної політики. Мінфін повинен удосконалити процедуру розподілу граничних обсягів видатків на середньострокову перспективу (див.: Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/249797370>).

дання розв'язуються на основі використання правила видатків. У ЄС на наднаціональному рівні прийнято рекомендації державам-членам щодо дотримання загального принципу недопущення збільшення видатків (за винятком витрат з допомоги по безробіттю) темпами, які переважають зростання номінального ВВП. А на національному рівні це правило застосовується по-різному. Приміром, у Німеччині закріплено, що показники видатків не повинні зростати вищими темпами, ніж доходи; в деяких країнах, зокрема Греції, встановлюються граничні видатки для міністерств; у Бельгії велику увагу приділено питанням реального приросту первинних видатків; у Латвії при визначенні динаміки бюджетних видатків враховуються індекси інфляції, а також досягнутий рівень дефіциту публічного бюджету, тимчасом як у Польщі – тенденції зростання ВВП і величина державної заборгованості [17].

Під час планування бюджетних видатків виникають також питання щодо співвідношення тієї їх частини, яка витрачається для досягнення цілей поточного періоду, з тією, що спрямовується на фінансування прийнятих середньострокових програм. Для розв'язання таких завдань застосовуються різні підходи. Наприклад, визначення двох етапів у плануванні бюджетних видатків: встановлення граничних показників видатків на наступний рік та прийняття напівпов'язаних видатків на середньостроковий період [18, с. 4].

В Україні правило видатків не запроваджено, тому відповідне коригування здійснюється з урахуванням правила балансування бюджету й регламентування державної заборгованості. Між тим зарубіжний досвід вказує на доцільність використання правила видатків, а в разі його відсутності органи державного управління потребують прийняття додаткових положень та інструкцій щодо планування витрат, зважаючи на динаміку макроекономічних показників, утримання заданих параметрів бюджетного дефіциту й державної заборгованості. Не менш важливим є визначення підходів для спрямування у практичній діяльності видатків на досягнення поточних, а також середньорічних цілей.

Особливе місце відводиться плануванню капітальних видатків. Відповідно до ст. 33<sup>1</sup> БКУ, обсяг державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів на середньостроковий період встановлюється Бюджетною декларацією в межах загальних граничних показників видатків державного бюджету й надання кредитів із нього. Проте в Бюджетній декларації на 2020–2022 роки окресленим питанням приділено недостатню увагу, що істотно ускладнює прийняття виважених рішень стосовно планування державних витрат.

За оцінками фахівців Рахункової палати, у 2019 р. план видатків державного бюджету не було виконано через прийняття неефективних управлінських рішень, відсутність належного планування, а також низьку виконавчу дисципліну учасників бюджетного процесу. Видатки, передбачені для головних розпорядників, обмежувалися “неналежною ресурсною забезпе-



ченістю”, що зумовило потребу в запозиченнях з Єдиного казначейського рахунку. В грудні 2019 р. Державною казначейською службою України припинено проведення платежів за незахищеними видатками. Зменшилися обсяги субвенцій місцевим бюджетам на надання пільг і житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та первинну медичну допомогу населенню. На рахунках місцевих бюджетів виявилися залишки невикористаних коштів окремих субвенцій (у обсязі 5 млрд грн), що стало наслідком низької виконавчої дисципліни як центральних, так і місцевих органів влади, а також місцевого самоврядування. Навіть зменшений (з 16 млрд до 0,7 млрд грн) план надходжень від приватизації державного майна не було виконано, тож постала потреба в заміщенні їх запозиченнями. Зроблено висновки про необхідність поліпшення в цілому рівня бюджетного планування в Україні. За оцінками експертів Рахункової палати, протягом бюджетного року число прийнятих рішень із боку Уряду щодо внесення змін до перерозподілу бюджетних призначень не зменшувалося, а зростало. Якщо за підсумками 2017 р. їх налічувалося 77, то 2018 р. – 99 [16; 19].

Бюджетним кодексом (ст. 116–118) визначено перелік порушень норм, встановлених бюджетним законодавством, котрі можуть спостерігатися в процесі складання, розгляду, затвердження, внесення змін до бюджету, його виконання та звітування. Крім того, передбачено заходи впливу на порушників бюджетного законодавства й порядок їх застосування. В аспекті запровадження фіскальних правил до таких порушень належать: недотримання вимог щодо затвердження державного бюджету з дефіцитом або профіцитом, здійснення державних (місцевих) запозичень, прийняття рішень, які призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи надання гарантій. Проте заходи впливу на порушників переважно спрямовуються на розпорядників бюджетних коштів і недостатньо застосовуються до органів, що здійснюють управління бюджетними операціями загалом.

Відсутнє детальне регламентування діяльності органів державного управління з допущення змін до державного бюджету протягом планового періоду стосовно обсягів його дефіциту, використання джерел його фінансування, структури державних запозичень, надходжень ресурсу з неборгових джерел, перевищення граничних рівнів державного боргу, зростання гарантованої заборгованості. Є також потреба в застосуванні положень про необхідність заходів відновлення рекомендованих показників дефіциту й державного боргу в разі допущення перевищення їх затверджених граничних рівнів. Прийняті нормативні вимоги до балансування державного бюджету не скеровують на зниження дефіциту в періоди економічного зростання, а також зведення його з профіцитом із метою створення фінансових буферів. Не передбачено вимоги щодо недопущення зростання обсягу державних запозичень, заміщення надходжень від приватизації державного майна шляхом розміщення додаткових позик, внесення змін до структури державних запозичень (за термінами, способами розміщення, застосування боргових інструментів, дохідністю державних зобов'язань), вжиття заходів бюджетної

підтримки державних корпорацій (збільшення їхніх статутних капіталів), продажу державних активів задля погашення державних запозичень, обмеження залучення частини прибутку НБУ до доходів державного бюджету.

Обсяг дефіциту державного бюджету за підсумками 2019 р., згідно з оцінками фахівців Рахункової палати України, збільшився порівняно з попереднім роком, але при цьому не досягнув прийнятого граничного показника. Втім, такі результати було отримано за умов неповного виконання бюджетних видатків і надання кредитів, а також недовиконання запланованих обсягів доходів та повернення кредитів. А плани фінансування державного бюджету було недовиконано на 2,3 % (надходження від державних зовнішніх запозичень до спеціального фонду для фінансування інвестиційних проектів не відповідали плановим показникам) [12, с. 42].

У контексті проведення антициклічної фіскальної політики великого значення набувають питання використання профіциту державного бюджету (в періоди економічного зростання). Згідно з БКУ, профіцит бюджету затверджується для погашення боргу, забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів і придбання цінних паперів. Проте не враховується досвід ЄС щодо доцільності спрямовування коштів публічних бюджетів, отриманих на основі профіциту на створення буферів, що мають використовуватися для забезпечення заходів дискреційної фіскальної політики в умовах рецесії та застосування заходів відновлення економічного зростання.

З метою поліпшення середньострокового бюджетного планування Бюджетним кодексом України (ст. 20) передбачено проведення огляду витрат державного бюджету, які здійснюються в межах бюджетних програм. Серед його завдань – підвищення ефективності використання коштів державного бюджету. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 212-р [20], у 2020 р. передбачено під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації проведення оглядів витрат державного бюджету в низці міністерств та державних установ (у окремих сферах)<sup>1</sup>. Такі огляди покликані виявити резерви економії бюджетних коштів (неефективних і неактуальних видатків), щоб перерозподілити заощаджений ресурс на інші пріоритетні напрями діяльності. Протягом останніх років державний бюджет був обтяжений унаслідок відволікання ресурсу на фінансування не властивих бюджетному процесу витрат, до котрих належать: надання дотацій НАК “Нафтогаз України”, підтримка банківської системи, перерахування коштів Пенсійному фонду України тощо. Ці операції призводять до збільшення дефіциту в секторі загального державного управління, що потребує залучення додаткового ресурсу, внаслідок чого зростає державна заборгованість [21].

---

<sup>1</sup> Огляд витрат (*spending review*) проводиться в багатьох зарубіжних країнах із метою посилення контролю з боку органів державного управління за рівнем витрат (витрачання доходів на фінансування видатків і коштів у рамках фінансування публічного бюджету), а також пріоритетності видатків. Окрім того, такий огляд допомагає виявити можливості фінансування видатків за новими прийнятими пріоритетами (*див.*: *Budgeting Practices and Procedures*. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov\\_glance-2017-42-en.pdf?expires=1587122025&id=id&accname=guest&checksum=58056CDD85F33956C8C90786DC6F6296](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-42-en.pdf?expires=1587122025&id=id&accname=guest&checksum=58056CDD85F33956C8C90786DC6F6296)).

За підсумками зазначених оглядів передбачено надання звітів Урядові, а також їх оприлюднення. Огляд витрат проводиться робочою групою, створеною для таких цілей та спрямовується на поліпшення бюджетного планування. Згідно з наказом Міністерства фінансів України від 23.10.2019 № 446, метою огляду витрат є визначення їх відповідності пріоритетам державної політики, окресленим стратегічними й програмними документами, а також вимогами, закріпленими бюджетними документами [22].

Водночас варто враховувати, що проведення оглядів витрат у зарубіжних країнах (були запроваджені в післякризовий період) не обмежується завданнями з підвищення ефективності бюджетних програм – вони застосовуються як важливий інструмент бюджетного управління. За їх допомогою поліпшується формування пріоритетних витрат (на основі виявлення й обмеження неефективних видатків, а також бюджетних програм). Метою є розширення фінансування пріоритетних напрямів бюджетної політики на середньострокові періоди. Проте для цього необхідно вносити зміни до бюджетного законодавства стосовно порядку застосування таких заходів, а також приймати відповідні методики та інструкції для їх запровадження в систему бюджетного планування.

Слід звернути увагу на питання огляду витрат і з точки зору розширення його на витрати, що здійснюються в рамках фінансування державного бюджету України (не обмежуючись його видатками). Зокрема, потребують поглибленого аналізу проблеми використання залученого ресурсу від приватизації державного майна, коштів, котрі спрямовуються на погашення державних зобов'язань, бюджетної підтримки державних корпорацій та ін.

На підставі викладеного доходимо таких висновків. Фіскальні правила передбачають поліпшення нормативного регулювання бюджетних операцій, встановлюють повноваження й відповідальність між учасниками бюджетного процесу, а також потребують застосування середньострокового бюджетного планування. В Україні положення щодо фіскальних правил, внесені до нормативної бази, сформовані на основі загального (а не структурного) балансу. Прийняті обмеження не передбачають урахування циклічних впливів і дискреційних заходів (у періоди як рецесії, так і економічного зростання), що ускладнює бюджетне планування. Крім того, чітко не регламентовано склад, повноваження й зобов'язання інститутів, котрі залучаються до розроблення та імплементації планів, а також моніторингу, аналізу, контролю й надання звітності щодо дотримання фіскальних правил.

Середньострокове бюджетне планування передбачає прийняття середньострокових фіскальних рамок і бюджетних цілей (цілей фіскальної політики та заходів їх реалізації), істотне поліпшення середньострокового бюджетного прогнозування, програм управління фіскальними ризиками, оглядів витрат, застосування належних механізмів управління державними запозиченнями, а також залучення неборгового ресурсу з метою фінансування державного бюджету.

Для вдосконалення середньострокового бюджетного планування доцільним є прийняття середньострокових фіскальних рамок і бюджетних цілей,

поліпшення середньострокового бюджетного прогнозування, програм управління фінансовими ризиками, оглядів витрат, застосування цільових, а також проміжних механізмів управління державними запозиченнями, заходів, спрямованих на виконання запланованих показників залучення неборгового ресурсу задля фінансування державного бюджету. З метою посилення середньострокового бюджетного планування в Україні необхідно ухвалити боргове правило, яке має регламентувати проведення операцій з управління державним боргом протягом довгострокових періодів.

Не меншого значення набувають інституціональні питання розроблення та імплементації середньострокового бюджетного планування. Стратегічні документи доцільно приймати з урахуванням не лише позицій органів державного управління, а й інтересів громадянського суспільства загалом. До аналізу фінансових ризиків варто залучати незалежні фінансові інститути, проводити за їхньої участі експертизи запропонованих оцінок та їх можливих впливів на реалізацію фінансової політики до ухвалення стратегічних і річних бюджетних цілей. Необхідно визначити етапи впровадження бюджетного планування, механізми дотримання вимог щодо їх застосування, а також повноваження та відповідальність виконавців за їх дотримання.

### Список використаних джерел

1. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32011L0085>.
2. Budget Review: Germany / R. Alter (dir.). *OECD Journal on Budgeting*. 2014. Vol. 2014/2. P. 29–30. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>.
3. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Наднаціональні фінансові правила та координація бюджетної політики в Європейському Союзі. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 37–55. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.03.037>.
4. Богдан Т. П. Середньострокове бюджетне планування в Україні: системна сутність, функції, структурні елементи. *Фінанси України*. 2017. № 6. С. 7–25.
5. Gaspar V. Future of Fiscal Rules in the Euro Area. Workshop on “Fiscal Rules in Europe: Design and Enforcement” DG ECOFIN. 2020. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/28/sp012820-vitor-gaspar-fiscal-rules-in-europe>.
6. Horton M., El-Ganainy A. Fiscal Policy: Taking and Giving Away. 2020. February 24. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/fiscpol.htm>.
7. Iefymenko T. Fiscal Reforms and Sustainable Development in Ukraine. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 7–14.
8. Medium Term Budget Planning / Ministry of Finance Republic of Latvia. 2019. June 11. URL: [https://www.fm.gov.lv/en/s/budget/medium\\_term\\_budget\\_planning/](https://www.fm.gov.lv/en/s/budget/medium_term_budget_planning/).
9. Latvia's Stability Programme for 2019–2022 / Ministry of Finance Republic of Latvia. Riga, 2019. 89 p. URL: [https://www.fm.gov.lv/files/fiskalapolitika/MoFInfo\\_10042019\\_SP\\_ENG.pdf](https://www.fm.gov.lv/files/fiskalapolitika/MoFInfo_10042019_SP_ENG.pdf).
10. Medium-term budgetary framework / European Commission. 2018. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_en).
11. Бюджетна декларація на 2020–2022 роки. 51 с. URL: <http://nizhyn-budget.org/static/file/budzetna-deklaracia-na-2020-2022-roki.pdf>.
12. Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” : затв. рішенням Рахункової палати від

09.04.2020 № 9-1. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1\\_2020/Vysn\\_9-1\\_2020.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1_2020/Vysn_9-1_2020.pdf).

13. Звіт про виконання Програми управління державним боргом за 2019 рік / Міністерство фінансів України, Департамент боргової політики. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%D0%BF%D0%BE%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%86%D0%A3%D0%94%D0%91%202019\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%D0%BF%D0%BE%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%86%D0%A3%D0%94%D0%91%202019(1).pdf).

14. ОВДП, що знаходяться в обігу за номінально-амортизаційною вартістю / Нац. банк України. 2020. URL: <https://bank.gov.ua/markets/t-bills>.

15. Висновки за результатами експертизи проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” : затв. рішенням Рахункової палати України від 30.09.2019 № 26-1. 57 с. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/26-1\\_2019/Vysn\\_26-1\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/26-1_2019/Vysn_26-1_2019.pdf).

16. Валерій Пацкан: Через низьку якість макроекономічного прогнозування недо- надходження державного бюджету у 2019 році сягнули 43 млрд грн / Рахункова пала- та. 2020. 10 квіт. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News?id=860>.

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

18. Manual for medium term budget framework and medium term expenditure framework / European Union. URL: <https://www.finance.gov.mk/files/u6/Manual%20for%20MTBF%20and%20MTEF.pdf>.

19. Валерій Пацкан про проект держбюджету-2020: Існують додаткові резерви до- ходів – понад 20 млрд грн / Рахункова палата. 2019. 18 жовт. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News?id=678>.

20. Про проведення у 2020 році оглядів витрат державного бюджету в окремих сферах : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 212-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-provedennya-u-2020-roci-oglyadiv-vitm030320rat-dierzhnogo-byudzhetu-v-okremih-sferah>.

21. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.07.2012 № 569-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80#Text>.

22. Про огляди витрат державного бюджету України : наказ Міністерства фінансів України від 23.10.2019 № 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-19>.

## References

1. EU Council. (2011, November 8). *Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32011L0085>.

2. Alter, R. (2014). Budget Review: Germany. *OECD Journal on Budgeting*, 2, 29–30. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>.

3. 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].

4. Bohdan, T. P. (2017). Medium-term budget planning in Ukraine: systemic essence, functions, structural elements. *Finance of Ukraine*, 6, 7–25 [in Ukrainian].

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

6. Horton, M., & El-Ganainy A. (2020, February 24). *Fiscal Policy: Taking and Giving Away*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/fiscpol.htm>.



7. Iefymenko, T. (2016). Fiscal Reforms and Sustainable Development in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 3, 7–14.
8. Ministry of Finance Republic of Latvia. (2019, June 11). *Medium Term Budget Planning*. Retrieved from [https://www.fm.gov.lv/en/s/budget/medium\\_term\\_budget\\_planning/](https://www.fm.gov.lv/en/s/budget/medium_term_budget_planning/).
9. Ministry of Finance Republic of Latvia. (2019). *Latvia's Stability Programme for 2019–2022*. Riga. Retrieved from [https://www.fm.gov.lv/files/fiskalapolitika/MoFInfo\\_10042019\\_SP\\_ENG.pdf](https://www.fm.gov.lv/files/fiskalapolitika/MoFInfo_10042019_SP_ENG.pdf).
10. European Commission. (2018). *Medium-term budgetary framework*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/medium-term-budgetary-framework_en).
11. *Budget declaration for 2020-2022*. (n. d.). Retrieved from <http://nizhyn-budget.org/static/file/budzetna-deklaracia-na-2020-2022-roki.pdf> [in Ukrainian].
12. Accounting Chamber. (2020). *Conclusions on the results of the analysis of the annual report on the implementation of the Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2019"* (Decision No. 9-1, April 9). Retrieved from [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1\\_2020/Vysn\\_9-1\\_2020.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/9-1_2020/Vysn_9-1_2020.pdf) [in Ukrainian].
13. Ministry of Finance of Ukraine. (2019). *Report on the implementation of the Public Debt Management Program for 2019*. Retrieved from [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%86%20%D0%A3%D0%94%D0%91%202019\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%86%20%D0%A3%D0%94%D0%91%202019(1).pdf) [in Ukrainian].
14. National Bank of Ukraine. (2020). *IGLBs in circulation at nominal depreciation value*. Retrieved from <https://bank.gov.ua/markets/t-bills> [in Ukrainian].
15. Accounting Chamber. (2020). *Conclusions on the results of the examination of the draft Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2020"*. Retrieved from [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/26-1\\_2019/Vysn\\_26-1\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/26-1_2019/Vysn_26-1_2019.pdf) [in Ukrainian].
16. Accounting Chamber. (2020, April 10). *Valerii Patskan: Due to the low quality of macroeconomic forecasting, state budget shortfalls in 2019 reached UAH 43 billion*. Retrieved from <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=860> [in Ukrainian].
17. Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., & Kim, Y. (2017). *Fiscal Rules at a Glance*. IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscallrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
18. European Union. (n. d.). *Manual for medium term budget framework and medium term expenditure framework*. Retrieved from <https://www.finance.gov.mk/files/u6/Manual%20for%20MTBF%20and%20MTEF.pdf>.
19. Accounting Chamber. (2019, October 18). *Valerii Patskan on the draft state budget 2020: There are additional revenue reserves – more than UAH 20 billion*. Retrieved from <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=678> [in Ukrainian].
20. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2020). *About carrying out in 2020 of reviews of expenses of the state budget in separate spheres* (Decree No. 212-r, March 3). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-provedennya-u-2020-roci-oglyadiv-vitm030320ratderzhavnogo-byudzhetu-v-okremih-sferah> [in Ukrainian].
21. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2012). *On approval of the Concept of ensuring national security in the financial sphere* (Decree No. 569-r, July 15). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
22. Ministry of Finance of Ukraine. (2019). *About reviews of expenses of the state budget of Ukraine* (Order No. 446, October 23). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-19> [in Ukrainian].