

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

На правах рукопису

ОСЕЦЬКА ДІАНА ВАЛЕРІЇВНА

УДК 338.246.2:336.1

**ФІСКАЛЬНІ ІМПЕРАТИВИ
СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

Спеціальність: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата економічних наук

Науковий керівник:
ЛЮТИЙ Ігор Олексійович
доктор економічних наук, професор

Київ – 2016

ЗМІСТ

| | | |
|--|--|-----|
| ВСТУП | | 3 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНИХ ІМПЕРАТИВІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ..... | | 13 |
| 1.1. Гносеологія фіскального імперативу в теоретичних концепціях про державні фінанси..... | | 13 |
| 1.2. Індикатори стійкості державних фінансів у межах програм фіскальної консолідації..... | | 28 |
| 1.3. Фіскальні правила та інструменти в системі державних фінансів..... | | 54 |
| Висновки до розділу 1..... | | 82 |
| РОЗДІЛ 2. ФІСКАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ..... | | 85 |
| 2.1. Інституціоналізація стійкості державних фінансів в умовах макроекономічної нестабільності..... | | 85 |
| 2.2. Фіскальний механізм моделювання стійкості державних фінансів..... | | 102 |
| 2.3. Імперативи фіскальної консолідації в умовах антикризового регулювання фінансового сектору..... | | 122 |
| Висновки до розділу 2..... | | 141 |
| РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ ІМПЕРАТИВИ РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ У КОНТЕКСТІ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ..... | | 145 |
| 3.1. Напрями розширення фіскального простору в умовах реалізації євроінтеграційного вектору економічного розвитку України..... | | 145 |
| 3.2. Пріоритети зміцнення фіскальної безпеки в умовах реалізації політики стійкості державних фінансів..... | | 164 |
| 3.3. Посилення регулюючого впливу фіскальної політики на стійкість державних фінансів..... | | 190 |
| Висновки до розділу 3..... | | 215 |
| ВИСНОВКИ..... | | 218 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | | 222 |
| ДОДАТКИ..... | | 246 |

ВСТУП

Актуальність теми. Забезпечення стійкості державних фінансів має стати пріоритетною метою фіскальної політики в Україні, а фіскальні імперативи повинні використовуватись для досягнення цілей консолідації та розширення фіскального простору в системі державних фінансів. Стійкість системи державних фінансів на практиці передбачає здатність системи змінюватися у визначених рамках під час її функціонування. Реальність полягає в тому, що фінансова система є невідокремлюваною від інституційних рамок, у яких вона діє. Її стійкість порушується через ендогенні та екзогенні шоки, які послаблюють інструментальні й інституційні зміни, так і фіскальні імперативи, але при цьому фінансова система має здатність зберігати свої структурні та фіскальні параметри, що дає підстави припустити – стійкість державних фінансів є необхідною умовою уникнення надмірного накопичення державних боргів. З огляду на це стійкість державних фінансів передбачає досягнення більш сприятливої фіскальної позиції з метою запровадження механізмів обмеження боргового коригування і стримування бюджетного дефіциту, як імперативної умови забезпечення стійкості.

Недооцінка значення фіскальних відносин породжує нові, недостатньо глибоко досліджені суперечності у фінансовій теорії, що на практиці здатні чинити потужний негативний вплив як на розвиток державних фінансів, так і на реальний сектор. Можливим інструментом наукової декомпозиції кризових станів, які виникають або безпосередньо у фінансовій системі, або поза нею, є множина імперативів фіскальної консолідації з цільовим орієнтиром на стійкість системи.

Запровадження нових фіскальних імперативів, як загальнозначущих правил, що мають об'єктивну силу закону в системі заходів щодо подолання макроекономічних дисбалансів, набуває рис одного з ключових питань фінансової теорії. Вони покликані змінити структурну модель державних

фінансів, зменшити дефіцити та державний борг, оптимізувати видатки й доходи бюджету.

Питання фіскальних імперативів актуалізується в умовах реалій української економіки, якій притаманний низький рівень стійкості державних фінансів (необмежене зростання відносної величини державного боргу). Завданням проведення аналізу стійкості державних фінансів є отримання певних показників, які дають змогу робити обґрунтовані висновки про те, чи фіскальна політика спрямовується на стримування накопичення державного боргу, на підтримку економічного зростання та вирішення соціальних проблем.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження проблем фіскальної консолідації у механізмі стійкості державних фінансів мають загальнотеоретичні витоки, пов'язані, насамперед, з еволюцією концепцій державних фінансів і фіскальної політики, що відображено в роботах Дж. Акерлофа, Е. Аткинсона, А. Афонса, А. Бахнаї, Р. Барро, У. Бенца, Дж. Бьюкенена, М. Бьюті, Р. Вагнера, К. Вікселля, П. Даймонда, К. Ерроу, Г. Капітса, Дж. М. Кейнса, Е. Ліпера, Ф. Модільяні, Р. Масгрейва, М. Олсона, У. Оутса, А. Павіані, Р. Перотті, Т. Перссона, С. Ребело, Д. Родріка, Н. Рубіні, Дж. Сакса, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, Г. Табелліні, Г. Таллока, В. Танзі, Дж. Тобіна, С. Фетцера та ін. Окремі аспекти дослідження індикаторів фінансової стійкості та зменшення фіскальної жорсткості в Європі та світі, наявні в останні роки, висвітлено у звітах Європейської комісії, а також в оглядах та робочих документах Міжнародного валютного фонду і Світового банку.

Серед праць вітчизняних учених, які досліджують дану тематику, слід відзначити роботи В. Андрущенка, В. Базилевича, Т. Богдан, С. Гасанова, В. Гейця, А. Даниленка, О. Длугопольського, М. Довбенка, Т. Єфименко, В. Зимовця, Ю. Іванова, В. Козюка, А. Крисоватого, В. Кудряшова, П. Леоненка, І. Луніної, І. Лютого, В. Міщенко, В. Мельника, В. Опаріна,

О. Рожка, Л. Сідельникової, А. Соколовської, Л. Тарангул, В. Федосова, К. Швабія, С. Юрія та ін.

У цілому, провідними вітчизняними та іноземними вченими зроблено значний внесок у розробку даної проблеми. Разом із тим питання фіскальної консолідації, механізми й умови її забезпечення трактуються як зарубіжними, так і вітчизняними вченими вельми неоднозначно, вкрай дискусійно, починаючи від ототожнення зі фіскальною стійкістю, стійкістю державних фінансів і закінчуючи борговою стійкістю. Зазначене зумовлює необхідність систематизації теоретичних підходів до визначення й обґрунтування концептуальних засад стійкості державних фінансів і фіскальних імперативів, їх забезпечення з урахуванням особливостей стану державних фінансів, ідентифікації загроз і ризиків для економіки України.

Проблема вибору дієвих фіскальних імперативів щодо зменшення вразливості системи державних фінансів, в якій загрози пов'язані з дефіцитом бюджету та рівнем державного боргу, також потребує подальших комплексних досліджень як у теоретичному, так і в практичному аспектах.

Таким чином, наукова та практична значимість вказаної проблематики зумовила вибір теми дисертаційної роботи, її мету, завдання та логіку наукового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри фінансів економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка в межах комплексної держбюджетної теми «Модернізація економіки України на засадах сталого соціально-економічного розвитку: закономірності, протиріччя, ризику» № 11БФ040-01 (реєстраційний номер 0111U006456). Внесок автора полягає в обґрунтуванні теоретичних засад дослідження стійкості державних фінансів та розробці практичних рекомендацій щодо підвищення ролі фіскальних імперативів як комплексу заходів із метою оптимізації бюджетних видатків, проведення структурних реформ.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретико-методологічних засад щодо застосування фіскальних імперативів забезпечення стійкості державних фінансів та визначення основних напрямів реалізації фіскальної політики для подолання макроекономічних дисбалансів.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційній роботі були поставлені такі задачі:

- розглянути теоретичні основи фіскальних імперативів у системі державних фінансів;
- визначити рівень фіскальних правил і норм у забезпеченні стійкості державних фінансів в умовах економічної нестабільності;
- визначити роль інституційних чинників у формуванні фіскальної політики підвищення стійкості державних фінансів;
- охарактеризувати фіскальний механізм, що поєднує нові інструменти й методи забезпечення стійкості та поступального розвитку державних фінансів;
- висвітлити макротеоретичні засади фіскальної консолідації в умовах сучасної боргової політики;
- з'ясувати фінансові та інституційні аспекти розширення фіскального простору в контексті формування доходів бюджету з урахуванням новацій у податковому законодавстві;
- здійснити інтегральну оцінку рівня фіскальної безпеки України в умовах реалізації політики фіскальної консолідації;
- сформулювати практичні рекомендації щодо підвищення ефективності фіскального регулювання на стійкість державних фінансів.

Об'єктом дослідження є економічні відносини, що виникають внаслідок використання фіскальних імперативів у фінансовій системі.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні складові використання фіскальних імперативів забезпечення стійкості державних фінансів України.

Методи дослідження. Предмет та мета дослідження зумовили застосування таких методологічних і методичних надбань вітчизняної та світової економічної науки: для поглибленого аналізу сутності та функцій фіскальних імперативів, їх науково обґрунтованої гносеології застосовано факторний, структурно-функціональний аналіз, системний підхід, компоративний метод (розділ 1); метод контент-аналізу застосовано для дослідження фіскальних правил і норм у системі державних фінансів; економіко-статистичний метод і метод кількісних порівнянь стали основою дослідження тенденцій стійкості державних фінансів (підрозділ 1.2); метод комплексного аналізу та еволюційний підхід використаний для дослідження інституційного механізму забезпечення стійкості державних фінансів (підрозділ 2.1); спеціальні методи економічних наук, а саме: економіко-статистичний і функціонально-структурний аналіз для обґрунтування стратегії розширення фіскального простору в процесі євроінтеграції (підрозділ 3.1); метод структурно-логічного моделювання став основою для побудови алгоритму забезпечення фіскальної безпеки та дослідження регулюючого впливу фіскальної політики на підвищення стійкості державних фінансів (підрозділи 3.2, 3.3).

Інформаційною базою дослідження є наукові праці вітчизняних та іноземних учених у галузі фіскальної сфери, стійкості державних фінансів; бюджетне, податкове, фінансове законодавство України та країн ЄС, статистичні, інформаційно-аналітичні, звітні та інші матеріали Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Національного банку України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Рахункової палати України; статистичні, дослідницькі, аналітичні, звітні та інші матеріали і публікації Світового банку, Міжнародного валютного фонду, ООН, Європейської комісії, іноземних країн та їх об'єднань, ресурси мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційної роботи полягає в комплексному теоретичному дослідженні основних характеристик

фіскальних імперативів, що спрямовані на стабілізацію фінансової системи та забезпечення стійкості державних фінансів України в процесі євроінтеграції; виявлення нових підходів до побудови інституційної моделі фіскальної консолідації з метою обмеження дефіциту сектору загального державного управління (СЗДУ) та покращення структури державного боргу.

Найбільш суттєві положення дисертаційної роботи, що характеризують її новизну та виносяться на захист, є такі:

уперше:

– запропоновано визначення сутності поняття «фіскальні імперативи» як правил, що характеризують систему управління державними фінансами, мають силу закону і накладають на фіскальну політику обмеження довгострокового характеру шляхом запровадження лімітів на бюджетні агрегати та забезпечують стійкість державних фінансів і фіскальну консолідацію;

удосконалено:

– інституційну архітектуру фіскальної консолідації, що складається з оновлених інститутів, норм і правил, спрямованих на подолання фіскальних дисбалансів, формування умов підвищення ефективності використання бюджетних коштів через удосконалення процедур бюджетного планування і фінансування та реалізації інтересів усіх суб'єктів бюджетного процесу;

– теоретичні підходи щодо дослідження сутності й структури трансмісійного механізму фіскальної політики як інструмента впливу на цільові параметри бюджетно-податкової сфери із застосуванням фіскальних автоматичних стабілізаторів і дискреційних витрат, щоб запобігти зростанню рівня дефіциту бюджету і державного боргу;

– методика щодо застосування фіскальних правил, як складової інноваційних змін у сфері управління державними фінансами, що розглядаються як інституційний інструментарій забезпечення виконання бюджету, мають на меті скоригувати деформовані стимули та зменшити

фіскальну жорсткість імперативів економічного розвитку, що важливо для подолання фіскальних та бюджетних дисбалансів;

- практичні підходи щодо процесу фіскальної консолідації як особливого типу макроекономічної політики, спрямованого на недопущення надмірних бюджетних дефіцитів і накопичення боргових зобов'язань протягом середньострокових періодів, як одного з макромеханізмів довгострокового збалансування системи державних фінансів та зменшення ризиків кризових явищ;

набули подальшого розвитку:

– класифікація інструментів фіскальної консолідації як конкретних макрофіскальних заходів розширення фіскального простору, призначення яких полягає в необхідності отримання і використання додаткових бюджетних ресурсів у межах параметрів стійкості державних фінансів, що окреслюють можливості використання нових фіскальних правил для усунення фіскальних розривів;

– положення щодо визначення індикаторів фіскальної безпеки держави у нинішніх умовах та шляхів її забезпечення в системі державних фінансів, визначення її складників та інтегральної оцінки наступних індикаторів, як відношення дефіциту зведеного бюджету до видатків зведеного бюджету, рівень боргового навантаження, рівень податкового навантаження на економіку, частка міжбюджетних трансфертів у доходах зведеного бюджету, рівень тінізації в економіці;

– визначення параметрів фіскальної політики як сукупності методів, інструментів та механізмів поступової фіскальної консолідації за рахунок оптимізації бюджетних видатків, що дасть змогу зменшити фіскальні розриви і поліпшити баланс СЗДУ з метою покращення показників стійкості державних фінансів та розширення фіскального простору.

Практичне значення одержаних результатів. Основні висновки та рекомендації дисертації мають теоретичну і практичну цінність, можуть скласти методологічну основу для впровадження фіскальних імперативів

моделювання стійкості державних фінансів, оцінювання фіскальної політики уряду України, реалізації програм значного підвищення бюджетного балансу країни.

Пропозиції автора щодо визначення параметрів фіскальних інструментів формування доходів бюджету з урахуванням новацій податкового законодавства та рекомендації щодо модернізації фіскальних інститутів для досягнення стійкості державних фінансів були використані НДФІ ДННУ «Академія фінансового управління» при підготовці аналітичних та звітних матеріалів за темою НДР «Забезпечення стійкості державних фінансів та розширення фіскального простору економічних реформ. Стійкість державних фінансів України та обґрунтування заходів щодо її забезпечення» (довідка № 77021–05/1037 від 17.12.2014).

Окремі положення і пропозиції дисертаційної роботи щодо методологічних та організаційно-економічних засад і практичних рекомендацій в межах програм фіскальної консолідації як політики, спрямованої на стабілізацію стану бюджетного балансу та соціально-економічного розвитку Київської області, використані Київською обласною радою VI скликання (довідка № 1219/02 від 02.09.2015).

Висновки та пропозиції щодо напрямів забезпечення стійкості державних фінансів в Україні впроваджено у навчальний процес на кафедрі фінансів економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка при підготовці науково-методичного забезпечення та викладанні навчальних дисциплін «Державні фінанси» та «Податкова система» (довідка № 013/527 від 08.09.2016).

Державною службою фінансового моніторингу України при розробці методичних рекомендацій з організації фінансового моніторингу для діагностики сучасного стану фінансової стійкості інституційних секторів економіки України (довідка № 3683/0330-06-01 від 16.09.2016).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки та рекомендації, які містяться в дисертаційній роботі і виносяться на захист,

отримані здобувачем особисто. Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням, у якій викладено авторське бачення фіскальних імперативів для досягнення цілей стійкості державних фінансів у процесі євроінтеграції. Внесок автора відображено у списку наукових праць, опублікованих за темою дисертації.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дисертації оприлюднені на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, наукових форумах, круглих столах, зокрема: Науково-практична конференція «Фінанси інституційних секторів економіки України: стан, тенденції розвитку, практика реформування» (м. Київ, 2013 р.); Наукова конференція «Інститут Президента України в системі державної влади України» (м. Київ, 2014 р.); Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція молодих учених та студентів «Механізми регулювання соціально-економічним розвитком в умовах глобалізації» (м. Чернівці, 2014 р.); Міжнародна науково-практична конференція: «Інструменти лібералізації та спрощення світової торгівлі: міжнародний і національний аспект» (м. Дніпропетровськ, 2014 р.); I Міжнародна науково-практична конференція «Детермінанти сталого розвитку в умовах глобалізації» (м. Дніпропетровськ, 2014 р.); VII Міжнародна науково-практична конференція «Управління персоналом у XXI столітті: розвиток, формування, конкурентоспроможності, оплата праці» (м. Полтава, Шиле, Туреччина 2015 р.); XV Міжнародна науково-практична конференція «Конкурентоспроможність національної економіки» (м. Київ, 2015 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Розвиток фінансової системи України в умовах економічних перетворень» (м. Київ, 2015 р.); II Міжнародна науково-практична конференція «Парадигмальні зрушення в економічній теорії XXI ст.» (м. Київ, 2015 р.); Науково-практичний круглий стіл «Економічна безпека України в умовах фінансової глобалізації» (м. Київ, 2015 р.); XII Міжнародна науково-практична конференція «Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України» (м. Київ, 2015 р.); Облік і контроль в управлінні

підприємницькою діяльністю: IV Міжнародна науково-практична конференція (м. Кіровоград, 2016 р.); XIII Міжнародна науково-практична конференція «Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України» (м. Київ, 2016 р.).

Публікації. За результатами дослідження опубліковано 21 наукову працю загальним обсягом 9,07 друк. арк., з яких: 8 статей у наукових фахових виданнях України, із них 6, що входять до міжнародних наукометричних баз; 2 статті у наукових виданнях України, 2 статті у наукових періодичних виданнях іноземних держав; 9 публікацій в інших виданнях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 257. Основний зміст дисертаційної роботи викладено на 221 сторінці друкованого тексту. Дисертація містить 17 рисунків, 22 таблиці, 3 формули. Робота має 4 додатки розміщені на 6 сторінках. Список використаних джерел налічує 235 найменувань на 23 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНИХ ІМПЕРАТИВІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.1. Гносеологія фіскального імперативу в теоретичних концепціях про державні фінанси

На межі ХХ–ХХІ ст. зростає значення дослідження державних фінансів як цілісної системи: закладених у ній можливостей адаптуватися до ринкової економіки, перетворивши фіскальний простір у розвитку державних фінансів, до наростаючої обмеженості бюджетних ресурсів. У ХХІ ст. (коли, за прогнозами, наростаюча обмеженість бюджетних ресурсів може призвести до саморуйнування фінансової системи), проблема оптимізації позитивного впливу фіскальних імперативів стає однією з найбільш актуальних і постає в центрі уваги фінансової науки. Так, А. Лаффером та іншими дослідниками концепції «фіскального навантаження» на основі праць Л. Мізеса, Ж.-Б. Сея, Ж. Тюрго [37]; [39] була розроблена теоретична модель, що базується на спостереженні функціональної залежності доходів держави від розміру ставок оподаткування (лінійна зі зворотним зв'язком). Вона жорстко пов'язана з фіскальними нормами і правилами, а вони в тій чи іншій мірі неминуче порушуються. Якщо керуватися логікою кривої Лаффера, то із перевищенням певного гранично допустимого рівня податкового тиску база оподаткування почне скорочуватись у зв'язку з прагненням економічних агентів «перемістити» свою активність у тіньовий сектор, що істотно обмежує ефективність фіскального механізму (і будь-яких інших, які безпосередньо залежать від норм і правил). Першорядним стає виявлення ще не розкритих фінансовою наукою можливостей фіскальних (фундаментальних) імперативів¹.

¹ Імператив (лат.) – норма, правило, вимога, наказ, закон; з появою кантівської «Критики практичного розуму» імператив – це загальнозначущий моральний припис, на протипагу особистому принципу (максимі); правило, що виражає повинність (об'єктивний примус поводитися так, а не інакше); за Кантом: «поводься так, щоб твоя поведінка могла слугувати зразком загального законодавства».

Розглядаючи «фіскальні імперативи», як емерджентну властивість («Емерджентність – це наявність у системи властивостей цілісності (емерджентних властивостей), тобто таких властивостей, які не притаманні її складовим елементам» [67, с. 671] державних фінансів, спробуємо показати, що такий підхід до «фіскального імперативу» дасть можливість вирішити проблему доходів і видатків центрального та місцевих органів влади, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади. Об'єктивним ідеалом державних фінансів є така організація способів отримання та раціонального перерозподілу централізованих ресурсів, коли держава в змозі ефективно виконувати свої функції, а перехід цих засобів від фізичних і юридичних осіб (у вигляді податків і податкових платежів) не погіршує майнове становище економічних агентів [36, с. 357].

Податки як основне джерело формування державних фінансів відомі з часів становлення й розвитку перших держав і супроводжувалися відповідними інституційними змінами. Зокрема, становлення оподаткування як основного джерела державних доходів стало закономірним результатом історичного розвитку. Але остаточне формування податкових систем у вигляді юридичних правил виконання публічних повинностей мало деякі особливості генезису в умовах різних суспільних утворень. Слід зауважити, що податки – це надзвичайно потужний та дійовий інструмент фіскального впливу, тому його використання має бути вкрай обмеженим. Так, один із найвідоміших економістів сучасності П. Самуельсон пише: «Фіскальна політика – дуже сильна зброя ..., вона подібна до атомної бомби, це надто потужна зброя, щоб дозволити окремим особам і урядам гратися з нею» [104, с. 315].

Податкова політика є невід'ємним атрибутом, а право вибору й формування її змісту – ознакою зрілості та самодостатності держави. Тільки та країна, яка формує власну економічну політику, в т. ч. податкову, може вважатися незалежною. Переоцінити значення податків для держави майже

неможливо, вони є її невід'ємною частиною. Не існує такої держави, де не було б податків. Тому абсолютна прерогатива держави полягає в тому, що вона формує й реалізує податкову політику, несе відповідальність перед суспільством за свої дії [132].

Кожна країна вибирала для себе певну структуру податків, регулювала розмір ставок і запроваджувала відповідні механізми їхньої сплати. Якщо спочатку стягнення податкових платежів носило випадковий характер – податки справлялись у натуральній формі переважно в часи військових дій (зокрема, у Стародавньому Римі), то пізніше їх використовували як вагомий регуляторний механізм (наприклад, так зване «Бостонське чаювання», 1773 р., коли англійський уряд надав Ост-Індійській компанії право на безмитне ввезення чаю у північноамериканські колонії, що «поставило під удар» позиції місцевих виробників і спровокувало військовий конфлікт між англійською метрополією і колоніями).

Еволюція інститутів оподаткування пов'язана з суспільним поділом праці, динамікою зростання матеріального виробництва, необхідністю реалізації потреб у вирішенні соціальних протиріч, а також із багатьма фундаментальними чинниками становлення національних фінансових систем, взаємовідносин власності, співвідношення центрів політичної влади. Сукупність зазначених обставин суттєво впливала на особливості формування як різних типів державного устрою, так і ресурсних джерел влади [41].

Сьогодні ж масштабні процеси глобалізації актуалізували необхідність гармонізації та уніфікації податкових систем у відповідь на зростаючу відкритість національних економік, а також розв'язання численних податкових колізій, зумовлених поступом інформаційної революції.

Податкові теорії, покладені в основу різноманітних моделей побудови податкових систем тих чи інших країн, можна умовно поділити на дві великі групи:

1) загальні, які стосуються специфіки сутнісного розуміння важливості податків у різні періоди соціально-економічного життя країни;

2) специфічні, які апелюють до структури податкових платежів і проблем, пов'язаних з їхнім адмініструванням (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Основні податкові теорії

| № | Теорія | Представники | Характеристика |
|-----------------------------------|---|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| <i>Загальні теорії податків</i> | | | |
| 1 | Теорія обміну (атомістична) | <i>С. Вобан, Ш. Монтеск'є, О. Мірабо, Т. Гоббс, Ж. Сімонді</i> | Податки виступають результатом договору між державою і громадянами, згідно з яким останні мають оплачувати державі послуги з військової оборони, юридичного захисту тощо (податок як ціна суспільства за вигоди і мир громадянам) |
| 2 | Теорія страхової премії | <i>А. Г'єр, Дж. Мак-Кулох</i> | Податки є свого роду страховим платежем, який сплачується громадянами на випадок настання ризикових ситуацій |
| 3 | Класична теорія (податкового нейтралітету) | <i>А. Сміт, Д. Рікардо</i> | Податки є одним з видів державних доходів, що мають покривати затрати на утримання уряду та інші державні потреби |
| 4 | Кейнсіанська теорія | <i>Дж. М. Кейнс</i> | Податки є головним важелем регулювання економіки та фактором її успішного розвитку (надлишкові заощадження як пасивне джерело доходу мають вилучатися за допомогою податків) |
| 5 | Теорія монетаризму | <i>М. Фрідмен</i> | Податки є механізмом впливу на грошову систему, за допомогою якого вилучається надлишок грошової маси. |
| 6 | Теорія економіки пропозиції | <i>М. Бернс, А. Лаффер, Г. Стайн</i> | Податки є важелем економічного розвитку та регулювання (через зниження податкового тиску на корпорації) |
| <i>Специфічні теорії податків</i> | | | |
| 7 | Теорія співвідношення прямого і непрямого оподаткування | | Необхідність дотримання балансу у прямому і непрямому оподаткуванні пов'язана з тим, що прямі податки спрямовані на реалізацію цілей соціальної справедливості, а непрямі – на ефективну акумуляцію доходів |
| 8 | Теорія єдиного податку | <i>Г. Джордж, Ф. Кене</i> | Єдиний податок є винятковим податком на єдиний визначений об'єкт оподаткування (земля, витрати, нерухомість, дохід, капітал тощо) |
| 9 | Теорія пропорційного і прогресивного оподаткування | <i>Ж.-Ж. Руссо, Ж. Б. Сей, К. Маркс, Ф. Енгельс</i> | Перевага надається податковій прогресії, оскільки вона є більш справедливою, пом'якшуючи нерівність і впливаючи на перерозподіл майна і доходів (із зростанням доходу збільшується розмір податкових ставок) |

| <i>Продовження табл. 1.1</i> | | | |
|------------------------------|-----------------------------------|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 10 | Теорія перекладання податків | <i>Дж. Локк, Д. Мінз, Р. Масгрейе</i> | Розподіл податкового навантаження можливий лише в процесі обміну, результатом якого є формування ціни (перекладання з покупця на продавця або перекладання з продавця на покупця) |
| 11 | Теорія ухилення від оподаткування | <i>Е. Вебер, Г. Фехнер, Дж. Нейман</i> | Дослідження процесів законного («податкові лазівки» і податкові пільги) та незаконного (тіньова економіка, фальсифікація обліку тощо) ухилення від сплати податків |

Джерело: складено автором на основі: [5]; [28]; [100]

Практично в усіх податкових теоріях порушується питання ефективності податкової системи, однак, як відзначають С. Онишко та К. Швабій, методологічно неправильно аналізувати ефективність функціонування податкової системи в агрегованому вигляді. Вчені запропонували методологічний підхід, згідно з яким критерій оптимуму системи оподаткування для кожної окремої її складової є власним [1]; [131]. Наприклад, критерієм оптимальності для податкового адміністрування є його рентабельність (ефективність діяльності органів податкової служби), для податкового механізму – оптимальне податкове навантаження, для податкової структури – можливість уникнення подвійного оподаткування та ухилення від сплати податків.

Водночас економістами не запропоновано конкретного механізму для встановлення оптимальної податкової ставки. На сьогодні існує кілька концепцій щодо розвитку фіскальної політики держави. З одного боку, економісти, вказуючи на недоліки наявної системи, пропонують зменшити податковий тиск, розширити податкову базу, відмовитися від практики нарахування податків на витрати (наприклад, податок на додану вартість) і запровадити схему, що передбачає сплату податків у міру надходження коштів на рахунок підприємства.

З іншого боку, такі зміни не дають змоги використати методи макроаналізу. Тому доцільно застосовувати кількісний метод оптимізації податкової системи, націлений на визначення максимально раціональних

податкових ставок у межах чинного фіскального механізму. Зрозуміло, що він припускає оптимізацію величин як окремих податкових ставок, так і сукупного податкового навантаження на юридичних та фізичних осіб. Цей метод кардинально не змінює системи оподаткування й, по суті, націлений лише на коригування кількісних фіскальних параметрів. Зрозуміло, що такий напрямок удосконалювання системи державного регулювання припускає застосування широкого спектра мікро- і макроекономічних теорій розширення фіскальних імперативів.

«Фіскальні імперативи», як правила розвитку державних фінансів, підводять до вирішення й іншої актуальної проблеми – перетворення високорозвиненої фінансової системи, яка кардинально змінила податкові відносини. Зміна податкових відносин повинна відповідати вимогам громадянського суспільства, забезпечуючи при виконанні податкових законів дотримання гарантованих національними конституціями людських цінностей.

Відправним пунктом теорії «фіскальних імперативів», як правил, норм, законів розвитку державних фінансів, є одна з суспільних закономірностей. Розробка теорії, відокремлена в тій чи іншій науці (до них належить і теорія про державні фінанси), починається з «надбудови поверхів» над теоріями, що вже стали складовими частинами даної науки. На цих поверхах виникають проблеми, для вирішення яких необхідно поглиблювати уявлення про їх основи. Одна з проблем «фіскальних імперативів – це визначити основні правила та системні заходи щодо глибокого реформування державних фінансів.

Виникнення науки про державні фінанси сягає XV ст. (період зародження меркантилізму), коли фінансова наука розвивалася, переважно в італійських і німецьких торгових містах – державах. Засновником теорії державних фінансів можна вважати італійського герцога Д. Карафу, оскільки саме він вперше обґрунтував доцільність існування помірному рівня оподаткування, бажаність дотримання паритетності державних витрат і доходів, небезпечність позик, а також важливість спрямування додаткових

доходів бюджету для підтримки добробуту громадян. Англійський економіст В. Петті детально розглядав причини і шляхи зниження «тиску» державних витрат, різні способи оподаткування, а також процес їхнього ефективного адміністрування. П. Буагільберг займався проблемою публічних фінансів в аспекті взаємозв'язку витрат і доходів, їхньої збалансованості, а також акцентував увагу на прогресивній шкалі оподаткування доходів (перекладання податкового тиску на багатих). Існування єдиного податку вважали ідеальним розв'язанням численних податкових колізій С. Вобан, Дж. Локк, Ф. Кене. Отже, до науки про державні фінанси входять такі структурні елементи: фіскальна політика, фінансове право, історія фінансів та фінансової думки, бюджетний устрій і бюджетний процес, фінансова статистика, теорія суспільного вибору (рис. 1.1).

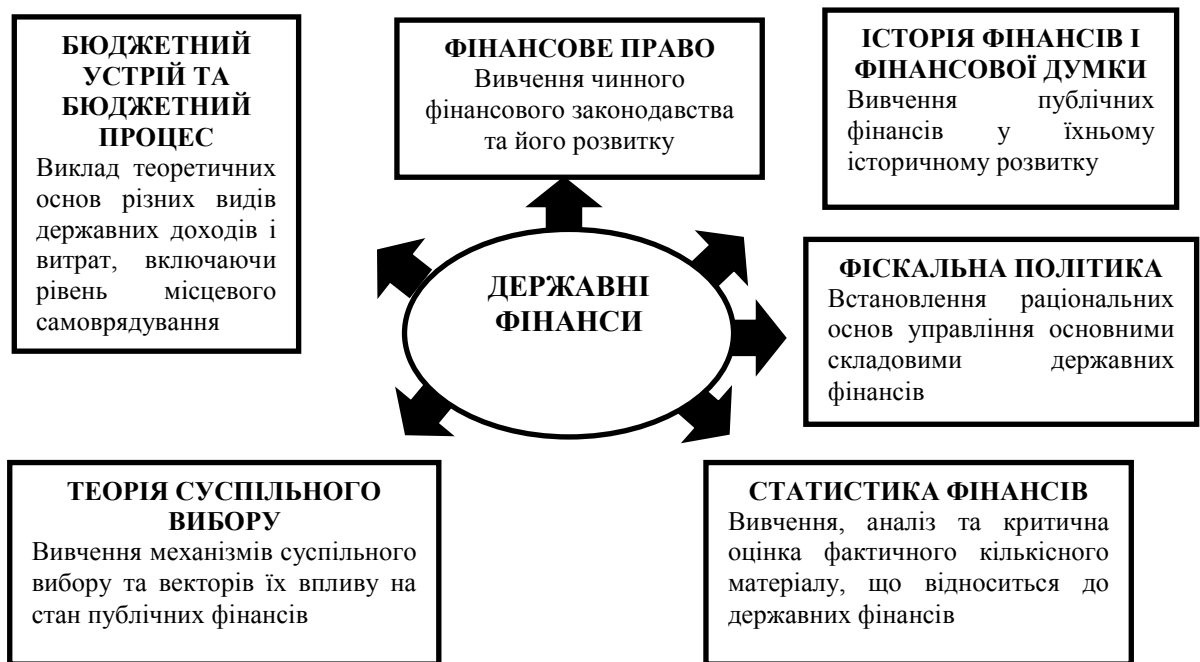


Рис. 1.1. Складові науки про публічні фінанси

Джерело: складено автором

Класичні концепції походження держави формують низку різноманітних теорій державних фінансів, серед яких можна виділити (табл. 1.2):

- концепцію *Ж.-Б. Сея* про споживацький характер державних фінансів;
- концепцію *Ш. Монтеск'є* про публічні фінанси як результат обміну послугами;
- концепцію *Г. Шторха* про виробничий характер державних фінансів;
- концепцію *Д. Рікардо, Ф. Лассалья* про державні фінанси як систему управління страховою премією суспільства;
- концепцію *А. Маршалла, Дж. Кларка* про державні фінанси як результат граничної корисності.

Таблиця 1.2

Класифікація класичних концепцій державних фінансів

| № | Визначальне поняття теорії | Теза | Представники |
|---|----------------------------|--|-----------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | Споживання | Державні фінанси є невиробничим споживанням матеріальних благ. З того моменту, як кошти платників податків сплачені державі, їхня вартість для платника є втраченою. Однак, коли ця вартість буде використана державою, вона буде втрачена для всього суспільства. Будь-який податок, що є непропорційним вигоді, отриманій від держави, є мірою нераціональності та неефективності діяльності держави | <i>Ж.-Б. Сей</i> |
| 2 | Взаємний обмін | Державні фінанси як результат обміну послугами між суспільством і державою (обмін публічних послуг на частку доходу чи майна фізичних і юридичних осіб). Держава є виробником суспільних благ, що надаються всім громадянам, які цього потребують | <i>Ш. Монтеск'є</i> |
| 3 | Виробництво | Державні фінанси як результат виробництва державою нематеріальних благ. Держава є перетворювачем і виробником нематеріальних благ, а оскільки будь-який вид витрат має приносити прибуток, то вартість багатств, які становлять державні витрати, повністю відтворюється у цінності благ, що вироблені ними | <i>Г. Шторх</i> |
| 4 | Страхування | Державні фінанси як система управління страховою премією суспільства. Держава розглядається як своєрідна страхова установа, якій економічні агенти платять за охорону та збереження своєї власності за певну винагороду. Питанням публічних фінансів є | <i>Д. Рікардо, Ф. Лассаль</i> |

| <i>Продовження табл. 1.2</i> | | | |
|------------------------------|---------------------|--|----------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| | | найбільш ефективний розподіл виплаченої страхової премії залежно від ризику, який бере на себе держава за основними своїми функціями | |
| 5 | Гранична корисність | Державні фінанси як результат граничної корисності. Державні доходи і витрати, зумовлені вимогами суспільного порядку, – це доходи і витрати підприємств і домогосподарств, витрачені на суспільні потреби, але корисність яких є досить індивідуальною, їхня цінність визначається суб'єктивно. Державні доходи і витрати оцінюються за середнім показником усіх суб'єктивних оцінок. Необхідність співіснування зумовлює необхідність витрачання коштів кожного індивіда на користь загального добробуту | <i>А. Маршалл, Дж. Кларк</i> |

Джерело: складено автором на основі: [7]; [31]; [127]

Глобалізація суттєво модифікує традиційне розуміння державних фінансів, які раніше розглядалися виключно в контексті того, як уряди мають знаходити кошти для фінансування внутрішніх соціально-економічних і політичних проблем. Пізніше виникла теорія економіки державного сектору, яка надавала важливого значення не лише оподаткуванню, а й державним витратам. У праці «Чиста теорія локальних витрат» [229] Ч. Т'єбу розвинув теорію суспільних благ локального рівня, вигоду від яких отримує лише населення, що проживає на певній території. Пізніше Дж. Стігліц у роботі «Теорія локальних суспільних благ – двадцять п'ять років після Т'єбу: перспектива» [220] обґрунтував три фундаментальні проблеми надання суспільних благ: проблема формування преференцій, проблема соціального вибору, проблема управління. Однак глобалізація, що посилює не лише взаємну інтеграцію країн, а й потребу в колективних діях, змушує по-новому розглянути на сучасні державні фінанси – не лише як на регулятор локальних і національних проблем, але і як на важливий елемент розв'язання глобальних проблем людства. Традиційна теорія державних фінансів розглядає взаємодію між державними та місцевими фінансами, в т. ч. питання про те, які види діяльності мають фінансуватися на державному, а

які – на місцевому рівні (рис. 1.2, а). Нова ж теорія публічних фінансів враховує взаємодію ринків і держав, співпрацю й конкуренцію між державними і приватними учасниками (рис. 1.2, б), а також охоплює міжнародні та національні аспекти глобальних проблем (рис. 1.3, в). Саме в контексті нових підходів досліджується те, як уряди в індивідуальному і колективному порядку спрямовують державне та приватне фінансування на розв’язання глобальних суспільно-політичних проблем, а також вивчаються аспекти мобільності факторів виробництва (праця і капітал) та причини їхньої міграції в межах різних країн світу.

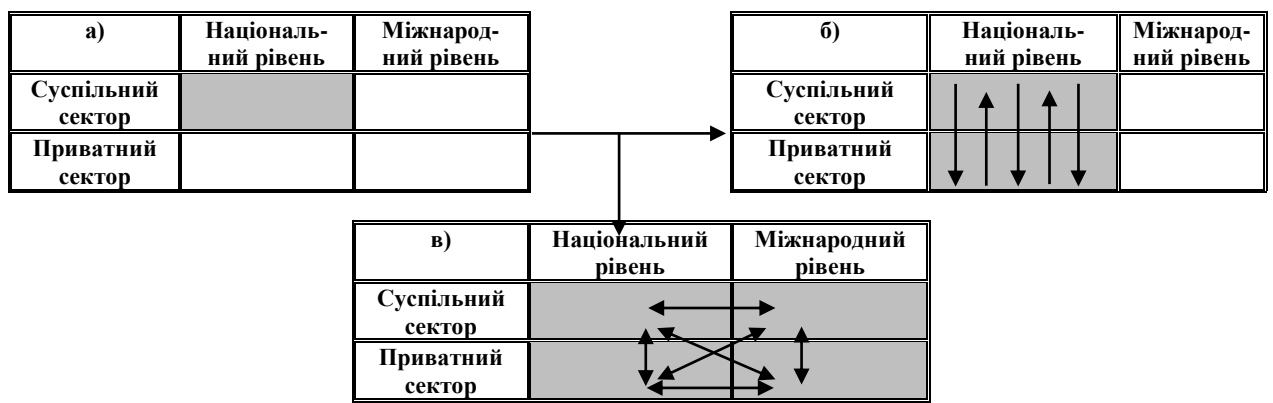


Рис. 1.2. Еволюція публічних фінансів (від традиційних до нових)

Джерело: складено автором на основі: [78]

Сьогодні, як ніколи, національні держави стикаються з швидким розвитком так званих «зовнішніх очікувань» з приводу бажаності тієї чи іншої національної політики, джерело яких знаходиться за межами внутрішнього політичного процесу. Такі очікування виникають у результаті формальних міжурядових переговорів, а також неформальних процесів нормотворчості та стандартизації, що здійснюються недержавними гравцями (наприклад, агентства з кредитних рейтингів країн, глобальна мережа громадянського суспільства, міжнародні аудиторів, адвокати, галузеві лобі).

Очікування економічної відкритості сприяють взаємодії між суспільним і приватним секторами, що призводить до зростання конкуренції між державами. Уряди, які долучилися до «відкритості», виявляються включеними в процес поступової синхронізації політик, адже саме в умовах

відкритості виявляється мобільність капіталу, праці та інших факторів виробництва. Дедалі більшого значення набуває глобальний «ефект Т'ебу», за якого мобільні фактори виробництва обирають національну юрисдикцію, яка найбільшою мірою задовольняє їхні інтереси, змушуючи уряди здійснювати те, що від них вимагають, якщо ті хочуть втримати або залучити мобільні фактори. Коли держави «підкоряються» зовнішньому впливу, то цілі, джерело яких знаходиться за межами національної політики, включаються в програму реалізації національної політики, формуючи пріоритети розподілу державних і приватних фінансових ресурсів².

Сказане дає підстави стверджувати, що на сьогодні публічні фінанси є чимось більшим, ніж просто забезпечення доходів і регулювання державних витрат, адже вони акумулюють і нецентралізовані ресурси з метою спрямування їх для досягнення цілей державної політики, стимулювання та схвалення приватної ініціативи в питаннях фінансування суспільних і змішаних благ.

Показовим прикладом залучення іноземних коштів для масштабних реформ у сфері публічних фінансів є схвалений у 2008 р. Проект модернізації державних фінансів України, який реалізований у 2013 р. на кошти Світового банку (позика у \$50 млн). Метою цього проекту було зміцнення управління державними фінансами завдяки підвищенню його операційної ефективності та прозорості через запровадження стійкої інтегрованої системи управління ресурсами держави. Проект складається з трьох основних частин:

1) блок «Зміцнення інституційної спроможності та підвищення функціональної ефективності», метою якого є допомога Міністерству фінансів у проведенні заходів з розбудови інституційної спроможності, необхідної для проведення реформ у сфері управління державними фінансами, подальше вдосконалення та оптимізація діяльності й підвищення ефективності Міністерства фінансів, Державного казначейства, Головного

² У таких випадках мова йде про так званий «гнучкий суверенітет», за якого глобальні інтереси беруться до уваги при розробці державної політики (узгодження цілей внутрішньої і зовнішньої політик).

контрольно-ревізійного управління. Цей блок охоплює такі напрями модернізації управління державними фінансами:

- а) удосконалення бюджетного планування;
- б) методологічна підтримка програмно-цільового планування;
- в) складання і затвердження державного та місцевих бюджетів;
- г) виконання державного та місцевих бюджетів, моніторинг і забезпечення фінансової звітності;
- д) управління державним боргом;
- е) участь в управлінні міжнародною фінансовою допомогою;
- ж) державний внутрішній фінансовий контроль.

2) блок «Розроблення інтегрованої системи управління державними фінансами», який об'єднує ключові модулі Системи управління державними фінансами для створення єдиної централізованої інформаційної системи, що слугуватиме основою для всіх процесів управління державними коштами та працюватиме в поєднанні з системами збору надходжень до бюджету шляхом:

- а) надання товарів і послуг для розробки механізмів обміну інформацією та автоматизації необхідних офісних послуг;
- б) надання послуг і навчання для підтримки заходів з управління змінами для ефективного використання й сталості, а також забезпечення досвіду з управління технічними проектами й технологічних аспектів управління контрактами;
- в) розробки інтегрованого програмного забезпечення Системи управління державними фінансами, монтажу центральних серверів, а також обладнання для мереж з достатнім рівнем інформаційної безпеки.

3) блок «Управління проектом», метою якого є забезпечення ефективного управління Проектом³ і досягнення його базових цілей, у т. ч. надання підтримки Міністерству фінансів для зміцнення його спроможності

³ Управління проектом включає: його адміністрування, забезпечення моніторингу та оцінки, а також проведення щорічного аудиту Проекту міжнародною аудиторською компанією, прийнятною для Світового банку.

ефективно впроваджувати Проект (товари, послуги, навчання й відшкодування додаткових поточних витрат, необхідних для забезпечення такої підтримки).

Також достатньо прогресивним у плані управління бюджетними ресурсами виявився проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

Завдяки технічній допомозі Проекту в Україні, починаючи з 2005 р. близько ста міст країни щорічно затверджують бюджети на основі програмно-цільового методу планування (ПЦМ), який передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, які відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку країни, територіальної громади. ПЦМ є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу та перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за фактичними результатами від наданих бюджетних послуг громадянам.

Проект забезпечує зосередження обмежених коштів державного бюджету на пріоритетних наукових та інноваційних напрямках задля досягнення гранично можливої суспільно-економічної ефективності. За своєю суттю фінансування цільових програм є особливим методом державного планування та витрачання коштів, що ґрунтується на визначенні й узгодженні ресурсів виконавців, строків реалізації комплексів заходів (наукових та науково-технічних, виробничо-технологічних, організаційно-економічних та ін.), що забезпечить ефективне розв'язання завдань суспільно-економічного розвитку країни.

Виходячи із законодавчих норм, державну цільову програму можна трактувати як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, що здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [45]. Із широкого спектра державних цільових програм

фінансова стабільність є ключовою рисою оцінки реального фінансового стану, а пошук внутрішньогосподарських можливостей, засобів і способів її зміцнення визначає характер застосування ПЦМ й суті прогнозування бюджетних тенденцій. Особливість загальнодержавних програм полягає в тому, що вони мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Основною умовою залучення до реалізації державних цільових програм якомога ширшого кола фінансових ресурсів є якісні перетворення бюджетних технологій та фіскальних правил в управлінні державними коштами, спрямованими на результативне їх використання, забезпечення прозорості та запобігання негативним явищам. Зокрема, йдеться про реалізацію концепції «бюджетування, орієнтованого на результат» [6]. Загалом у фінансовій системі, і зокрема в інноваційному розвитку економіки, орієнтація на результативність використання бюджетних ресурсів передбачає розподіл фінансових ресурсів залежно від досягнення конкретних суспільно важливих цілей відповідно до пріоритетів державної інноваційної політики. Також прозорість програмно-цільового фінансування потребує визначення та нормативно-правового закріплення процедур формування і використання бюджетних коштів відповідно до досягнення очікуваних результатів.

Хоча за визнанням фахівців Міністерства фінансів України [74], у країні створено правові основи «для здійснення переходу від постатейного методу бюджетування до ПЦМ, що надає можливість відстежити результативність використання бюджетних коштів та відповідає передовому міжнародному досвіду» [74], проте в дійсності запровадження в бюджетному процесі ПЦМ все ще перебуває на початковій стадії саме з причин недостатності нормативно-правового [81] та фіскального забезпечення. Нині в Україні використовуються лише окремі елементи ПЦМ, що за формальними ознаками відповідають його змісту. Упровадження ПЦМ у процес державного фінансування інноваційного розвитку ще не набуло великих масштабів. Незважаючи на поступове розширення багаторічного

програмно-цільового бюджетування, науковість програм суспільно-економічного розвитку державного, міжгалузевого та галузевого рівнів є нестабільною та загалом зменшується.

З огляду на те, що основними елементами бюджетної програми є мета і завдання, напрями діяльності та результативність показників, можна оцінити стан реалізації ПЦМ в бюджетному процесі на відповідність його змістовним складовим. Разом із тим нерідко бюджетні програми не доводяться до логічного завершення, виявляються неефективними з погляду використання бюджетних коштів, не забезпечують досягнення народногосподарського результату. Зазначені тенденції мають стійкий характер і зберігаються вже тривалий час, про що свідчить не тільки наш аналіз, але й ґрунтовні дослідження колективу авторів монографії «Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері» [26].

За цих умов потребує розв'язання проблема визначення законодавчої бази щодо встановлення пріоритетів економічного розвитку, відповідно до яких мають розроблятися державні цільові програми як ключовий елемент упровадження фіскального регулювання програмного процесу в бюджетній сфері.

Важливою умовою ефективної реалізації програм є оцінка очікуваних витрат і результатів реалізації програм. Удосконалення системи оцінки результативності державних цільових програм слугує основою для оптимізації розподілу бюджетних витрат між пріоритетними напрямками державної інноваційної політики. Удосконалення інституційних та фіскальних умов застосування ПЦМ фінансування науково-інноваційного розвитку дасть змогу перетворити його в дієвий спосіб досягнення позитивних суспільно-економічних результатів та гнучкого перерозподілу коштів відповідно до державних пріоритетів.

Переваги застосування ПЦМ у процесі планування не викликають жодних сумнівів, адже цей метод ефективно апробований у США та багатьох європейських країнах. Проте формалізм у встановленні критеріїв досягнення

поставлених цілей, що часто практикується у вітчизняному бюджетуванні, не дозволяє на сьогодні констатувати результативність застосування ПЦМ у процесі планування бюджетів в Україні.

Недоліки ПЦМ зумовили те, що в теорії та практиці планування й прогнозування бюджетних доходів почали виявляти інтерес до новацій у царині методології розвитку фіскального регулювання бюджетних доходів у територіальному і галузевому аспектах, кореляції між рівнем оподаткування окремих податків та обсягом податкових надходжень, що сприяє підвищенню дієвості бюджетної політики. Прогнозування податкових надходжень на основі відповідної методології з використанням ПЦМ надає можливість визначити ймовірність виникнення непередбачуваних подій не тільки на коротко-, а й на середньостроковий період, та виявити наявність або відсутність бюджетного резерву з метою залучення додаткових грошових коштів для цілей економічного розвитку.

За таких обставин актуалізується потреба в переосмисленні наукових підходів та інструментів фіскальної політики, зв'язку між державно-регулятивними та стимулюючими бюджетними механізмами. Адже державна бюджетна політика за своїм функціональним призначенням спрямована на поширення та активізацію інвестиційних процесів, а фіскальна – виступає засобом потужного впливу на дієвість фіскальної політики.

1.2. Індикатори стійкості державних фінансів у межах програм фіскальної консолідації

Для того щоб визначитися з можливістю віднесення фіскальних імперативів до форм (джерел) стійкості державних фінансів, слід проаналізувати зміст відповідних теоретичних категорій, визначитися з аспектами класифікації відповідних форм, можливістю варіативності та еволюції джерел і форм фіскальних правил і норм, співвіднести емпіричні

дані щодо наявних програм стійкості державних фінансів із відповідним теоретичним доробком.

Необхідно констатувати, що вчення про джерела фіскальних правил і норм залежить від історичного етапу розвитку як науки, так і фіскальних інститутів, від специфіки фінансових відносин та національної фіскальної доктрини авторів відповідних теорій, про що свідчать і бібліографічні роботи. Серед учасників багатомісячної наукової дискусії з цього приводу варто, на наш погляд, виділити Ф. Ліста, наголосивши на його думці про керівництво економікою держави. Йдеться, зокрема, про роль інститутів, але можна припустити, що наведена нижче позиція відомого автора щодо активної ролі держави у регулюванні національної економіки по суті може розглядатися стосовно фіскальних правил і норм, інших інструментів управління тощо. З цього приводу Ф. Лист пише: «Продуктивні сили народів залежать не тільки від роботи, заощаджень, моральності та здатностей людей або від володіння природними фондами та матеріальними капіталами; вони залежать також від соціальних, політичних і громадянських установ, а також законів, і насамперед від гарантії існування їхньої незалежності та їхньої національної могутності» [61]. Фіскальна система не збільшує безпосередньо кількість матеріальних статків, відповідно і капіталу, але розвиває і зміцнює продуктивні сили, які створюють цей капітал.

Виникнення та розвиток системи державних фінансів протягом усього періоду існування сучасної цивілізації супроводжувалися відповідними інституційними змінами. Зокрема, становлення оподаткування як основного джерела державних доходів стало закономірним результатом історичного розвитку. Але остаточне формування податкових систем у вигляді юридичних правил виконання публічних повинностей мало деякі особливості генезису в умовах різних суспільних утворень. Суттєвими складовими впливу на процес побудови податкових інститутів можна вважати специфіку нормативно-правової характеристики економічних укладів.

Еволюція інститутів оподаткування пов'язана з суспільним поділом праці, динамікою зростання матеріального виробництва, необхідністю реалізації потреб у вирішенні соціальних суперечностей, а також із багатьма фундаментальними чинниками становлення національних фінансових систем, взаємовідносин власності, співвідношення центрів політичної влади. Сукупність зазначених обставин суттєво впливала на особливості формування як різних типів державного устрою, так і ресурсних джерел влади. Йдеться про спроможність держави запропонувати належний інструментарій, який дав би змогу змінити бюджетну політику та вивести економіку на траєкторію стійкого зростання.

Чіткі формалізовані процедури реалізації бюджетної політики можуть слугувати альтернативою як волюнтаризму в прийнятті рішень, так і плануванню майбутніх видатків від попередньо досягнутого рівня. У державних фінансах як матеріальному базисі функціонування державного сектору економіки аллокаційні рішення ґрунтуються на повнішому і точнішому визначенні змісту, джерел доходів і витрат держави. Основна мета акумуляції коштів державою полягає у фінансуванні суспільних благ, виплаті трансфертів соціально вразливим верствам населення, підтримці фінансової стійкості та забезпеченні фінансової безпеки країни (рис. 1.3) [80].

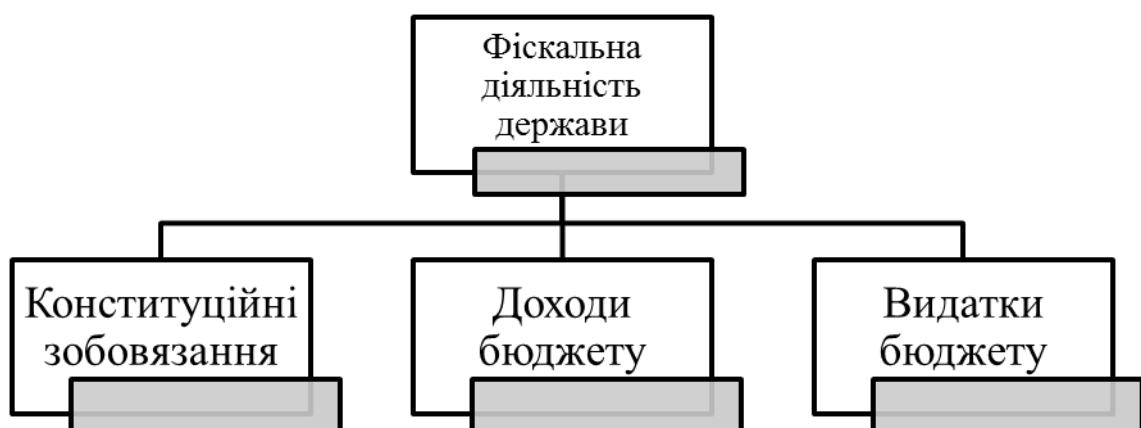


Рис 1.3. Ієрархія взаємозв'язків доходів і витраткв держави

Джерело: складено автором

Бюджетна політика щодо сприяння стійкості державних фінансів має гарантуватися, передусім, ефективністю функціонування економіки, її

фінансової сфери, водночас їх захисними заходами, здійснюваними державними інститутами. Вона має формувати єдиний збалансований комплекс заходів, спрямованих на забезпечення макроекономічної стабілізації шляхом удосконалення структури видатків і податків, розширення сфери її автоматичних фіскальних стабілізаторів, встановлення безпечної межі державного боргу на нижчому рівні, запровадження фіскальних стимулів для суб'єктів господарювання [84]. Держава в інтерпретації представників теорії суспільних фінансів являє собою структуровану багаторівневу систему, в якій національний рівень є «центром» стосовно нижчих рівнів, що за умов дії автоматичних фіскальних стабілізаторів виступають «підприємствами» з виробництва суспільних благ. Держава надає цим «підприємствам» свої послуги у вигляді відповідного законодавства та підтримує їхню діяльність матеріально й фінансово, передаючи їм через трансмісійний механізм фіскальної політики певну частку податкових надходжень державного бюджету.

З огляду на основні завдання держави (розміщення, розподіл, макроекономічна стабільність) [201] доходимо висновку, що національний рівень державних фінансів має відповідати за функції, пов'язані насамперед із забезпеченням макроекономічної стійкості та справедливого розподілу. Завдання «розміщення» (надання суспільних благ) може бути децентралізованим, тобто реалізовуватися нижчими рівнями влади.

Сучасна теорія суспільного вибору щодо функціонування держави має основну відмінність стосовно теорії державних фінансів у стриманому оптимізмі стосовно загальних результатів функціонування держави і скорочення патерналістичних функцій стосовно суспільства. Держава вважається недосконалим інститутом, який дбає про власну мету, яка відрізняється від мети індивідів у суспільстві (невипадково Дж. Б'юкенен запропонував для пояснення цього феномену модель держави Левіафана), а тому суспільство повинно накладати на таку державу конституційні

обмеження, котрі б унеможливили суттєві відхилення від мети максимізації суспільного добробуту.

Певну специфіку має і підхід прибічників теорії суспільного вибору до принципів фіскальної консолідації, а саме до держави як інституту, передбачаючи зменшення її сили шляхом децентралізації функцій. Зокрема, Дж. Б'юкенен поставив під сумнів принцип централізованого розподілу, сформований Р. Масгрейвом, то показав, що з погляду максимізації суспільного добробуту дистрибутивна функція має не зосереджуватися на централізованому рівні, а реалізовуватися окремими рівнями влади згідно з уподобаннями їхніх громадян [150, с. 39-40].

Розмежування теорії функціонування на два основних напрями (теорію державних фінансів і теорію суспільного вибору) дала підстави виокремити теорію фіскальної консолідації як політики, спрямованої на стійкість системи державних фінансів в умовах кризових явищ на світовому та внутрішньому ринках.

Фіскальна консолідація виникла як реакція на неплатоспроможність традиційної макрофіскальної теорії, котра ґрунтується на неокласичній традиції, дати відповідь на запитання як знизити рівень дефіциту й темпи зростання державно боргу.

Проблема стійкості державних фінансів і скорочення державного боргу, яка є однією з центральних проблем макроекономічної політики, особливо загострилася в нинішніх умовах. У такій ситуації розвинені європейські країни розпочали гостру дискусію щодо реалізації фіскальної консолідації як особливого типу економічної політики, спрямованого на скорочення дефіциту державного боргу та стабілізацію і зниження державного боргу в довгостроковому періоді.

Історично саме система державних фінансів вийшла на перший план і перетворилася на мейнстрим теорії фіскальної консолідації, тоді як теоретичні концепції суспільного сектору економіки були сформовані лише частково, знаходилися на периферії наукової думки і не були затребувані для

реалізації фінансової політики держави. Про це свідчить цитата Р. Масгрейва, який разом із П. Самуельсоном і К. Ерроу віднесений І. Оутсом [202] до традиції, що лежить в основі базових теоретичних положень стійкості державних фінансів: «Теорії суспільного сектору можна розглядати у два способи. По-перше, ми намагаємося встановити правила та принципи, що забезпечують ефективну поведінку суспільної економіки. За другого способу ми намагаємося виробити теорію, що дасть змогу пояснити, чому саме застосовуються певні заходи, і спрогнозувати, які заходи застосовуватимуться у майбутньому» [201, с. 4]. Ця різниця у нормативному та позитивному аспектах відіграє принципову роль у розмежуванні теоретичних підходів фінансової консолідації та державних фінансів.

Для фінансової консолідації характерний статичний підхід, тобто розглядається система сектору суспільного управління у визначений період часу та досліджується, як ті чи інші зміни у розподілі доходів і видатків вплинуть на суспільний добробут. Натомість державні фінанси спираються на динамічний підхід, тобто беруться до уваги зміни у часі, які є наслідком певної архітекtonіки МВФ. За такого підходу з'ясовується, які саме рушійні сили, зокрема відцентрові, стоять за динамікою фінансових відносин. Так, Дж. Б'юкенен та Р. Фейт показали, що у разі фінансової експлуатації сектору суспільного управління з боку окремих СНУ (наприклад, отримання надто високої фінансової підтримки за рахунок інших СНУ), ті СНУ, чиї втрати від участі у державі перевищують вигоди, починають з неї виходити [149]; дезінтеграція країни відбуватиметься, якщо високою є різниця в уподобаннях СНУ щодо політики у державі. І. Ч'єн та Б. Вайнгаст додали до цих причин надмірну централізацію та неспроможність держави приборкати «фінансові апетити» національних еліт.

Головне питання, на яке мають відповісти дослідники державних фінансів, полягає не просто у тому, як досягти їх ефективного функціонування, а яким чином забезпечити ефективне виробництво суспільних благ, не втративши стимулів, властивих ринковій економіці.

Тобто реалізація фіскальної консолідації як особливого типу фіскальної стратегії спрямована розглядати державні фінанси не як ізольований інститут, а у нерозривній єдності з ринком.

Така фіскальна макростратегія вписується в логіку аналізу траєкторій боргової стійкості країни, для забезпечення чого необхідні як загальні цільові (інструментальні та інституційні) зміни, так і функціональні підходи до забезпечення стійкості державних фінансів.

Економічна теорія розглядає фіскальну консолідацію як один із принципових і складних варіантів відновлення відносної збалансованості та коінтегрованості у сфері доходів, видатків, дефіцитів і боргів держави. Виникнення потреби у спеціальних дослідженнях даного феномену йде в розріз з макроекономічним аналізом відновлення суверенної боргової стійкості.

Ідея збалансованого бюджету і принципів неодмінного повернення до бюджетного балансу в разі середньострокового виходу за межі еквівалентності доходів і видатків розглядалася безумовним атрибутом ефективної моделі організації державних фінансів, а не формальних мароекономічних моделей, які допускають різні оптимальні відхилення від збалансованого бюджету, відображало достатньо прагматичну позицію в XIX ст. Характерними рисами цього періоду було те, що країни перебували у стані високої вірогідності зростання потреб у доступі до фінансування дефіцитів (різноманітні видатки), а розвиток фінансових інститутів ще не набув рівня, за межами якого електоральні преференції справляли б безпосередній вплив на стан бюджетного балансу, вибір моделі відповідно до теоретичних позицій, що сприймаються не на методологічному, а світоглядному рівні, чи маніпулювання суспільним вибором тощо.

Внесення до структури теорії державних фінансів спеціальної проблеми, пов'язаної з відновленням бюджетного балансу та суверенної платоспроможності, засвідчує нагромадження проблем у сфері фіскальної політики. Вони не вписуються у звичні межі її аналізу, які задаються двома

полярними позиціями. З одного боку, фігурує неокласична аргументація про неефективність будь-якого фіскального активізму, нейтральність фіскальної політики, шкідливість зростання добробуту держави для конкуренції, приватної ініціативи, інвестицій та мотивацій. Ідея повністю збалансованого бюджету навіть у такій інтелектуальній системі координат не поділяється повною мірою, оскільки допускає наявність оптимального рівня державного боргу. З іншого боку, контрастує кейнсіанська традиція, що наголошує на стабілізаційних функціях бюджету, значимості уряду в підтриманні сукупного попиту, необхідності активного втручання у процеси розподілу доходів для формування суспільного сектору економіки. Проте навіть у межах кейнсіанської парадигми проблема бюджетних дисбалансів достатньо варіює від цілковитого підпорядкування сальдо бюджету функціональним потребам досягнення повної зайнятості (функціональні фінанси) до пошуку варіантів забезпечення стабілізаційної ефективності на основі оптимального поєднання автоматичної та дискреційної складової фіскальної політики. Однак у довгостроковому періоді стає очевидним, що якими би не були парадигмальні аргументи стосовно бюджетного дефіциту та державного боргу, тенденція до відсутності бюджетного балансу в розрізі рівних за рівнем розвитку та типом країн є настільки чіткою, що про неї потрібно говорити як про явище, де фіскальна консолідація, швидше за все, є не стільки екстраординарним пакетом макроекономічних та інституційних змін, скільки механізмом відновлення допустимого рівня бюджетних дефіцитів і державного боргу з метою нормалізації функціонування державних фінансів, мінімізації ризиків обмежень доступу до ринків капіталу та нейтралізації негативних впливів боргового тягаря на структуру державних видатків і розвиток економіки в цілому.

Звідси можна зробити висновок про те, що фіскальна консолідація покликана змінити структуру матриці державних фінансів та їх макроекономічний прояв, для того щоб реакція попереднього політичного вибору на користь дефіцитного фінансування та нагромадження боргу була б

менш болісна, ніж наслідки боргового тягаря, рівень якого несумісний із нормальним функціонуванням економіки і державних фінансів, що, як наслідок, штовхає до фіскальної консолідації [122, с. 13].

Оцінка фіскальної консолідації не повинна ототожнюватися з оцінкою фінансової стійкості. Фінансову стійкість можна визначити як форму внутрішнього прояву стабільності фінансового стану суб'єкта ринкових відносин, що забезпечує стабільну платоспроможність, в основі якої лежить збалансованість активів і пасивів, доходів та видатків, додатних і від'ємних грошових потоків. Фінансова стабільність є ключовою рисою оцінки реального фінансового стану, а пошук внутрішньогосподарських можливостей, засобів і способів її зміцнення визначає характер проведення аналізу й суті процесу управління. На рівні макроекономіки розвиток і фінансова стійкість, насамперед, залежать від стану стійкості державних фінансів. Дослідження в цій сфері свідчать, що стійкість державних фінансів відображає задоволення потреб сьогоденних поколінь, яке не впливає на задоволення потреб наступних поколінь [19, с. 390].

У цьому значенні поняття фінансової стійкості зазвичай застосовують до аналізу бюджетної політики. Основним завданням аналізу довгострокової стійкості державних фінансів стає виявлення тих ризиків, які можуть зумовити перегляд бюджетної політики та її параметрів у довгостроковій перспективі.

Отже, очевидно, що подолання обмеженості традиційних фінансово-економічних концепцій і теорій в інтерпретації особливостей функціонування й розвитку державних фінансів у сучасних реаліях потребує використання неортодоксальних міждисциплінарних наукових підходів. Така постановка проблеми обумовлює уточнення нових для фінансової теорії (подекуди запозичених з інших наук) понять і категорій, що виникають у процесі розширення фіскального простору. Зокрема, вразливість державних фінансів і, навпаки, підвищення стійкості державних фінансів в умовах перманентних і непередбачуваних миттєвих потрясінь перетворює

«стійкість» як властивість системи в одну із ключових категорій наукових досліджень.

Теоретичне осмислення стійкості фінансових систем пов'язано переважно із новітніми явищами та процесами у глобальній економіці, їх нелінійною динамікою наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., тоді як теорія стійкості системи у природних науках має більш ранній період становлення [163]; [29]. Історично дослідження стійкості в широкому сенсі почалися досить давно. До питання стійкості, й насамперед стійкості руху систем, зверталися ще дослідники давніх часів. Класичним прикладом може бути вчення Геракліта про вічний рух Світу, який, на його думку, є постійним і безперервним, як-от: «все тече, все змінюється», «все рухається вперед» [114]. Дослідження стійкості та проблему біфуркацій у механічних систем через осмислення змісту категорії «стійкість» у фізиці займалися В. Кельвін, Ж.-Л. Лагранж, А. Пуанкаре, Л. Ейлер та інші. Наразі сфера застосування категорії «стійкість» досить широка. Ця категорія давно перетнула рамки фізичного осмислення, як поняття, зумовлене закономірностями руху механічних систем, і стала загальнодержавною. Наразі стійкість є предметом поліаспектних досліджень у багатьох науках [214]; [176].

Зважаючи на історичну традицію накопичення знань про стійкість та основні методологічні підходи до визначення змісту цієї дефініції [163], правомірно стверджувати, що стійкість є універсальним атрибутом матеріальних і нематеріальних явищ і процесів, зокрема внутрішніх властивостей живих і штучних систем, фінансових і соціально-економічних відносин.

Зазначене дає підстави розглядати поняття «стійкості» як філософську і загальнонаукову категорію. Філософське розуміння стійкості як діалектичної єдності змінності й незмінності зазвичай інтерпретується як постійність якісних характеристик системи (наприклад, здатностей певної системи забезпечувати своє відтворення) при зміні у визначених межах кількісних змінних або ж здатність системи зберігати свою структуру (тобто якісну

різноманітність) в умовах внутрішніх і зовнішніх впливів (або збурень) відповідної інтенсивності.

Така загальнонаукова та філософська природа категорії «стійкість» зумовлює складності й неоднозначності її тлумачення, на чому наголошували ще в минулому столітті. Так, один із провідних спеціалістів у сфері математики й обчислювальної техніки, американський учений Р. Беллман характеризував стійкість як термін із великим переваженням і не утвердженням тлумаченням [134]. Таку думку поділяв російський учений О. Красовський, зазначаючи, що кількість тлумачень терміна «стійкість» є такою великою, що він дійсно є переважаним [56]. Відомі такі його види, як стійкість руху, стійкість форми, стійкість системи, стійкість рівноваги (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Методологічні підходи до дослідження категорії «стійкість»

| Методологічний підхід | Вид стійкості | Представники підходу |
|-----------------------|---------------------|---|
| Механістичний | Стійкість руху | П.-С. Лаплас, Ж.-Л. Лагранж, А. Пуанкаре, О. Ляпунов |
| Філософський | Стійкість форми | Г. Гегель, А. Богданов, Ф. Шелінг, Е. Янч |
| Системний | Стійкість системи | Р. Акофф, Л. фон Берталанфі, Ю. Урманцев, Е. Ласло |
| Економічний | Стійкість системи | Д. Юм, Т. Мальтус, Г. Спенсер |
| Кібернетичний | Стійкість системи | Н. Вінер, У. Ешбі, В. Глушков |
| Фінансовий | Стійкість рівноваги | Л. Вальрас, А. Маршалл, Дж. Хікс, П. Самуельсон, К. Ерроу, В. Леонт'єв, К. Ланкастер, Л. Лопатніков |

Джерело: [13]

Слід підкреслити, що стійкість передбачає здатність системи змінюватися у визначених рамках під час її функціонування. Відомо, що категорія «стійкість» переважно використовується у тих галузях знань, які розвивають свій методологічний апарат на базі системного підходу. Так, у загальній теорії систем під стійкістю розуміють здатність системи зберігати рух по визначеній траєкторії (підтримувати визначений режим

функціонування), незважаючи на вплив збурень на неї. Разом із тим у дослідженні стійкості систем, незважаючи на тривалу історію вивчення цього питання, наявні теоретико-методологічні проблеми, зокрема щодо критеріїв її оцінювання, умов забезпечення, ідентифікації природи та сили збурень, що можуть бути поглинуті системою без негативних наслідків. У розробці наукових підходів до вирішення цих проблем активну участь беруть фізики, математики, кібернетики, біологи, економісти, філософи та фахівці з інших галузей наук.

Однак, окрім природничих наук категорія «стійкість» наразі набула поширення й у теоретико-прикладних дослідженнях в економічних науках [110]; [82], що обумовлено сучасними економічними реаліями та практикою фінансово-економічної діяльності, факторами її детермінації. У цьому контексті Р. Ешбі сформулював закон, згідно з яким для забезпечення очікуваного результату необхідно, щоб різноманітність елементів економічної системи, якою управляють, була, щонайменше, такою, як і різноманітність економічної діяльності, якою управляють. Звуженим варіантом цього закону є обґрунтоване голландським економістом Я. Тінбергеном положення про те, що кількість інструментів економічної політики повинна бути більшою або рівною кількості цілей політики [230].

Об'єктивно, категорія «стійкість» в економіці не заперечує змін і суперечностей, які, виникаючи і розв'язуючись, не руйнують життєво важливі співвідношення окремих складових у відповідній системі. Аксиоматично стійкість економічної системи є необхідною умовою для розширеного відтворення, для реалізації інтересів економічних суб'єктів і ринку та здійснення їх основних видів діяльності. Соціально-економічною формою стійкості національної економіки виступають відтворювальні процеси в економічній системі. Матеріальною основою цих відносин є національний дохід. З погляду діалектики, стійкість – це стан явища чи процесу, що здійснює діалектичний розвиток у режимі рівноваги [133].

Однак стійкість системи не вимагає досягнення рівноважного стану як імперативної умови існування системи.

Окрім того, стійкість економічної системи розглядається з позиції руху відповідної системи в напрямі позитивного ефекту, хоча економіка цілком може мати необхідний тренд (економічний спад), коли починається процес руйнування. У класичних підходах політекономії стійкість – це взаємообумовлене існування і функціонування окремих економічних відносин, що у своїй взаємодії зберігають стан рівноваги. В умовах нелінійної динаміки економічного розвитку та нерівноважності економічних процесів стійкість економіки означає властивість економічної системи зберігати свої структурно-функціональні орієнтири руху на всіх етапах її циклічного розвитку.

Усе це дає підстави стверджувати, що стосовно економічної системи категорія «стійкість» не виключає стан рівноваги як прав ефективної взаємодії суб'єктів економічної діяльності через економічні зв'язки, що постійно реалізуються і розвиваються. Отже, з позиції політекономії стійкість економічної системи є таким її станом, при якому розвиток усіх визначальних її елементів відбувається переважно при збереженні її рівноваги [13].

Разом із тим на сьогодні вже є напрацювання щодо побудови системи оцінювання стійкості окремих секторів державних фінансів, переліку показників фінансової стійкості та методології їх розрахунку. Проте будь-яке визначення стійкості фінансової системи ґрунтується на поняттях довіри до фінансових інститутів країни, їх стабільності та ліквідності [24]. Саме ці ключові положення показали, що сутність поняття «стійкість» полягає у здатності витримати дію екзогенних та ендогенних факторів, протистояти їй та адаптуватися до неї. Як процес стійкість є наслідком взаємозв'язку операцій системи, що взаємодіють, мета яких – генерація факторів рівноваги й створення фундаменту для подальшого їх розвитку [115, с. 407]. Щодо поняття «фінансова стійкість» висловлюються різні думки з цього приводу.

Наприклад, Н. Г. Вовченко наводить еволюцію поглядів на сутнісний зміст поняття «фінансова стійкість» (табл. 1.4) і дає таке його визначення, яке, на нашу думку, найповніше розкриває сутність цієї категорії: фінансово стабільна система – система, в якій шоки, що відбуваються або поширюються всередині фінансової системи, пов'язані з ендогенними і екзогенними причинно-наслідковими факторами, істотно не змінюють оптимальних заощаджень та інвестиційних планів як держави, так і приватних підприємців.

У фінансовій науці фінансова стійкість стосується конкретних суб'єктів економіки (корпорацій нефінансового сектора, банків, страхових компаній, пенсійних фондів тощо) або всієї фінансової системи, як, наприклад, її динамічного стану, за якого вплив будь-яких шоків на фінансову систему (чи на окремі її елементи) не заважає їй забезпечувати ефективний перерозподіл фінансових ресурсів в економіці, функціонування платіжної системи, а також абсорбцію (амортизацію) шоків [82, с. 47]. Або «фінансову стійкість» розуміють як рівноважне функціонування фінансової системи або фінансового ринку за формування і використання його фінансових ресурсів [8, с. 74]. Стійкість першої є окремим випадком загальної фінансової стійкості.

Таблиця 1.4

Еволюція поглядів на сутнісний зміст поняття «фінансова стійкість»

| Автор | Визначення |
|--|---|
| Дж. Чант, спеціальний радник Банку Канади | Фінансова нестійкість – ситуація на фінансових ринках, яка шкодить або загрожує економічній діяльності, фінансова стійкість – зворотне |
| Е. Крокет, глава Форуму фінансової стабільності | Фінансова стійкість – відсутність нестійкості, ситуації, в якій економічна діяльність зазнає негативного впливу коливань цін фінансових активів або нездатності фінансових установ виконувати свої зобов'язання |
| Німецький Bundesbank | Фінансова стійкість описує стійкий стан, у якому фінансова система ефективно виконує ключові економічні функції, такі як розподіл ресурсів і скорочення ризику, а також проведення платежів |

| <i>Продовження табл. 1.4</i> | |
|--|---|
| М. Фут, Управління фінансових послуг Великобританії | Фінансова стійкість визначається: а) грошовою стійкістю; б) рівнем зайнятості населення, близьким до природної норми зайнятості в економіці; в) довірою ринкових гравців до фінансових установ і ринків; г) відсутністю відносних коливань цін на реальні або фінансові активи |
| В. Дуйзенберг, глава Європейського центрального банку | Фінансова стійкість означає згладжене функціонування ключових елементів, що становлять фінансову систему |
| Р. Ферпосон, член Ради керівників ФРС США | Фінансову стійкість доцільно визначати через її протилежність – фінансову нестійкість. Поняття фінансової нестійкості для центральних банків та інших органів влади включає поняття ринкового провалу, або екстерналій, що негативно впливають на реальну економічну діяльність. Таким чином, фінансова нестійкість визначається трьома критеріями: 1) цінами на ключові фінансові активи, які різко відхиляються від фундаментальних значень і (або) 2) збоями у функціонуванні ринків цінних паперів і доступом до кредиту всередині країни й, можливо, на міжнародному рівні; (3) сукупними витратами, що істотно відхиляються від потенційного значення |
| Е. Лярж, заступник керівника Банку Англії з проблеми фінансової стійкості | Фінансова стійкість визначається довірою до фінансової системи |
| Ф. Мішкін, професор Вищої школи бізнесу при Колумбійському університеті (Нью-Йорк, США) | Фінансова нестійкість виникає, коли фінансова система піддається шокам, інформаційним потокам, що супроводжується станом, коли вона вже не може трансформувати заощадження в інвестиції |
| Банк Норвегії | Фінансова стійкість визначається як відсутність криз у фінансовій системі, тобто фінансовий сектор стійкий до шоків фінансових установ або фінансових ринків |
| Н. Веллінк, президент Банку Нідерландів | Стабільна фінансова система здатна ефективно розподіляти ресурси й абсорбувати шоки, перешкоджати їх підривним ефектам на реальну економіку або на інші фінансові системи |

Джерело: [24]

Можна виокремити п'ять підходів до розуміння фінансової стійкості як:

- 1) відповідності визначеним значенням фінансових показників;
- 2) динамічну категорію «системи трансформації ресурсів і ризиків»;

- 3) ототожнення з ліквідністю і платоспроможністю;
- 4) ототожнення з прибутковістю;
- 5) складову загальної стійкості.

Фінансову стійкість можна класифікувати на такі види:

- поточна – на конкретний момент часу;
- потенційна – стійкість, яка пов'язана з перетвореннями під впливом екзогенних чинників;
- формальна – та, що створюється й підтримується державою ззовні;
- реальна – в умовах конкуренції з урахуванням можливостей реалізації всіх функцій.

За результатами аналізу динаміки фінансового розвитку можливо виділити чотири типи фінансової стійкості:

- 1) абсолютна – цілковито незалежний стан, що на практиці трапляється вкрай нечасто;
- 2) нормальна – спроможність гарантувати платоспроможність, безпеку і ліквідність фінансової системи;
- 3) незадовільні – нестійкий фінансовий стан, але можливе відновлення рівноваги за рахунок координації функціонування;
- 4) абсолютна нестійкість – кризові явища, що призводять до дисбалансів і шоків.

Примітно, що «більш висока у західному розумінні якість інституцій означає сьогодні більший потенціал нестійкості» [8]. У підсумку, поняття «нестійкість» звільняється тепер від негативного відтінку, а нестабільність може виступати умовою стійкого динамічного розвитку. Фінансова нестійкість – це будь-яке відхилення фактичного від очікуваного. Її основними причинами є:

- інституційні проблеми, особливо «інституційні пастки» – неефективні стійкі норми і правила. У цьому разі має місце негативна і несприятлива фінансова стійкість, яка не вигідна для суб'єктів державних фінансів, але відмова одного з них від встановлених правил призводить до

погіршення стану всіх цих фінансів. Головна причина – недостатність координації;

- непослідовна макроекономічна політика. Часто країни переживають кризи, оскільки їх уряди використовують банківську систему для випуску державних зобов'язань з метою фінансування дефіциту державного бюджету;

- слабкість державних фінансів, що виявляється у недостатності надійних фінансових ресурсів для реалізації інвестиційного процесу;

- недоліки у функціонуванні світового ринку капіталу – розповсюдження асиметрії інформації, що призводить до махінацій у сфері інвестиційної діяльності. У даному разі виникає необхідність регулювання мобільності капіталу.

На думку В. Кудряшова, «стан державних фінансів можна вважати стійким, коли достатньою мірою здійснюється фінансування функцій держави (які спрямовані на забезпечення економічного зростання та підвищення добробуту громадян) за умови, що використання джерел їх фінансування не призводить до різкого посилення фіскального навантаження та нагромадження загального обсягу державних боргових зобов'язань, а також погіршення їх структури (зростання частки короткострокових позик, підвищення їх дохідності; збільшення позик, номінювання в іноземній валюті, та ін.)» [58, с. 57]. Як вважає цей автор, стан державних фінансів є стійким, коли виконуються такі умови:

- вирішуються питання забезпечення поточних платежів (шляхом їх погашення, реструктуризації, рефінансування, відстрочення тощо);

- фінансуються витрати на розв'язання завдань розвитку країни в майбутні періоди;

- фіскальне навантаження не обмежує розвиток соціально та державно орієнтованого бізнесу;

- обсяги заборгованості за борговими платежами не здійснюють руйнівного впливу на платоспроможність держави;

– загальний дефіцит державних фінансів використовується не для вирішення поточних проблем, а для досягнення стратегічних цілей (проведення реформ, які стануть основою нарощування економічного потенціалу та підвищення добробуту громадян, передусім фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності) [58, с. 57].

На нашу думку, в широкому розумінні стійкі державні фінанси означають їх властивість сприймати і протистояти впливам екзогенних чинників (дисбалансів, шоків) через стабільність стосовно до ендогенних чинників, підтримувати своє функціонування в динамічній рівновазі, а також виконувати покладені на них функції і забезпечувати певні параметри усєї фінансової системи та економіки у цілому. Отже, стійкість державних фінансів є сукупністю його стабільних станів протягом певного періоду часу в динамічній рівновазі. Вона включає низку показників (табл. 1.5), які характеризують стан і розвиток державних фінансів із різних сторін, при цьому всі вони взаємозв'язані та впливають один на одного. Тільки в комплексі вони дають можливість робити висновок про інтегральну стійкість державних фінансів. При цьому основну увагу державні інститути мають зосередити на організаційно-економічних заходах (комплексній оцінці фінансово-економічної політики (управління грошовими потоками і ризиками), вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення і фінансових технологій).

Досліджуючи державні фінанси як складну структуру маємо визначити також і таке поняття, як «структурна стійкість». Вона характеризує якісну подібність різноманітних моделей державних фінансів за зміни різних параметрів. На етапі переходу структурної стійкості одного типу в структурну стійкість більш високого типу через стан структурної нестійкості набирає сили новий закон невідворотних змін: зі збільшенням рівня декомпозиції попередньої структури поглиблюється альтернативність процесу розвитку і реальна непередбачуваність кінцевого результату.

Таблиця 1.5

Ключові складові стійкості державних фінансів

| Вид стійкості | Характеристика |
|-----------------------------|--|
| Капітальна | Розміри капіталу суб'єкта державних фінансів, який забезпечує достатній обсяг грошових ресурсів задля задоволення потреб у погашенні внесків, резерви покриття непередбачуваних збитків і боргів, фінансування розвитку, адекватність дій у разі форс-мажорних обставин, адаптація до ендегенних чинників |
| Функціональна | Взаємодія суб'єктів державних фінансів з іншими суб'єктами економіки: системоутворювальна значимість державних фінансів у господарських процесах, контроль значної частки фінансових потоків у країні, якість фінансових операцій і взаємовідносини з клієнтами, рівень інтеграції ресурсів державних фінансів з реальним сектором, наявність соціальної місії |
| Економічна | Забезпечення максимально ефективного використання наявних фінансових ресурсів у довгостроковій перспективі, виконуючи при цьому всі покладені на них функції |
| Організаційно-функціональна | Відповідність структури державних фінансів і його регуляторів екзогенним і ендегенним чинникам. Вона має відповідати цілям їх суб'єктів, їх функціям, реалізуючи які, вони забезпечуватимуть реалізацію стратегічних цілей або покладеної на них соціальної місії. Важливим параметром організаційно-структурної стійкості є організаційно-технологічна диференціація окремих видів діяльності |
| Фінансова | Інтегральні фінансово-економічні показники суб'єктів державних фінансів (обсяг і структура коштів, рівень доходів і прибутків, норма прибутку на капітал, ліквідність тощо) |
| Виробнича | Наявність потенційної спроможності виробляти обсяг товарів і послуг, який перевищує беззбитковий |
| Інноваційна | Спроможність стабільного забезпечення конкурентоспроможності на основі впровадження фінансових інновацій |
| Кадрова | Ступінь адаптованості фахівців до умов фінансової діяльності |

Джерело: складено автором

У цілому, державні фінанси можна вважати стійкими, якщо вони здатні:

- 1) сприяти ефективному розподілу ресурсів у просторі і часі, що у підсумку приводить до зростання макроекономічних показників і добробуту домогосподарств;
- 2) підтримувати надійність фінансових корпорацій та їх конкурентоспроможність;
- 3) своєчасно і повно сплачувати податки та платежі до бюджетів усіх рівнів;
- 4) виконувати договірні зобов'язання;

- 5) оцінювати, розподіляти і попереджати ризики;
- 6) підтримувати довіру до ключових економічних суб'єктів;
- 7) забезпечувати рівень зайнятості населення, що наближений до норм зайнятості в економіці;
- 8) нівелювати відносні коливання цін на реальні і фінансові активи;
- 9) дотримуватись чинної правової, судової системи, а також Кодексу ділової етики. Важливо при цьому не абсорбувати фінансові ресурси економіки на забезпечення стійкості фінансового сектору в разі шоків і дисбалансів.

Оцінка стійкості державних фінансів передбачає врахування ризиків їх розвитку протягом коротко-, середньо- й довгострокового періодів. Варто зауважити: під час подолання наслідків економічної кризи 2008-2009 рр. такі ризики зросли в більшості країн світу, що проявилось в подальшому розбалансуванні, зведенні балансів сектору загального державного управління (СЗДУ) з дефіцитом та накопиченні державного боргу. Зазначені зміни призвели до погіршення стійкості цього сектору. Результатом цих негативних змін стало обмеження можливостей протидії внутрішнім і зовнішнім викликам із використанням потенціалу СЗДУ, а також ускладнення умов фінансування заходів з упровадження реформ. Для визначення й обґрунтування напрямів забезпечення стійкості державних фінансів України необхідний поглиблений аналіз ризиків формування ресурсної бази СЗДУ, включаючи державний і місцеві бюджети, державні цільові фонди. Оцінка стійкості державних фінансів великою мірою сприяє своєчасному прийняттю управлінських рішень, спрямованих на недопущення розбалансованості та погіршення розвитку цих фінансів протягом середньострокового й поточного періодів. Проведення такого аналізу передбачає формування переліку цільових індикаторів, а також їхніх граничних значень, яких треба дотримувати при управлінні фінансовими операціями державного сектору економіки. Перелік індикаторів стійкості

державних фінансів із метою їх використання в Україні доцільно формувати з урахуванням таких можливостей:

- якомога повнішого охоплення динаміки фінансового розвитку державного сектору;
- створення інформаційної бази для проведення аналізу таких індикаторів відповідно до особливостей розвитку країни;
- використання наукових і методичних розробок щодо стійкості державних фінансів, підготовлених (і запроваджених) в Україні та за кордоном;
- застосування системи індикаторів у практичній діяльності (з урахуванням як сектору загалом, так і його окремих складових) протягом коротко- й середньострокового періодів;
- моніторингу прийнятих індикаторів у автоматичному режимі впродовж визначених періодів;
- реалізації стандартного набору заходів із підтримки державних фінансів у стійкому стані (на основі визначення їх переліку з метою запобігання відхиленням від рекомендованих значень) [117].

Питання стійкості державних фінансів ґрунтовно досліджуються фахівцями Міжнародного валютного фонду, а також Європейської комісії, які розробляють методологічні підходи до визначення структури таких фінансів та індикаторів їх оцінки [157]. Утім, аналізуючи стійкість державних фінансів в Україні, слід враховувати національні особливості економічного, фінансового й соціального розвитку.

Індикатори стійкості формалізують аналіз стійкості державних фінансів і надають альтернативні оцінки майбутнього рівня боргу (у тому числі й за умови неприйняття заходів щодо відсутності стійкості) [113].

Стійкість державних фінансів має гарантуватися всіма засобами й інструментами державної політики, суб'єктами господарювання та фінансовими інструментами, що беруть участь у розробленні й реалізації відповідної стратегії. Сутність стійкості державних фінансів розкривається в

її механізми, що ґрунтується на врахуванні національних інтересів суспільства й загроз у фінансовій сфері. Оцінка кризових ситуацій у фінансовій сфері пов'язана з виявленням та аналізом реальних і потенційних загроз фінансовій стійкості економіки в різних її сегментах.

Під загрозою стійкості державних фінансів мають на увазі наявність, виникнення й прогнозування несприятливих тенденцій у національному господарстві, його галузевій і регіональній структурах унаслідок неправильного вибору пріоритетів фінансово-кредитної політики або організаційних недоліків механізму реалізації стратегічних завдань [40].

Негативно впливає на розвиток економіки дисбаланс ступенів розвитку кожного сегменту фінансового ринку, їх взаємодії, а також порушення балансу інтересів учасників кожного із сегментів. На рівні держави головна загроза стійкості – звуження відтворювального процесу. Причиною такого явища є передумови для звуження ролі держави в економіці та зміни на цій основі «розміру уряду». Замість проведення фіскальної консолідації в багатьох країнах було нав'язано і легалізовано суперечливу антиліберальну концепцію «фіскальної консолідації». Інституціональні засади фіскальної консолідації є однією з головних умов стійкого відтворювального процесу фінансового сектору. Однак у процесі реалізації політики фіскальної консолідації, коли вектори сил мають різне спрямування, але за взаємодії відбувається їх взаємне поглинання. У підсумку властивості консолідації не змінюються. У разі різних відхилень і рівноважних просторах сумарна взаємодія сил прагне повернути консолідуєчу до початкового стану.

Як відомо, стійкість і консолідація належать до фундаментальних категорій, зважаючи на парадигму цілісного світу. Тому, застосовуючи ці поняття державних фінансів, в управлінських процесах необхідно дотримувати узгоджених правил, а також формальних і неформальних обмежень, які відповідають одне одному й збігаються зі загальноприйнятими нормами поведінки, традиціями та культурою. Варто зауважити, що співвідношення формальних і неформальних обмежень залежить від часових

і просторових меж. Так, зміни неформальних обмежень можуть зумовити виникнення чергової модифікації формальних обмежень і навпаки.

Фіскальна консолідація в рамках державних фінансів має орієнтуватися на максимальну збалансованість формальних і неформальних обмежень. Дослідження стійкості державних фінансів передбачає обов'язковий вибір принципу її побудови – конкурентного чи кооперативного, при цьому необхідні поглиблений аналіз та порівняння формальних і неформальних обмежень (додаток А). Використовуючи такі підходи, вважаємо за можливе створити узагальнену матрицю для використання її при формуванні рішень у сфері антициклічного регулювання.

При цьому слід мати на увазі – якщо державний устрій передбачає кілька рівнів влади, що властиво демократичним країнам, інструменти впливу на стійкість державних фінансів діють не лише по горизонталі, а й по вертикалі. Тому місцеві заходи фіскальної консолідації повинні бути достатньо гнучкими, щоб підпорядкуватися загальній ієрархії цілей, не порушуючи власної консолідації. Здебільшого дисбаланси виникають через брак фінансування делегованих та власних повноважень місцевих органів влади. Вирішення питання уникнення вертикальних фіскальних диспропорцій передбачає відсутність розриву між доходами й видатками. Однак у країнах як з федеративним, так і з унітарним устроєм розподіл власних повноважень по вертикалі супроводжується міжбюджетними трансфертами, які дають змогу збалансувати фінансові потоки на місцевому рівні й унеможливити виникнення фіскального розриву. Досягнення горизонтальної рівноваги повинно супроводжуватися дотриманням єдиних нормативів для населення, що проживає на різних територіях, незалежно від ступеня їх розвитку, в частині забезпечення конституційних прав громадян на працю, освіту, охорону здоров'я та інші соціальні послуги. Усе викладене стосується випадків, коли або формальні й неформальні обмеження збігаються, або формальні обмеження мають більшу конкурентоспроможну віддачу. Якщо в суспільстві інституційна спроможність неформальних норм

значно вища, ніж формальних, то результативність конкурентної та кооперативної моделей залежатиме від конкретної сукупності чинних норм і правил та поведінкової реакції як економічних агентів, так і населення.

Останніми роками під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів у більшості країн світу посилюється вплив ризиків на розвиток державних фінансів. Як наслідок, зміцнилася тенденція до їх розбалансування, зведення балансів сектору загального державного управління зі значними дефіцитами та накопичення державного боргу. Такі зміни призвели до погіршення стійкості фінансового сектору. Зменшилися можливості протидії внутрішнім і зовнішнім викликам із використанням бюджетно-податкових інструментів фіскальної політики, а також ускладнилися умови фінансування заходів з упровадження реформ.

Стійкість державних фінансів у цілому визначається з погляду здатності уряду взяти на себе фінансовий тягар боргу як сьогодні, так і в майбутньому та не допустити наростання «боргової тиранії». Відповідно, стійкість державних фінансів має гарантуватися всіма засобами й інструментами державної політики, суб'єктами господарювання та фінансовими інструментами, що беруть участь у розробленні структури і використанні фіскальних імперативів фінансової системи (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Структура фіскальних імперативів стійкості державних фінансів

Джерело: складено автором

Аксіоматично стійкість державних фінансів (fiscal sustainability) є однією із властивостей фінансової системи, яка змінюється під впливом зовнішніх або внутрішніх шоків, але при цьому зберігає свої структурні та функціональні параметри, що дає змогу здійснювати оцінювання

платоспроможності уряду країни (solvency), тобто здатністю платити за своїми боргами.

У країнах світу протягом останніх років спостерігалось погіршення стану державних фінансів та зниження показників їхньої стійкості (через накопичення значних обсягів державного боргу, загострення ризиків фінансування соціальних програм, погіршення фінансового стану державних корпорацій). Для вирішення проблеми їх розвитку розширено наукові дослідження цієї сфери, обґрунтовано та впроваджено заходи щодо підвищення стійкості державних фінансів. Зокрема, значно активізувалися дослідження, спрямовані на визначення системи показників стійкості державних фінансів із метою моніторингу та аналізу їх динаміки, а також оцінювання впливу фіскальної політики на розвиток економіки та розв'язання соціальних проблем.

З розвитком державних фінансів умови формування фіскальної політики розвинених країн протягом останніх 30 років значно покращилися (пропорційно погіршенню цих умов для країн решти світу). Крім того, встановлений МВФ порядок формування міжнародних резервів і глобалізація фінансових ринків сприяв концентрації фінансових ресурсів у банках розвинених країн. Значно зміцнив систему державних фінансів розвинених країн і розвиток механізму ухилення від оподаткування в умовах глобалізації фінансових ринків. У зв'язку з цим потенціал фінансових систем решти країн світу виявився штучно заниженими на суму легально сформованих міжнародних резервів і нелегально накопичених фінансових ресурсів бізнес-еліт цих країн у сформованих юрисдикціях. Здавалося б, це повинно стати стимулом для накопичення капіталу в реальному секторі та прискорення економічного розвитку розвинених країн. Однак це було можливо лише за умови раціонального використання значно підвищеного потенціалу системи державних фінансів. Відповідно до досить поширених теоретичних концепцій школи «фінанси та розвиток» (finance and development), початок яким покладено теоретичними розробками Р. Дж. Маккінона, який увів у

науковий обіг термін «фінансове поглиблення» (financial deepening), розвиток фінансової системи, фінансова лібералізація і відмова від втручання держави у функціонування банківської системи повинні були б забезпечити обсяги і якість інвестицій в реальний сектор. Аналогічної позиції дотримувалися Р. Кінг і Р. Лівайн, які довели наявність причинного зв'язку між розвитком фінансового сектору і темпами економічного зростання [187]. Зазначені концептуальні підходи були співзвучні з ключовою передумовою неолібералізму про ринок як найбільш ефективного інституту розміщення ресурсів. Отримала поширення й альтернативна точка зору, відповідно до якої концентрація ресурсів у фінансовому секторі сприяла його «автономізації» і відриву від реальної економіки (концепція «фінансіалізації», за визначенням Дж. Епштейна – «зростання заради фінансових мотивів, фінансових ринків і фінансових інститутів у функціонуванні національних та міжнародної економіки») [165]. Однак неконструктивна, по суті, концепція «фінансіалізації» звелася в результаті до звичайної критики фінансового сектора, не припускаючи при цьому жодних фінансових інновацій.

Як підтверджує проведений аналіз, теоретичні сценарії позитивного впливу «фінансового поглиблення» на економічне зростання не дали очікуваного ефекту, що стало остаточно зрозуміло після сучасних кризових потрясінь. Основний негативний наслідок – суттєве посилення нестабільності розвитку державних фінансів. Стрімке скорочення участі держави у фінансову процесі змусило її шукати інституційні фактори та інструменти фіскальної консолідації. Проблеми фіскальної консолідації активізуються в періоди кризи та фінансових потрясінь.

Фіскальна консолідація була і залишається основним імперативом стійкості державних фінансів. Розвиток фінансового сектору і глобалізація фінансових ринків протягом останніх 30-ти років перешкоджали фіскальній консолідації в розвинених країнах. Разом із тим у цілому сприятливі макроекономічні умови для фіскальної консолідації, починаючи з другої

половини 90-х рр. ХХ ст. до початку фінансової кризи 2008–2009 рр., не були легалізовані. Якщо розвиток фінансового сектора і глобалізація створювали умови для перенесення фіскальної консолідації «на потім», то інституційні бар'єри в різних комбінаціях (залежно від моделей економічного розвитку конкретних країн) перешкоджали скороченню державних витрат. Однак дієвих механізмів усунення існуючих інституційних бар'єрів фіскальної консолідації не існує. Даний висновок зроблено нами у зв'язку зі взаємозамінністю і періодичністю виникнення таких бар'єрів, а також з урахуванням іррелевантності фіскальної консолідації до рівня розвитку державних фінансів.

1.3. Фіскальні правила та інструменти в системі державних фінансів

Дослідження проблематики фіскальних правил і норм як імператив системи державних фінансів дозволить обґрунтувати аспекти співвідношення фіскальних правил і фіскальних норм у цілому й уточнити статус фіскальних правил у контексті теорії стійкості державних фінансів. Фіскальні правила починають дедалі частіше розглядати як невід'ємний елемент дизайну механізму макроекономічної політики, зорієнтованої на транспарентність, відповідальність та довгострокову ефективність.

У фундаментальній праці експертів МВФ «Управління державними фінансами та його архітектура, що формується» (2013 р.) застосування фіскальних правил віднесено до важливих інновацій у сфері управління публічними фінансами [211]. У 1990 р. лише п'ять країн (Німеччина, Індонезія, Люксембург, США, Японія) послуговувалися фіскальними правилами. У подальшому процеси формування сучасних інституційних рамок для бюджетної політики та впровадження програм фіскальної консолідації супроводжувалися повсюдним використанням фіскальних

правил на національному та наднаціональному рівнях. У 2013 р. вже 87 країн застосували фіскальні правила [159].

Загалом, як свідчить міжнародний досвід, фіскальні правила запроваджуються з різних причин: забезпечення макроекономічної стабільності; посилення довіри до фіскальної політики уряду та проведення фіскальної консолідації; досягнення довгострокової стійкості податково-бюджетної політики; мінімізація негативних зовнішніх ефектів у межах єдиної фінансової системи.

Фіскальні правила накладають на бюджетно-податкову політику обмеження довгострокового характеру шляхом запровадження кількісних лімітів на бюджетні агрегати. Тобто створюються певні рамки для бюджетної політики, які не можуть часто змінюватися. Фіскальні правила мають на меті скоригувати деформовані стимули та запобігати надмірному витрачання бюджетних коштів (особливо в періоди сприятливої кон'юнктури), що важливо для забезпечення стійкості державних фінансів і фіскальної відповідальності.

У загальному вигляді правило довгострокової стійкості державних фінансів можна виразити формулою:

$$W_0 - D_0 = \sum_{t=1}^T \frac{R_t - E_t}{1 + Y^t}, \quad (1.1)$$

де W_0 – сукупні запаси коштів на початковий момент часу; D_0 – сукупний чистий державний борг на початковий момент часу; T – часовий період, в якому ставиться за мету досягти стійкості державних фінансів (в окремому випадку $T = \infty$); R_t – сукупні доходи бюджетної системи країни у році t ; E_t – сукупні видатки бюджетної системи країни у році t ; Y – темп зростання ВВП.

При забезпечення стійкості державних фінансів необхідно дотримувати умови, щоб сума наведених величин майбутніх бюджетних балансів дорівнювала різниці між сукупним запасом коштів і сукупним чистим державним боргом на початковий момент.

Теоретична етимологія фіскальних правил щільно пов'язана з розвитком нової класичної макроекономіки та різними макроекономічними й

політико-інституційними інтерпретаціями позитивних та нормативних висновків теорії суспільного вибору. Дана концепція бере початок від фундаментальних основ кейнсіанської макроекономічної теорії.

Для пояснення вихідних критичних застережень щодо кейнсіанської фіскальної парадигми потрібно звернутися до найбільш концентрованого виразу того, якою повинна бути таксономія макрорегуляторів для подолання проблеми циклів та забезпечення стійкості національної економіки. У найбільш радикальному виразі ця таксономія може бути зведена до таких складових (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

Складові таксономії макрорегуляторів відповідно до кейнсіанської фіскальної парадигми та їх характеристика

| Складові таксономії макрорегуляторів | Характеристика |
|---|--|
| Мікс-політика Самуельсона-Тобіна | Стабілізація економіки забезпечується поєднанням експансивної монетарної та відносно стриманої фіскальної політики, що в кінцевому підсумку призводить до зниження процентних ставок. Альтернативна мікс-політика Мандела (комплекс жорсткої монетарної політики і м'якої фіскальної) передбачає більш високі ставки і бюджетний дефіцит |
| «Фінансова репресія» | На думку Дж. Тобіна, запровадження обмежень на коливання процентних ставок та кількісні підходи до регулювання сфери фінансового посередництва дозволяють стимулювати сукупний попит. Також обмеження на коливання процентних ставок та портфельні вимоги щодо володіння державними цінними паперами роблять фіскальну експансію більш ефективною, оскільки послаблюють тягар державного боргу |
| Публічні інвестиції як важіль радикального впливу на сукупний попит | Згідно з Р. Харродом, масштабні інвестиції суспільного сектору є основним важелем виведення економіки зі стагнації як завдяки прямому впливу на попит, так і дії мультиплікатора державних витрат |
| Антициклічна модель поєднання дискреційних та автоматичних стабілізуючих механізмів Хансена | Е. Хансен запропонував ієрархічну схему комбінації макроінструментів для досягнення перманентної стабілізаційної мети макropolітики. Він згрупував заходи антициклічної політики так. Перша група – вмонтовані механізми гнучкості, або вмонтовані автоматичні стабілізатори, що діють у межах бюджетної та податкової системи і пристосовують податкові надходження та державні витрати до потреб згладжування ділового циклу. Друга група – автоматично діючі компенсуючі контрзаходи, які передбачають дискреційні повноваження центрального банку у сфері грошової пропозиції та процентних ставок. Третя група – керовані програми компенсування, які передбачають зміни у фіскальній політиці в масштабах, що потребують схвалення парламентом, оскільки розраховані на декілька років і можуть мати дестрибутивний характер |

Джерело: складено автором на основі: [116]; [125]

Як видно із структури макрорегуляторів, апологетикою яких виступала кейнсіанська теорія, фіскальна політика повинна бути апіорі гнучкою, а монетарна – акомодативною, тобто пристосовуватися до потреб бюджету та його функціоналізації як контрциклічного механізму. Проте прискорення інфляції з кінця 1960-х років хронічні. Бюджетні дефіцити та зростання державного боргу призвели до того, що вже на початку 1970-х років кейнсіанська макромодель зазнала теоретичного і практичного краху.

Монетаристська альтернатива передбачала декілька моментів лібералізації фінансових ринків для коливання процентних ставок і повернення ним алокаційної функції; запровадження монетарного правила – додержання сталого приросту грошової маси з року в рік; підтримання бездефіцитних бюджетів, оскільки фіскальні дисбаланси спотворюють систему грошової пропозиції і тим самим дестабілізують економіку. Водночас ідея М. Фрідмена про необхідність додержання правил у макроекономічній політиці швидше була побудована на основі емпірично-статистичного підходу, ніж на розробці позитивної теорії правил [124].

Емпірично-статистичний підхід добре поєднувався з теорією адаптивних очікувань. Унаслідок цього потреба у запровадженні правил проведення фіскальної політики (їх розуміли як етимологічно і гносеологічно нетотожні процедурним правилам та правилам голосування, дослідженням яких присвячена вага частина теорії суспільного вибору) впливала з екстраполяції минулого досвіду на теоретичну інтерпретацію сталості емпіричних зав'язків між макроекономічними параметрами в майбутньому. При цьому формулювання базового теоретичного апарату правил політики впливає з концепції динамічної інкосистемності, висунутої Ф. Кідлендом та Е. Прескотом. Оригінальний варіант даної теорії був розроблений на прикладі монетарної політики, однак, як показують окремі дослідники, він став вихідною точкою для аналізу правил політики у сфері бюджету [235].

Динамічна інкосистемність політики виникає тому, що центральний банк наділений дискреційними повноваженнями у сфері грошової

пропозиції, а тому саме дискреційні дії не сприймаються з довірою. Заміна дискреційних повноважень на дотримання правила політики дозволить усунути проблему динамічної інкосистемності й подолати інфляційне зміщення.

У найпростішій формі динамічна інкосистемність властива фіскальній політиці в такому вигляді. У довгостроковому періоді уряд схильний притримуватися лінії боргової стійкості, або суверенної платоспроможності. Однак у короткостроковому періоді він схильний застосовувати фіскальні заходи зі стабілізаційною метою, тобто реагувати за допомогою зміни величини бюджетного дефіциту на циклічні або структурні зрушення. Економічні агенти усвідомлюють цю дилему і починають висловлювати недовіру до фіскальних дій багатьма шляхами. Найбільш поширений – підвищення надбавок за ризик у структурі процентних ставок. Збільшення процентних виплат призводить до того, що у кожному наступному бюджетному році фінансування того самого обсягу видатків потребуватиме або додаткових податків, або додаткового збільшення бюджетного дефіциту.

У подальшому, виходячи з ідеї про те, що тільки дотримання правил приводить до виникнення довіри до політики з боку економічних агентів і усуває інфляційне зміщення, було запроваджено поняття репутаційної рівноваги [142]. Це поняття відображає стан макроекономічної системи за певного рівня довіри (підтримання репутації) центрального банку. Також ураховується, що орган макрополітики для досягнення довіри і встановлення репутації повинен проводити болісну політику (інвестиції в репутацію, або соціальні втрати завоювання довіри), після чого сильна репутація дозволяє долати проблему динамічної інкосистемності та інфляційного зміщення.

У більш розширеному варіанті динамічна інкосистемність політики диктує фіскальні правила дохідних частин бюджетів різних рівнів. Питання соціалізації фіскальних правил і норм у системі державних фінансів охоплюють широке коло фінансових теорій і концепцій. Особливе значення

мають наукові праці, що розкривають сутність стійкості державних фінансів, фіскальних механізмів їх функціонування.

Сучасне трактування фіскальних правил ототожнюється з процесом встановлення перманентних обмежувачів фіскальної політики у вигляді простих кількісних лімітів коливань бюджетних агрегатів [189].

Фіскальні правила передбачають, що:

- кількісний вимір певних обмежувачів є своєрідною метою політики та способу її спрямування;
- у такий спосіб специфікуються операційні фіскальні індикатори, стосовно яких застосовуються обмежувачі у вигляді встановлених правил;
- простота повинна слугувати засобом полегшеної операціоналізації правила, моніторингу, комунікації та слугувати цілям транспарентності фіскальної політики [158].

Дж. Копітс та С. Шиманський також запропонували критерії оцінки ефективності фіскальних правил. На їхнє переконання, такі правила повинні відповідати певним критеріям: чіткість визначення; транспарентність; простота; гнучкість щодо досягнення кінцевої мети політики; примусовість до виконання; консистентність; підтримка здоровою економічною політикою, включно із проведенням структурних реформ, якщо у них є потреба, продиктована необхідністю дотримувати правил [190].

Останній критерій має розширене тлумачення. Додержання правил повинне супроводжуватися тими структурними зрушеннями, які створять здорову основу для полегшення реалізації політики із вмонтованими обмеженнями в майбутньому. Якщо дотримання правила передбачає механічне підвищення податків або обмеження видатків, які можуть позитивно впливати на економічне зростання у довгостроковому періоді (наприклад, інвестиції в людський капітал), то воно не відповідатиме критеріям Копітса-Шиманського.

На думку Е. Лея, критерії Копітса-Шиманського на сьогодні є класичними (або так званими Копітса-Шиманського критеріями); саме вони

застосовуються для моніторингу фіскальних правил та є вихідною точкою для емпіричного аналізу їх змісту. З теоретичного та практичного погляду ряд економістів пропонує доповнити критерії Копітса-Шиманського: поправками на інфляцію; відносними значеннями виміру для підвищення їх зіставлення в часі та в розрізі країн; необхідністю у виході за межі правила щодо контролю за дефіцитами, тобто більш ефективним буде те правило, яке не замикається на величині бюджетного дефіциту, а є комплексним; середньостроковою орієнтацією, особливо у сфері видаткових програм, що дозволило б вийти за межі маніпуляції податками і видатками в короткостроковому періоді для розв'язання певних проблем фіскальної політики; урахування оцінки правил у контексті міжчасових зав'язків між бюджетом та діловим циклом [196]. Проте пропозиції з розширення критеріїв в Копітса-Шиманського у запропонованому напрямі є не стільки способом дати об'єктивну оцінку правил як інституційних складових рамкових умов фіскальної політики, скільки спробою розширити теоретичну обумовленість правил їх відповідністю концепції циклічного бюджетного балансу. Незважаючи на те, що втілення даної концепції справді простежується в дизайні фіскальних правил у багатьох країнах, виведення її на передній план критеріальної оцінки не є теоретично нейтральним. А у разі значної потреби приведення публічних фінансів у стан виходу з боргової пастки – навіть небезпечним.

Д. Ломбардо констатує, що будь-яке фіскальне правило повинно складатися щонайменше з трьох частин:

- 1) кількісний таргет (стеля) щодо одного чи декількох фіскальних індикаторів;
- 2) експліційні втрати (штрафні санкції, або позбавлення повноважень) провідників політики в разі відхилення від правил;
- 3) процедури моніторингу та примусу до виконання [194].

Зауважимо, що акцент на тому, що без складової у вигляді примусу до виконання та експліцитних санкцій за порушення фіскальні правила не

можуть вважатися правилами, а, швидше за все, є цілями фіскальної політики, або нормативними визначеннями принципів її реалізації. Така категоричність може пов'язуватися із функціональними аргументами, а можливо і з теоретичними.

У першому випадку, на думку Ломбардо, примус до виконання впливає з функцій фіскальних правил. Він стверджує, що правила:

- є засобом посилення сигналів про те, що фіскальна політика буде здійснюватися відповідно до зобов'язань притримуватися курсу на стійкість та стабільність у сфері державних фінансів;

- вони забезпечують стабілізацію очікувань і є їх номінальним якорем, що допомагає знизити рівень невизначеності та скоротити надбавки за ризик;

- є засобом скерування до виконання зобов'язань, оскільки вони роблять відхилення від соціально бажаних цілей політики занадто обтяжливими для політики [194].

Якщо примус до виконання взятих зобов'язань із обмежень на дискреційну політику є функціональним призначенням правил, то питання про його наявність у структурі правила не повинно викликати додаткових питань. Однак згідно з інституційними дослідженнями, характер примусу до виконання, не кажучи про відсутність такого примусу в структурі правила, не є нейтральним щодо того наскільки політичні гравці матимуть спонукальні мотиви до виконання правил. Це означає, що від характеру формулювання примусу до виконання моделі штрафних санкцій, процедур їх застосування, активації захисних статей тощо залежить дотримання правила і, як наслідок, його ефективність.

Інституційний імператив органів, що мають повноваження до застосування санкцій за порушення правил, також є важливим. Наприклад, якщо повноваження із застосування санкцій делеговані органу, що перебуває із порушником правила у владних зв'язках, то ефективність правила знижується (випадок парламентських коаліцій та призначених ними урядів) і

навпаки. Проте проблема полягає в тому, що ідеальна інституційна модель, яка б відповідала незалежній експертизі виконання правил, ускладнюватиме систему державної влади, унаслідок чого суспільство завжди може постати перед ризиками, оскільки існує альтернатива між витратами на забезпечення примусу та витратами від опортуністичного додержання правил [218]. Тому не випадково, що поєднання правил та незалежних від них спонукань до здорової фіскальної політики даватиме завжди кращий результат порівняно з випадком, коли невдале подолання проблеми динамічної інконсистентності супроводжується зміщенням її генерування від агента до принципала, що добре відомо з теорії ринкової трансформації монетарної політики [233].

Основними елементами фіскальних правил є: визначення мети і сфери їх застосування; нормативно-правова база для впровадження і функціонування; моніторинг їх дотримання; чітко окреслені умови, за яких допускається тимчасове недотримання правил; наслідки у разі недосягнення відповідних встановлених параметрів.

Виокремлюють чотири основні типи фіскальних правил:

1. Боргові правила, відповідно встановлюються обмеження для державного боргу країни в абсолютному значенні або у відсотках до ВВП. Цей тип вважається найефективнішим для забезпечення боргової стійкості, операційного управління та моніторингу. Боргові правила можуть встановлюватися як у межах окремої країни, так і на рівні міждержавного інтеграційного об'єднання.

2. Правила збалансованості бюджету застосовуються для досягнення балансу бюджету (загального, структурного або циклічно скориговано). Найвідомішим фіскальним правилом, котре є орієнтиром реалізації фіскальної політики і було запроваджено в різні часи у багатьох країнах ЄС, є так зване «золоте правило», яке наголошує на тому, що державні запозичення мають спрямовуватися лише на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків. Завдання «золотого правила» фіскальної політики – підтримка стабільного розподілу ресурсів державного сектору економіки на всіх фазах

економічного циклу (профіцит поточного бюджету вимірюється різницею між державними доходами та витратами).

3. Правило щодо обмеження загальних, первинних або поточних витрат бюджету. Такі ліміти зазвичай встановлюють в абсолютному виразі або залежно від темпів економічного зростання, а іноді й у відсотках до ВВП, з часовим горизонтом у діапазоні від 3 до 5 років. Ці правила не пов'язані безпосередньо з метою забезпечення стійкості боргу, але є імперативним інструментом для впровадження фіскальної консолідації, коли вони супроводжуються борговими правилами або правилами збалансованості бюджету. Крім того, правила щодо бюджетних витрат не обмежують стабілізаційної функції фіскальної політики в разі несприятливих потрясінь, оскільки не потребують коригування циклічних дискреційних податкових надходжень. Завдання антициклічної політики можна виконувати, скоротивши циклічно чутливі статті витрат, такі як допомога з безробіттям, однак за рахунок певного віддалення від цілі фіскальної стійкості. Правила щодо бюджетних витрат не сумісні з дискреційними заходами податкового і бюджетного стимулювання. Проте стелі витрат безпосередньо визначають обсяг державних ресурсів, що використовуються урядом і які порівняно легко відстежувати й контролювати.

4. Правила щодо регулювання бюджетних доходів встановлюють стелі на доходи та спрямовані на підвищення рівня акумулювання доходів і зборів та/або запобігання надмірному податковому тягареві. Більшість із цих правил безпосередньо не пов'язані із контролем рівня державного боргу, позаяк не обмежують витрат бюджету. Крім того, встановлення стелі на доходи може бути вельми складним завданням, оскільки доходи часто містять значний циклічний компонент, коливаючись залежно від стадії економічного циклу. Винятком є правила, які обмежують використання неочікуваних (нерегулярних) доходів для фінансування додаткових витрат. Застосування правил регулювання бюджетних доходів ефективно під час проведення проциклічної податково-бюджетної політики за умов відсутності дії

автоматичних стабілізаторів з боку доходів у період економічного спаду або стель доходів у фазі економічного піднесення. Як і правила щодо обмеження витрат, вони можуть безпосередньо впливати на стійкість державних фінансів.

Для того щоб фіскальні правила стали дієвим фіскальним регулятором стійкості фінансового сектору країни, вони повинні відповідати таким критеріям:

- не бути надто жорсткими для забезпечення необхідної гнучкості під час проведення контрциклічної політики;
- заслуговувати на довіру і запроваджуватися на постійній основі (потрібен політичний консенсус);
- бути прозорими для максимально легкого контролю і мінімально можливих маніпуляцій щодо уникнення дотримання норм та процедур фіскальних правил.

За допомогою критеріїв гнучкості оцінюється наскільки фіскальне правило дає змогу коригувати бюджетну політику в разі несподіваних зовнішніх шоків. Наприклад, щорічно збалансований бюджет не передбачає дії автоматичних стабілізаторів. Під час непередбачуваного економічного спаду податкові недонадходження повинні бути компенсовані відразу шляхом зменшення видаткової частини або підвищення податків. Практика використання циклічно скоригованого сальдо бюджету дає змогу не вживати дискреційних заходів з метою реагування на виникнення несподіваних зовнішніх шоків (економічного спаду, інфляції тощо).

Іншим критерієм є прозорість операції сектору загального державного управління, що забезпечується підрахунком операцій методом нарахування, запровадженням середньострокового бюджетного планування та діяльністю незалежних інститутів, котрі здійснюють нагляд за стійкістю державних фінансів.

Необхідно чітко визначити, за яких умов уряд має право недотримувати положень фіскального правила, адже за їх недотримання

можуть передбачатися фінансові та адміністративні санкції. Іншим інструментом, що сприяє додержанню цих правил, є незалежні установи, відповідальні за проведення аналізу дотримання процедурних норм і положень. Хоча фіскальні правила імплементуються за допомогою законодавчих норм, можливість їх перегляду може поставити під сумнів доцільність їх дотримання, тому за недодержання правил може настати лише політична відповідальність. Якщо рішення про запровадження фіскальних правил були ухвалені конституційною більшістю та імплементовані шляхом внесення доповнень до Конституції, це суттєво підсилює обов'язковість виконання та дотримання зазначених правил. Критерії ефективності визначають величину впливу правил на збалансованість між дохідною та видатковою частинами у довгостроковій перспективі. Зокрема, негативним можна вважати досвід окремих держав – членів ЄС, які дотримувались обмеження щодо дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП лише завдяки значним податковим надходженням одноразового характеру (наприклад, від приватизації, продажу ліцензій на використання частот для мобільного зв'язку тощо). Крім того, додержання фіскальних правил, які обмежують розмір дефіциту бюджету, можна досягти за рахунок тимчасових заходів стосовно підвищення податків та/або зменшення видатків, які не можуть діяти протягом тривалого часу. Зазначені проблеми актуальні й у разі обмеження структурного дефіциту. Хоча при його обчисленні вплив одноразових чинників виключається, дотримати граничного показника структурного дефіциту бюджету також можна за рахунок короткострокових заходів, що передбачають збільшення податків або скорочення державних інвестицій. У разі використання фіскальних правил, які передбачають обмеження обсягу бюджетних видатків, також немає гарантії, що заходи, спрямовані на виконання правила, матимуть усталений характер. Тобто з погляду забезпечення довгострокової збалансованості державних фінансів обмеження загального сальдо бюджету є менш ефективним, ніж структурного дефіциту чи обсягу видатків.

Багато країн застосовують два або більше фіскальних правила. Більшість розвинутих держав з-поміж тих, які використовують ці правила, водночас дотримують боргового правила і правила збалансованості бюджету, близько половини з них – трьох фіскальних правил: боргового правила, правила збалансованості бюджету й правила щодо обмеження загальних, первинних або поточних бюджетних витрат. На відміну від розвинутих держав лише половина країн із ринками, що формуються та країн, що розвиваються, використовують комбінацію боргового і бюджетного правил, а третина з них застосовує тільки одне фіскальне правило (переважно боргове) [71, с. 21-23].

Із чотирьох типів фіскальних правил найчастіше використовують правило сальдо бюджету і боргові правила, які зазвичай застосовуються одночасно. Правила щодо регулювання бюджетних доходів використовуються нечасто. На відміну від практики держав з розвинутою економікою, більшість правил у країнах з ринками, що формуються, та країнах, які розвиваються, покривають тільки бюджет центрального уряду, часто відображаючи обмеження наявності даних щодо всього сектору загального державного управління.

Набуття статусу члена валютного союзу стало важливою, але не єдиною рушійною силою прийняття фіскальних правил серед країн із фінансовими ринками, що формуються, та країн, які розвиваються. Головна мета полягала у сприянні фіскальній політиці конвергенції в межах новоствореного валютного союзу. Загалом члени валютних союзів становлять трохи менше половини всіх країн з фінансовими ринками, що формуються, та країн, які розвиваються, котрі впровадили фіскальні правила. Зазначена частка збільшується до приблизно 55%, якщо врахувати лише ті країни з ринками, що формуються, котрі є членами Європейського Союзу (у перспективі – члени зони євро). Серед країн з розвинутою економікою цей показник дорівнює близько 60% [147]. Варто зауважити, що майже половина країн з ринками, що формуються, та країн, які розвиваються, котрі не є

членами певного валютного союзу, запровадили фіскальні правила під час виконання програм МВФ (табл. 1.7).

Таблиця 1.7

Запровадження фіскальних правил під час виконання програм МВФ

| Країна | Програма МВФ | Країна | Програма МВФ | Країна | Програма МВФ |
|------------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|
| Аргентина | Так | Угорщина | Так | | |
| Вірменія | Так | Індія | Ні | Намібія | Ні |
| Ботсвана | Ні | Індонезія | Так | Нігерія | Ні |
| Бразилія | Так | Ямайка | Так | Пакистан | Так |
| Болгарія | Так | Кенія | Так | Перу | Так |
| Кабо-Верле | Так | Косово | Так | Польща | Так |
| Чилі | Ні | Латвія | Ні | Румунія | Так |
| Колумбія | Так | Литва | Ні | Сербія | Так |
| Коста-Ріка | Ні | Маврикій | Ні | Шрі-Ланка | Так |
| Еквадор | Так | Мексика | Ні | | |

Джерело: [147]

Не всі типи фіскальних правил однаковою мірою спрямовані на підтримання фіскальної стійкості, економічної стабілізації й, можливо, розміру фіскального простору, навіть коли їхні конструктивні складові добре опрацьовані. Поєднання різних типів фіскальних правил може допомогти усунути прогалини та розриви. Наприклад, боргове правило разом із правилом витрат забезпечить покращення боргової стійкості, водночас надаючи інструменти оперативних рішень у коротко- і середньостроковій перспективі щодо контрциклічного цільового регулювання розміру державного сектору. Це також можна забезпечити за рахунок комбінованої дії боргового правила і правила циклічно скоригованого балансу бюджету.

У державах – членах ЄС застосування фіскальних правил регулюється нормами Договору про функціонування Європейського Союзу, переглянутого пакту стабільності та зростання, Договору про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі. Протягом 2011–2013 рр. до фіскальних норм і правил ЄС внесено низку істотних змін.

Відповідно до ст. 3 Договору про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі встановлено нове фіскальне правило – структурний дефіцит сектору загального державного управління не повинен перевищувати 0,5% ВВП країни в ринкових цінах. Якщо

відношення валового державного боргу до ВВП істотно нижче 60% та ризики для довгострокової стійкості державних фінансів слабкі, верхня межа структурного дефіциту не може перевищувати 1% ВВП країни [232].

Досягнення цільового значення структурного дефіциту покладено в основу середньострокового бюджетного планування. За наявності виняткових умов державам – членам ЄС дозволяється тимчасове відхилення від встановлених середньострокових цілей. До цих умов віднесено такі, що не залежать від дій урядів, виникають у періоди значного економічного спаду, а тимчасове відхилення від зазначеного правила не ставить під загрозу середньострокову бюджетну стійкість країни. Контроль за дотриманням встановлених правил і норм здійснюють Рада міністрів економіки і фінансів та Європейська Комісія.

Коригувальний механізм запроваджується автоматично, якщо виявлено істотні відхилення від середньострокової бюджетної цілі або від траєкторії наближення до такої цілі. Цей механізм охоплює зобов'язання країни здійснювати заходи, спрямовані на усунення цих відхилень протягом встановленого терміну. Такі зобов'язання передбачені у програмах стабільності (держави – учасниці зони євро) або конвергенції (країни поза межами зони євро), які схвалює Європейська Комісія та затверджує Рада міністрів економіки і фінансів.

Для того щоб оцінити ефективність дотримання середньострокових цілей, нові правила передбачають моніторинг «цільового обсягу видатків». Цільовий показник видатків встановлює обмеження на щорічне зростання державних видатків відповідно до темпів їх збільшення у середньостроковому періоді. До країн, які не дотримуються середньострокових цілей, висувається вимога, щоб темпи зростання видатків були нижчими ніж базовий темп їх зростання.

Новий інструмент дасть змогу поліпшити якість бюджетного планування та його результативність за рахунок узгодження планових показників видатків та постійних доходів. Однак такий підхід не передбачає

встановлення обмеження на рівень державних видатків, якщо не відповідає визначеним середньостроковим бюджетним цілям.

Загальною тенденцією державних фінансів останніх років є формування чітких інституційних рамок для бюджетної політики та запровадження нових фіскальних правил у державах – членах ЄС (додаток Б). Головним мотивом їх модифікації й запровадження було створення надійних середньострокових орієнтирів у галузі бюджетної політики та підвищення довіри економічних суб'єктів до державної фіскальної політики. Вважається, що ухвалення фіскальних правил є важливим елементом у системі заходів із подолання фіскальних дисбалансів та досягнення підтримки громадськості при впровадженні програм фіскальної консолідації.

Як свідчать дані додатка Б, багато держав – членів ЄС упровадили нові фіскальні правила, спрямовані на посилення контролю за станом боргу сектору загального державного управління, а також щодо збалансування бюджету загального уряду. Перевага боргових правил полягає в тому, що вони безпосередньо спрямовані на забезпечення стійкості державного боргу. Їх упровадження відносно легко відстежувати та контролювати. Водночас немає чіткого операційного керівництва щодо виявлення впливу ухвалення політичних рішень на динаміку державного боргу в короткостроковому періоді (такий вплив має певний лаг та обмежений за дією), не відомі характерні риси функції економічної стабілізації в умовах здійснення країною проциклічної політики, цільовий показник боргового правила може бути досягнуто за рахунок реалізації тимчасових заходів, на стан боргу можуть впливати чинники, що діють поза межами урядового контролю.

Фіскальні правила щодо збалансування бюджету загального уряду в країнах ЄС передбачають чіткі виконавчі операційні процедури, безпосередньо пов'язані із забезпеченням боргової стійкості та відносно легко контрольовані урядом. Однак збалансованість бюджету може бути порушена внаслідок чинників, які перебувають поза межами контролю уряду

(наприклад, значного економічного спаду). Коригування з урахуванням фази економічного циклу надто ускладнене для країн, що проводять структурні реформи.

При застосуванні правил структурного балансу необхідно заздалегідь визначити можливі разові й тимчасові чинники, щоб уникнути їх дискреційного використання [160].

Огляд МВФ також дозволяє бачити, що післякризові періоди фіскальної консолідації були суттєво заохочені запровадженням фіскальних правил, унаслідок чого ті країни, які були більш наполегливі в цьому, мали краще позиціонування на ринках капіталу і змогли швидко стабілізувати та зменшити державний борг [158]. Звідси можна зробити загальний висновок про те, що процеси фіскальної консолідації, необхідність у яких зумовлена потребами забезпечення боргової стійкості, здійснюються на основі і за допомогою змін в інституційному забезпеченні бюджетних макростратегій.

Загальна класифікаційна схема фіскальних правил передбачає, що кількісні обмеження встановлюються щодо:

- бюджетного дефіциту;
- державного боргу;
- видатків бюджету;
- надходжень бюджету.

Правила щодо бюджетного дефіциту та державного боргу перш за все призначені для забезпечення суверенної платоспроможності та подолання проблем дефіцитного заміщення фіскальної політики. Забезпечення міжгенераційної рівності також урегульовується за допомогою даних правил, особливо якщо наперед береться до уваги те, що фіскальні дисбаланси не є нейтральними, а обслуговування державного боргу позначається на майбутніх обсягах запасу капіталу. Правила щодо видатків та надходжень тільки частково слугують завданню забезпечення фіскальної платоспроможності. Основне їх призначення – забезпечення контролю за зростанням масштабів суспільного сектору, причому, щоб таке зростання,

якщо воно є результатом преференцій суспільних благ відносно приватних, не було пов'язано з наслідками попередніх бюджетних дефіцитів. Флуктації первинного балансу бюджету, зумовлені нерівномірною борговою експансією в минулому, можуть призводити до зміщення в бік вищого обсягу податків і видатків. Запровадження обмежувачів на стрибкоподібні зміни в обсягах перерозподілу ВВП через бюджет також дозволяє створювати стимули до забезпечення стійкості державних фінансів з метою оптимізації та підвищення ефективності бюджетних програм. На думку фахівців МВФ, вибір змінної, що підпадає під обмеження з боку фіскального правила, має відповідати трьом основним критеріям:

- 1) тісний зв'язок з кінцевою метою (як правило, рівнем державного боргу до ВВП);
- 2) контрольованість та чіткий зв'язок з фіскальною політикою на операційному рівні;
- 3) транспарентність та простота моніторингу [158, с. 20].

Застосування різних за змістом фіскальних агрегатів як кількісних параметрів, поведінка яких підпадає під обмеження з боку правил, допускає наявність щонайменше двох базових наборів вибору між альтернативами.

Довіра проти гнучкості є традиційною дилемою, що відома з часів виникнення теорії динамічної інконсистентності. Ця альтернатива передбачає, що чим більш жорстким буде правило, тим менш воно гнучке в аспекті потенційно оптимальних реакцій на ті чи інші шоки. Наприклад, правило збалансованого бюджету є жорстким; його функціональне призначення для контролю за борговою стійкістю беззаперечно, унаслідок цього дотримання його дозволяє завойовувати довіру й мати релевантні макроекономічні вигоди. Проте це правило не дає можливості гнучко реагувати на шоки, а тому може бути проциклічним. Правило циклічно збалансованого бюджету набагато гнучкіше, оскільки допускає оптимальну реакції на економічні флуктації. Однак його гнучкість не гарантує, що державний борг опиниться під достатньо жорстким контролем. Асиметрії в

циклічній поведінці видатків і податків, а також асиметрична схильність до збільшення дефіциту на фазі рецесії й досягнення еквівалентного профіциту на стадії буму роблять його таким, що не користуватиметься довірою економічних агентів.

Гнучкість проти простоти є іншим аспектом проблеми. Основний акцент тут потрібно зробити на тому, як правила сприймаються економічними агентами з міркувань транспарентності. Імператив гнучких правил передбачає, що вони з позиції механізму своєї дії мають бути достатньо складними. Складність правила знижує його транспарентність, а тому можливості завоювання довіри на основі дотримання гнучких правил є набагато меншими. Також гнучкі правила допускають ширший діапазон наукових трактувань. Чим складніше правило, тим більш контроверсійним воно буде з погляду макроекономічної теорії, а тому інтерпретація його ефективності або ступеня слідування йому суттєво заміщується в бік індивідуальних політичних, теоретичних, світоглядних чи кон'юнктурних преференцій як у сфері політичного процесу, так і на рівні економічних агентів. Складні правила, як недостатньо транспарентні породжують проблему шуму, тим самим порушуючи принцип чіткої сигнальної властивості, необхідність у якій зумовлена макроекономічною ефективністю формування коректних очікувань. Помилки в очікуваннях, спричинені інтерпретаційним шумом та витратами на адекватність розпізнавання фактичної фіскальної політики, можуть призводити до певних алокаційних викривлень. Систематичні помилки в очікуваннях означитимуть, що таке правило не заслуговує на довіру, як наслідок – макроекономічний результат мало чим буде відрізнятися від випадку дискреційної політики і реакції економічних агентів на неї. Прості фіскальні правила, будучи транспарентними й мінімізуючи витрати на моніторинг політики, повинні бути механічними з міркувань функціонального імперативу. Простота правила передбачає, що воно повинно бути жорстким. А це знову повертає нас до першого набору вибору з поміж альтернатив – довіра проти гнучкості.

Як доводить Д. Ломбардо, більшість проблем з імплементацією політики, обмеженої фіскальними правилами, може виходити за межі дискусій про оптимальний вибір між довірою та гнучкістю і гнучкістю та простотою. Ефективність імперативу фіскальних правил додатково забезпечується ступенем покриття видатків суспільного сектору; координацією між рівнями бюджетної системи; правовим статусом законодавства, що запроваджує правила; наявністю адекватних бюджетних процедур (підготовка бюджету, виконання, наступний аудит); необхідністю у засобах обмеження застосування креативного бухгалтерського обліку виконання бюджету [193].

Продовжуючи висновки Д. Ломбардо про додаткові елементи, що покращуватимуть імператив фіскальних правил, потрібно зробити поправку на так званий балансовий підхід [198] до оцінки змін у фіскальній політиці. Розрив зв'язку між бюджетними дефіцитами та траєкторію державного боргу за допомогою варіювання в обсягах володіння урядом активами може суттєво спотворити макроекономічну логіку застосування фіскальних правил. Тимчасове покращення ситуації у сфері боргової стійкості не гарантуватиме, що довгострокова траєкторія державного боргу буде консистентна із суверенною платоспроможністю, вираженою процесами акумуляції бюджетних дефіцитів. Продаж урядових активів, а не здійснення необхідних структурних реформ, що супроводжують запровадження правил, підриває основи довгострокової фіскальної збалансованості, оскільки не розв'язує основної проблеми причин дефіцитного зміщення.

Проте імператив обмежувачів фіскальної політики у першому наближенні завжди спиратиметься на досягнуту узгодженість між вибором щодо типу правила та ревалентною макроекономічною метою.

МВФ пропонує підхід, основу якого становить чіткий зв'язок між типом правила та метою економічної політики, досягнення якої забезпечується за допомогою фіскальних імперативів (табл. 1.8).

Таблиця 1.8

Фіскальні агрегати, що підпадають під дію правил політики,
та її цілі

| Фіскальні агрегати | Цілі фіскальної політики | | |
|--|----------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| | Стійкість державного боргу | Економічна стабілізація | Контроль за розмірами уряду |
| Загальний баланс | ++ | - | 0 |
| Первинний баланс | + | - | 0 |
| Циклічно пристосований баланс | ++ | ++ | 0 |
| Циклічно збалансований бюджет | ++ | +++ | 0 |
| Співвідношення державного боргу до ВВП | +++ | - | - |
| Видатки | + | ++ | ++ |
| Надходження | | | |
| Стелі надходження | - | - | ++ |
| Нижня межа надходжень | + | + | - |
| Ліміти на незаплановані надходження | + | ++ | ++ |

Джерело: [158]

Наведені в табл. 1.8 інваріанти зв'язку між типом правил та цілями політики засвідчують, що вибір на користь конкретної моделі введення інституціональних обмежень у сфері публічних фінансів залежить від достатньо широкого набору чинників, специфічних для конкретної країни.

Найбільш радикальне правило, покликане гарантувати фіскальну платоспроможність у коротко- та довгостроковій перспективі – це правило збалансованого бюджету. Воно найбільшою мірою відповідає принципам фіскальної дисципліни та жорстких кредитних обмежень уряду. Підтримання збалансованого бюджету може мати ряд некейнсіанських експансивних ефектів, пов'язаних із підвищенням довіри до фіскальної політики. Зниження spread по боргових інструментах уряду є ключовим механізмом, що забезпечує можливості для підвищення видатків без виходу за межі інституціональних приписів щодо підтримання бюджетного балансу.

Слід визнати, що дієвість даного правила істотно різниться залежно від рівня боргового тягаря. У випадку нульового рівня державного боргу або наближеного до цієї позначки запровадження правила збалансованого

бюджету повною мірою себе реалізовує як інструмент забезпечення платоспроможності та стабільності у сфері публічних фінансів. Але якщо країна вже нагромадила певну або істотну величину державного боргу, ситуація змінюється. Крім уже загаданої жорсткості цього правила і, відповідно, проциклічності, воно має один суттєвий недолік. Контроль за щорічним бюджетним балансом підвищує варіативність видатків у часі, оскільки в такому разі будь-які коливання процентних виплат одразу підвищують дисперсію величини первинного сальдо бюджету. Якщо мультиплікатор бюджетних витрат не є великим, уся проблема зводиться до необхідності постійних перерозподільних маніпуляцій у межах наявної структури публічних фінансів. Якщо мультиплікатор буде значний, виникатимуть додаткові негативні проциклічні ефекти.

Іншою проблемою даного правила є те, що воно потребує застережень на випадок бюджетного профіциту. Інакше зростання податкових надходжень під час буму супроводжуватиме необґрунтоване підвищення видатків. Також це правило не гарантує забезпечення довгострокової боргової стійкості, оскільки згладжування процентних виплат або намагання уникнути підвищення податків чи зменшення для їх здійснення може супроводжуватися підвищенням обсягів рефінансування державного боргу. Перманентне рефінансування саме і є тим важелем, який послаблює зв'язок між правилом бюджетного балансу та борговою стійкістю в довгостроковій перспективі.

Правило, що обмежує щорічний загальний дефіцит, є більш м'яким варіантом правила щорічно збалансованого бюджету. Воно дозволяє пристосуватися до циклічних коливань у межах ліміту коштів, що визначатимуться величиною первинного дефіциту. Основний розрахунок робиться на те, що дефіцит є невід'ємним елементом компенсації шоків. Функціонування автоматичних стабілізаторів априорі передбачає гнучкість реакції податків та видатків на коливання ВВП та зайнятості, внаслідок дії яких утворення бюджетної нерівноваги буде виконувати стабілізаційну

місію. Без дії автоматичних стабілізаторів правило обмежень на бюджетний дефіцит не мало б достатньої стабілізаційної ефективності, а було б зведене виключно до контролю за збільшенням державного боргу. Додаткова гнучкість цього правила, порівняно з випадком збалансованого бюджету, полягає у тому, що коливання процентних виплат уже не так механічно передаються поведінці сумарного обсягу видатків. Можливості для компенсації процентних виплат у межах загального дефіциту також повинні допускати більш гнучку реакцію на шоки.

Проте правило також має ряд істотних недоліків. Якщо процентні виплати є вищими ніж ліміт дефіциту, визначеного правилом, єдиним інструментом, маніпулюючи яким уряд може вплинути на сукупний попит, є обсяг первинного профіциту. Потреби у фіскальному імпульсі (додатковій порції чистих видатків) можуть не збігатися в часі з обсягами процентних виплат. Унаслідок цього можливості застосування первинного профіциту зі стабілізаційною метою суттєво обмежені. Якщо на один і той самий період припадає зростання процентних виплат і збільшення первинного профіциту (адже уряд не може впливати на первинний профіцит, якщо на загальний дефіцит накладено обмеження), зменшити який уряд не може з огляду на стиснення податкової бази, правило контролю за загальним дефіцитом також породжує проциклічні ефекти. Якщо шок є достатньо сильним або економіка обтяжена державним боргом та її структурною рисою є коливання обсягу випуску з року в рік, то стабілізаційні властивості даного правила будуть мізерними. Його призначення для контролю за державним боргом також може не гарантувати стабільності у сфері платоспроможності, оскільки процентні виплати можуть рефінансуватися. З міркувань досягнення довіри та контролю за дефіцитним зміщенням воно суттєво поступається правилу збалансованого бюджету, хоча допускає певну гнучкість у випадку, коли уряд справді може варіювати величиною первинного бюджетного балансу. Можливість сумістити обмеження на дефіцитне зміщення з м'якою роботою автоматичних стабілізаторів є головною перевагою цього правила [122].

Таким чином, потреба у фіскальних правилах, на думку фіскальних теоретиків Дж. Капітса та С. Шиманського, спирається на політекономічний аргумент, що правила коригують зміщення короткозорого уряду у бік нагромадження державного боргу за рахунок витрат майбутніх генерацій, а також забезпечують подолання проблеми динамічної інконсистентності, що результує у здобуття значних переваг у вигляді завоювання довіри до політики [169].

Причину запровадження правил А. Дрейзен зводив до наступного: якщо суспільство прагне до ефективної фіскальної політики, має інтенції до запровадження обмежень на бюджетні дефіцити, то найбільш переконливим свідченням того, що ця позиція буде втілюватися у вигляді формальних зобов'язань, і є запровадження формальних правил фіскальної політики. Політика, що спирається на жорстку, зрозумілу і транспарентну основу, яка також збалансована з міркувань стимулів та примусів, має набагато більше шансів завоювати довіру, ніж політика без формалізації зобов'язань, системи контролю та обмеження [153]. Оскільки саме з довірою до політики пов'язуються суттєві макроекономічні вигоди та запровадження правил, що ведуть до її завоювання, є основним позитивним аргументом щодо накладання обмежень на дискреційні рішення у сфері бюджету.

Нормативні аргументи впровадження фіскальних правил мають дещо іншу природу і стосуються цілого набору питань, пов'язаних із потребою в раціоналізації бюджетних рішень і приведенні поточної фіскальної політики у відповідність із потребами забезпечення стійкості державних фінансів. Правила покликані забезпечити ультимативний контроль за відповідністю між так званим суспільним договором, суспільним вибором та економічною політикою, що здійснюється органами представницької демократії [122].

Останніми роками у системі розроблення й упровадження фіскальних правил домінують такі тенденції:

- ухвалення нових фіскальних правил та посилення чинних у багатьох країнах у відповідь на поширення кризових явищ;

- наближення кількості фіскальних правил та їхньої структури у країнах із ринками, що формуються, до показників розвинутих країн;
- ускладнення фіскальних правил нового покоління та поєднання в них цілей фіскальної стійкості з потребами гнучкості для реагування на фінансово-економічні шоки;
- виникнення деяких особливостей правил «другого покоління», таких як використання циклічно скоригованих цілей, чітко визначені умови й процедурні положення щодо тимчасового недотримання фіскальних правил, ґрунтовніші правові та правозастосовні механізми, пов'язані з нижчим рівнем проциклічності фіскальної політики.

Беручи за приклад ранні фіскальні правила, застосовані в Австралії, Німеччині, Чилі, Швейцарії, багато країн почали встановлювати циклічно скориговані граничні показники (Австрія, Великобританія, Іспанія, Колумбія, Португалія) або спосіб (Панама, Сербія) [160]. Інші поєднують правила щодо видатків із новими або діючими борговими лімітами, таким чином надаючи в розпорядження урядів операційний інструмент для управління бюджетними агрегатами та цільовий орієнтир для контролю рівня фіскальної стійкості.

Загалом фіскальні правила нового покоління складніші у використанні та породжують нові проблеми для національних урядів (наприклад, оцінки розриви реального і потенційного ВВП). Фіскальні правила, прив'язані до фаз економічного циклу, зосереджують увагу на стабілізаційних цілях бюджетної політики та водночас покликані забезпечити стійкість державних фінансів у період реалізації програм фіскальної консолідації та у довгостроковій перспективі.

Післякризові періоди фіскальної консолідації були суттєво заохочені запровадженням фіскальних правил, унаслідок чого ті країни, які були більш наполегливі у цьому, краще позиціонували себе на ринках капіталу, змогли швидко стабілізувати та зменшити державний борг. Так, у країнах-членах ЄС діє нове фіскальне правило, згідно з яким структурний дефіцит СЗДУ не повинен перевищувати 0,5% національного ВВП.

В Україні не розраховуються фіскальні індикатори первинного та структурного балансу СЗДУ. Це ускладнює процес оцінювання стійкості державних фінансів та аналізу ефективності фіскальної політики уряду. Однак розрахунки відповідних цільових показників регулярно проводяться експертами МВФ і, відповідно, можуть бути використані при підготовці бюджету та складанні макроекономічних прогнозів (табл. 1.9).

Таблиця 1.9

Фіскальний індикатор розвитку фінансової системи України
(у відсотках до ВВП)

| Індикатор | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Дефіцит сектору загального державного управління | 4,8 | 4,6 | 4,2 | 3,7 | 3,1 | 2,6 | 2,4 | 2,2 |

Джерело: складено автором на основі: [184]

Такий стан свідчить про високу фіскальну вразливість СЗДУ та необхідність здійснення урядом фіскальних коригувань, проведення фіскальної консолідації для цих цілей. Досягнення цільового значення покладено в основу середньострокового бюджетного планування. Правила, зорієнтовані на стійкість державних фінансів, є специфічними, оскільки фіскальні агрегати, що підпадають під інституційні обмеження, є розрахунковими. В основу розрахунків закладено певні теоретичні принципи. Поєднання різних типів правил стало підґрунтям для усунення фіскальних розривів за допомогою змін в інституційному забезпеченні бюджетних макростратегій.

При оцінюванні фіскальних розривів найвагомим є компонент, що свідчить про розбіжності між поточним рівнем структурного первинного балансу бюджету і первинним балансом, який забезпечує стабілізацію чи зниження обсягу державного боргу з метою гарантування фіскальної стійкості.

Індикатори фіскальних розривів вказують на величину коригувань фіскальної політики у середньо- чи довгостроковому періодах, необхідних для збереження стійкості державних фінансів. Чим більше значення цього

індикатора, тим істотніших коригувань первинного структурного балансу бюджету потребуватиме держава з метою забезпечення стійкості державних фінансів [11]. Ці індикатори дають кількісні оцінки стосовно фіскальних розривів, що мають бути усунені для забезпечення стійкості державних фінансів і виявляють ймовірність виникнення «фіскальних стресів» [210].

З метою оцінки макроекономічних і фіскальних умов стійкості державних фінансів, розроблення рекомендацій щодо впровадження та моніторингу застосування фіскальних правил у країнах ЄС утворено незалежні фіскальні інститути, зокрема фіскальні ради (Fiscal Councils). Фіскальні ради підвищують рівень прозорості фіскальної політики та, водночас, покликані сприяти використанню незалежних макроекономічних прогнозів у рамках підготовки бюджету, а також визначити розумні варіанти фіскального коригування.

Вважаємо за доцільне вивчити зазначений досвід утворення та функціонування незалежних фіскальних інститутів у розрізі можливого запровадження найкращих практик із урахуванням умов України, необхідності забезпечення стійкості державних фінансів. Міжнародний досвід запровадження фіскальних правил на зміну дискреційній фіскальній політиці, однією з характеристик якої є надмірна схильність до дефіциту бюджету, може бути корисним для України [86].

В Україні діє фіскальне правило щодо обмеження загального обсягу державного й гарантованого державного боргу на кінець бюджетного періоду 60% річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту. У разі перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення такого загального обсягу боргів у відповідність із положеннями Бюджетного кодексу України (Ч. 2 ст. 18).

Слід зважити, що фіскальні правила стали дієвим регулятором макроекономічної політики у країні й передбачають, що державні запозичення слід спрямувати на інвестиції, а не на фінансування поточних витрат, а також на одночасне стимулювання надмірного посилення

податкового навантаження та збільшення розмірів сектора загальнодержавного управління.

Однак фіскальні правила як такі не є гарантією стійкості державних фінансів. Крім того, стійкість державних фінансів, яка підтримується ринковими механізмами, може бути не менш ефективною, ніж та, що досягається за допомогою фіскальних правил і норм. Отже, для того, щоб фіскальні правила і норми стали дієвим регулятором макроекономічної ситуації в країні, вони повинні відповідати кільком критеріям:

- не бути занадто жорсткими для забезпечення необхідної гнучкості при проведенні контрциклічної політики;
- заслуговувати на довіру та запроваджуватися на постійній основі;
- бути прозорими для максимально легкого контролю і мінімально можливих маніпуляцій.

Існують різні підходи до досягнення цих критеріїв, але ті, які є важливими в системі державних фінансів і пов'язані з рекомендаціями щодо впровадження фіскальних правил в Україні, спрямовані на забезпечення як у коротко-, так і в довгостроковій перспективі дотримання збалансованого державного бюджету, а також формування системи заходів з метою забезпечення ефективних і прозорих процедур складання бюджету та контролю за виконанням бюджету. Необхідно забезпечити створення відповідної інституційної бази складання бюджету на основі незалежних оцінок макроекономічного розвитку та податкових надходжень. Процес прийняття рішень повинен бути відкритим і прозорим, побудованим на незалежних оцінках внутрішніх і зовнішніх економічних ризиків [43].

Таким чином, запровадження фіскальних правил і норм необхідно звести до теоретичних та емпіричних аргументів. Перші стосуються переважно проблем підвищення рівня транспарентності бюджетного процесу в контексті фіскальної консолідації, тоді як другі – координації податково-бюджетної політики на національному рівні як імперативу стійкості державних фінансів.

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретико-методологічних засад забезпечення стійкості державних фінансів у контексті здійснення фіскальної консолідації дає змогу сформулювати такі висновки:

1. Визначено, що на межі XX–XXI ст. зростає значення дослідження державних фінансів як цілісної системи: закладених в ній можливостей адаптування до ринкової економіки, перетворивши фіскальний простір у розвитку державних фінансів до наростаючої обмеженості бюджетних ресурсів. Ключовою тенденцією сьогодення, на наш погляд, є поглиблення деструктивних явищ у реальному секторі економіки, що вимагає вироблення нових підходів до проведення оперативних заходів у сфері державних фінансів, з урахуванням прогресивного іноземного досвіду та стратегічних імперативів розвитку економіки.

2. На сьогодні країни з ринком, що формується, та країни, що розвиваються, мають відносну стійкість державних фінансів. Можна вказати на вдосконалення основ фіскальної політики, формування достатнього фіскального простору для маневру бюджетної і монетарної політики без шкоди стійкості державних фінансів, що стало основою для прийняття обґрунтованих управлінських рішень і розроблення стратегічних планів, бюджетів на національному, регіональному та місцевому рівнях. Тому фіскальна політика має вирішальне значення для створення (організації) інституційних умов підвищення стійкості державних фінансів за наявності стохастичних елементів класифікації державних фінансів. Глобалізація суттєво модифікує традиційне розуміння державних фінансів. Сьогодні державні фінанси є чимось більшим, ніж просто забезпечення доходів і регулювання державних витрат, адже вони акумулюють і нецентралізовані ресурси з метою спрямування їх для досягнення цілей державної політики, стимулювання та схвалення приватної ініціативи в питаннях фінансування суспільних і змішаних благ.

3. Доведено, що трансформація теорій дослідження зміцнення інституційної спрямованості та підвищення функціональної ефективності державних фінансів в архітектоніці інструментів фіскальної політики була пов'язана з еволюцією фінансової системи. Важливу роль у цьому процесі відіграли фактори і тенденції підвищення стійкості державних фінансів, які стали результатом фіскального детермінізму та удосконалення його перманентної сутності в напрямі фіскальної консолідації. Водночас проект модернізації державних фінансів України передбачає зміцнення управління державними фінансами завдяки підвищенню його операційної ефективності та прозорості через запровадження стійкої інтегрованої системи управління ресурсами держави.

4. Установлено, що фіскальна консолідація виникла як реакція на неплатоспроможність традиційної макрофіскальної теорії, котра ґрунтується на неокласичній традиції, щоб дати відповідь на запитання як знизити рівень дефіциту й темпи зростання державного боргу. Історично саме система державних фінансів вийшла на перший план і перетворилася на мейнстрим теорії фіскальної консолідації, тоді як теоретичні концепції суспільного сектору економіки були сформовані лише частково, знаходилися на периферії наукової думки і не були затребувані для реалізації фінансової політик держави. Саме різниця у нормативному та позитивному аспектах відіграє принципову роль у розмежуванні теоретичних підходів фіскальної консолідації та державних фінансів.

5. Поглиблено розуміння сутності, змісту та ролі стійкості державних фінансів у сучасній економіці. Доведено, що фінансову стійкість можна визначити як форму внутрішнього прояву стабільності фінансового стану суб'єкта ринкових відносин, що забезпечує стабільну платоспроможність, в основі якої лежить збалансованість активів і пасивів, доходів і видатків, додатних і від'ємних грошових потоків. На рівні макроекономіки розвиток, фінансова стійкість і фіскальна безпека економічної системи залежать насамперед від стану стійкості державних фінансів.

6. Доведено, що для забезпечення довгострокової стійкості державних фінансів потрібно створити інституційні умови для формування виважених бюджетних рішень, до переліку яких входять: широке професійне обговорення прогнозу макроекономічних показників, покладених в основу формування бюджету; оцінювання бюджетних ризиків; аналіз середньострокових наслідків державних запозичень і гарантій уряду для економіки та системи державних фінансів, оцінювання впливу видатків з обслуговування та погашення державного боргу і фінансування основних функцій держави; децентралізація бюджетної системи та підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів.

7. Сформульовано основні фіскальні правила та визначено основні норми стійкості державних фінансів, як об'єктивного процесу, поза яким подальший розвиток і модернізація фінансової системи та держав зокрема, розв'язання основних глобальних фінансових проблем стають неможливими. Теоретична етимологія фіскальних правил щільно пов'язана з розвитком нової класичної макроекономіки та різними макроекономічними й політико-інституційними інтерпретаціями позитивних і нормативних висновків теорії суспільного вибору. Фіскальні правила дедалі частіше розглядаються як невід'ємний елемент дизайну механізму макроекономічної політики, зорієнтованої на транспарентність, відповідальність та довгострокову ефективність системи державних фінансів.

РОЗДІЛ 2

ФІСКАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

2.1. Інституціоналізація стійкості державних фінансів в умовах макроекономічної нестабільності

В умовах невизначеності фундаментальна цінність інституціоналізації бюджетної консолідації як інструмента забезпечення стійкості державних фінансів, системного знання про неї та її модернізації зумовлена необхідністю відновлення відносної збалансованості та коінтегрованості у сфері доходів, видатків, дефіцитів і боргів держави. Ідея бюджетної консолідації і принципів неодмінного повернення до бюджетного балансу в разі середньострокового виходу за межі еквівалентності доходів та видатків розглядалася безумовним атрибутом ефективної моделі не тільки фіскальної консолідації, а всієї системи державних фінансів. Бюджетна консолідація, яка передбачає фіскальні реформи з метою підвищення стійкості державних фінансів, є рушійною силою інституційних реформ.

Криза висвітлила роль бюджетної консолідації яка відображає запас міцності економіки й обумовлює об'єктивні можливості інституційного (зокрема бюджетного) регулювання під час спаду або його попередження. Адже країни з низьким рівнем заборгованості в докризовому періоді змогли активно використати фіскальні стимули, не ставлячи під суттєву загрозу фінансову стійкість у середньостроковому періоді й не спричиняючи погіршення умов припливу інвестицій [59].

Виклики глобальної економічної кризи, зумовлені макроекономічними та фінансовими дисбалансами, потребували посилення інституційних реформ фіскальної політики, створення інституційних і фіскальних механізмів стійкості державних фінансів.

Реалізація бюджетної стратегії національного розвитку країни передбачає формування системи механізмів, що перетворюють сукупність елементів системи державних фінансів у єдиний дієвий організм. Спираючись на етимологію походження поняття «механізм» в економічній літературі, під інституційним механізмом забезпечення стійкості державних фінансів слід розуміти сукупність методів та інструментів, спрямованих на реалізацію системи норм, правил, заходів і стимулів щодо ефективного виконання ними основних функцій, а поняття «механізм» пропонується розглядати як сукупність дій органів державної влади щодо захисту від загроз і ризиків, а також забезпечення стійкості державних фінансів та сталого економічного розвитку шляхом безпосереднього виконання державними фінансами ключових функцій [70].

Забезпечення стійкості державних фінансів потребує дієвих механізмів – від адміністративних, економічних, організаційно-правових, фінансових та фіскальних до нових механізмів, що поєднують інструменти й методи забезпечення стійкості та поступального розвитку державних фінансів. Щодо визначення ролі перших у цьому процесі, слід зауважити, що ринкова економіка не виключає наявності потужного впливу держави на фінансово-економічні процеси. Власне ринок не здатен своєчасно виявити ті види інвестиційної діяльності, на які можна покластися у майбутньому та швидко сконцентрувати необхідні ресурси для їх динамічного розвитку. Ринок також не здатен забезпечити прискорену структурну модернізацію економіки та фінансової системи, оскільки така функція належить державі.

Водночас держава, враховуючи високий ступінь впливу дієвих механізмів у фінансово-економічні процеси, виступає двояким джерелом їх змін. З одного боку, державне втручання може пом'якшувати коливання ринкової кон'юнктури, які загрожують, наприклад, фінансово-економічною кризою, а з іншого – може порушувати модель стійкого економічного розвитку. Через виключність свого становища держава є монополістичною організацією, яка одночасно забезпечує стійкість державних фінансів та

формує небезпеку реалізації не суспільних, а колективних чи особистих фінансових і економічних інтересів.

Отже, важливими елементами державного регулювання фінансового сектору виступають формальні інститути (наприклад, нормативно-правові акти), соціально-економічна суть яких з погляду забезпечення стійкості державних фінансів виявляється у таких впливах:

1. Інтегруючий вплив інститутів, які, сприяючи консолідації фінансових ресурсів суб'єктів економічної діяльності, забезпечують цілісність всієї фінансової системи.

2. Інформаційний вплив інститутів полягає у накопиченні, обробленні та передачі спеціалізованої фінансової інформації, необхідної як для діяльності фінансових інститутів, так і для інших суб'єктів господарювання. Виконуючи інформаційну функцію, інститути забезпечують чітке дотримання формальних правил.

3. Орієнтаційний вплив виявляється у тому, що фінансові інститути та інші суб'єкти, які коригуються їхніми послугами, виступають одним із інструментів спрямування суб'єктів фінансово-економічних відносин у напрямі реалізації суспільних інтересів і, намагаються призупинити діяльність суб'єктів господарювання, що ігнорують ці інтереси.

Зазначені впливи інститутів сприяють стійкості державних фінансів, їх здатності деякою мірою пом'якшувати прояви кризових явищ шляхом урегулювання економічних, суспільно-політичних, соціальних суперечностей. Щодо національної економіки, то економічні та фінансові інститути виступають законодавчо-примусовим механізмом її функціонування [52].

До інститутів, діяльність яких покликана забезпечити стійкість національної економіки в цілому, і зокрема державних фінансів та їх розвиток, належать: бюджетно-податкова (фіскальна), грошово-кредитна, банківська, інвестиційні системи. Ця класифікація інститутів стійкості державних фінансів пояснюється таким чином.

По-перше, вони є основними структуроутворюючими системами економічного життя, що обслуговують матеріальне і нематеріальне виробництво. По-друге, ці системи формують основні важелі впливу на економічне зростання, серед яких можна виділити ціну, відсотки, податки, дивіденди. По-третє, динаміка функціонування й розвиток перелічених систем належить до найважливіших макроекономічних індикаторів, що характеризують благополуччя будь-якої економіки. Для економіки, що перебуває під дією шоківих впливів, бюджетні доходи і видатки, інвестиції в основний капітал, величина податкового виключення, величина кредитної ставки, стан грошового обігу є важливим важелем держави в контексті забезпечення життєдіяльності економічної системи. По-четверте, зазначені системи обслуговують відтворювальний процес [13].

Вплив цих інститутів на фінансову систему та їх роль у забезпеченні стійкості її функціонування є суттєвими. Інститутами стійкості державних фінансів виступають системи, які суттєво впливають на зниження дефіцитів уряду та акумулювання державного боргу. Наведені інститути стійкості державних фінансів у процесі своєї взаємодії виконують ряд спільних функцій:

- забезпечення ресурсами усіх секторів економіки, створення оптимальних умов для руху товарних і грошових потоків;
- регулювання розподілу ресурсів, доходів, кредитів;
- створення умов керованості економікою;
- налагодження та розвиток економічних зв'язків;
- підвищення активності підприємницької діяльності та ефективності запозичення і залучення засобів;
- забезпечення комплексності та системності економічної і соціальної політики;
- реалізація принципу соціальної справедливості з метою забезпечення соціальних гарантій і захисту громадян держави.

У процесі реалізації цих функцій формуються можливості для здійснення розширеного відтворення, а в реальному секторі економіки починають діяти фактори, що упорядковують її структуру та забезпечують дію стимулів економічного зростання. Наразі складність дії інститутів стійкості національної економіки (державних фінансів – авт.) полягає у тому, що:

– існуючі механізми розподілу ресурсів уже застаріли, а нові знаходяться на стадії формування, система розподілу доходів в Україні спотворена [27].

Тому обґрунтування нових інституціональних механізмів стійкості державних фінансів має забезпечуватися з урахуванням функціональних аспектів державних фінансів. При цьому чим складніша функціональна структура, тим досконалішими повинні бути відповідні інститути та механізми їхньої діяльності. Неузгодженість функціонального й інституційного регулювання спричиняє виникнення певних дисбалансів або навіть суперечностей, які посилюють уразливість державних фінансів до внутрішніх і зовнішніх шоків та знижують їхню стійкість.

На думку С. Ю. Колодія, питання розбалансування фінансових ресурсів держави треба розглядати з іншими важливими завданнями становлення інституційного середовища, що сприятиме підтриманню економічного зростання, підвищенню ефективності державного управління, подоланню корупції, збільшенню рівня економічної свободи [54].

Аналіз Державного бюджету України свідчить, що за фактичним виконанням обсяги доходів державного бюджету відрізнялись як від запланованих, так і від фактично досягнутих за попередні періоди. З одного боку, спостерігалось недовиконання планів мобілізації доходів у 2013-2014 рр. [93]; з другого – за підсумками 2015 р. доходи, мобілізовані до держбюджету, зросли на 49,74 %, а в 2013-2015 рр. його дохідна частина (за ним виконанням) збільшилася на 57,62 %.

При цьому й планові, й фактичні показники мобілізації доходів до державного бюджету не мали відповідної кореляції з динамікою економічного зростання. Збільшення дохідної частини бюджету у 2015 р. було заплановане (й досягнуте) за умов зниження показника реального ВВП (відносно попереднього року) на 9,9 %. При цьому зафіксоване істотне підвищення індексу інфляції (індекс споживчих цін збільшився на 43,3 %) [51]; [88]. Різкі зміни виявилися характерними й для обмінного курсу національної валюти. Отже, політика примноження доходів державного бюджету проводилася за умов погіршення показників економічного й соціального розвитку. Водночас фактичні показники виконання бюджету за доходами були вищими від запланованих.

Таким чином, Урядом було взято курс на збільшення видаткової частини державного бюджету за плановими показниками. Темпи її зростання виявилися доволі високими, хоча й (у 2013-2015 рр.) значно нижчими (на 10,69 в. п.) за доходи. З точки зору співвідношення дохідної та видаткової частин держбюджету за новими показниками простежується спрямованість на розв'язання завдань фіскальної консолідації. Утім, її темпи були невисокими: якщо розрив між доходами та видатками (за плановими показниками) у 2014 р. сягав 83,46 млрд грн, то 2016 р. – уже 74,15 млрд грн. Варто також врахувати факт внесення змін до державного бюджету на 2015 р. із метою коригування показників видатків і доходів.

Стосовно фактичного виконання видатків слід зауважити, що вони мали стійку тенденцію до збільшення. Темпи їх зростання були доволі високими, хоча й нижчими, ніж заплановані: протягом 2013-2015 рр. видатки підвищилися на 42,99 %, тоді як доходи – на 57,62 %. Розбіжність між доходами видатками сягала 14,63 в. п., що вказує на зменшення розриву між ними порівняно з плановими показниками. Такий результат зумовлений переважно виконанням держбюджету у 2015 р., коли дохідна частина зросла (порівняно з фактичним показником за попередній рік) на 49,74 %, а видаткова – на 34,1 % відхиленням 15,64 в. п. Водночас розриви між

видатковою й дохідною частинами бюджету залишалися чималими – 42,22 млрд грн.

Фіксувалися зміни також показників кредитування з державного бюджету. За планами його обсяги мали збільшитися в 2015 р. у 2,18 раза проти попереднього року. Водночас на 2016 р. передбачено стримування нарощування кредитних операцій – вони повинні становити 98,75 % плану на 2015 р. Водночас фактичне виконання кредитування з держбюджету істотно відрізнялося від запланованого, що було спричинено відчутним зростанням величини повернення кредитів (у 2,39 раза). Натомість обсяг наданих кредитів примножився порівняно з попереднім роком на 7,89 %, внаслідок чого динаміка показників кредитування у 2015 р. стала фактором зменшення розривів між дохідною й видатковою (включаючи кредитування) частинами бюджету.

Утім, зменшення бюджетного дефіциту у 2015 р. не сприяло зміцненню фінансової стабільності. Більше того, розв'язання проблем доходів державного бюджету переважно за допомогою монетарних механізмів (грошової емісії та девальвації курсу гривні) призвело до істотного погіршення такої стабільності (знизився сукупний попит, підвищилися ставки за кредитами й депозитами, зросли обсяги відпливу капіталу за кордон, мільйони громадян виявилися неспроможними оплачувати комунальні послуги). Крім того, не досягнуто помітного скорочення бюджетних видатків, а стрибок індексу споживчих цін призвів до їх девальвації.

Замість досягнення позитивних результатів щодо забезпечення фінансової стабільності відзначалося поглиблення диспропорцій у фіскальній сфері. Зокрема, різко загострилися ризики фінансування Пенсійного фонду України, державних банків і корпорацій реального сектору, залишаються високими обсяги державних запозичень. Постала потреба в запровадженні невідкладних заходів із реформування системи оподаткування з метою

забезпечення адекватних обсягів ресурсної бази для фінансування видатків у наступні періоди.

Протягом першого півріччя 2016 р. зберігалася тенденція до зростання розривів між видатковою й дохідною частинами державного бюджету. Доходи державного бюджету зростали нижчими темпами, ніж видатки. Незначний вплив на динаміку показників дефіциту бюджету справляли операції кредитування, що призвело до нарощення бюджетного дефіциту. Водночас загострилися ризики фінансування держбюджету. Зросла потреба в мобілізації ресурсу з метою фінансування активних операцій (використання коштів органів державного управління для розв'язання завдань макроекономічної стабілізації). За умов недовиконання планів приватизації державного майна для забезпечення фінансування бюджету у 2015 р. було істотно збільшено обсяги бюджетних запозичень (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Динаміка показників фінансування Державного бюджету України
у 2013-2016 рр., млрд. грн.

| Показники | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|---------------------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------------|
| | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт (січень- вересень) |
| Загальне фінансування | 75,50 | 64,71 | 88,63 | 78,05 | 78,45 | 45,17 | 85,19 | 63,40 |
| Фінансування за борговими операціями: | 83,36 | 81,04 | 209,76 | 201,83 | 166,81 | 117,51 | 97,07 | 67,18 |
| запозичення | 164,42 | 160,88 | 332,75 | 322,65 | 625,17 | 514,09 | 251,26 | 170,24 |
| погашення | -81,07 | -79,84 | -122,99 | -120,82 | -458,36 | -146,58 | -154,20 | -84,07 |
| коригування | - | - | - | - | - | 20,0 | - | -18,99 |
| Надходження від приватизації | 1,46 | 1,48 | 0,48 | 0,47 | 17,0 | 0,15 | 17,10 | 0,07 |
| Фінансування за активними операціями | -9,31 | -17,81 | -121,60 | -124,25 | -105,36 | -72,49 | -28,98 | -38,53 |

Джерело: [49]

Згідно з планом, фінансування Державного бюджету України мало зростати до 2014 р., а в 2015 р. зменшитися на 11,48 %. На 2016 р. передбачене його збільшення на 8,6 % порівняно з 2014 р. Однак фактичні показники у 2013-2014 рр. були нижчими за планові; за підсумками 2015 р. фактичне значення зменшилося на 42,42 % відносно плану на цей рік, а порівняно з обсягом, досягнутим у 2014 р., - на 42,12 %.

Водночас протягом 2015 р. тривала купівля боргових цінних паперів Уряду з метою надання фінансової підтримки НАК «Нафтогаз України» на суму 29,7 млрд грн, а також забезпечення ліквідності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (на 51,6 млрд грн) [48].

Істотне зменшення бюджетного дефіциту у 2015 р. виявилось тимчасовим – у 2016 р. показники фінансування державного бюджету мали стійку тенденцію до зростання (табл. 2.2). Зведення бюджету з профіцитом у січні 2016 р. змінилося поступальним нарощуванням його дефіциту починаючи з лютого. При цьому темпи зростання фінансування держбюджету виявилися досить високими: в березні воно збільшилося в 4,41 раза; у квітні (порівняно з попереднім місяцем) – у 2,1 раза; в травні – на 19,2 %; за підсумками червня – на 32,75 %. Така динаміка відображає збереження досить високих ризиків виконання бюджету (стосовно мобілізації доходів, здійснення видатків і проведення операцій кредитування). З боку видатків не досягнуто їх обмеження з метою розв’язання завдань фіскальної консолідації. Мобілізація доходів до державного бюджету значно відстає від потреб у забезпеченні видатків [59].

Таблиця 2.2

Динаміка показників фінансування державного бюджету України
за перше півріччя 2016 р., млрд. грн

| Показники | План на 2016 р. із урахуванням змін | Січень | Лютий | Березень | Квітень | Травень | Червень |
|---------------------------------------|-------------------------------------|--------|--------|----------|---------|---------|---------|
| Загальне фінансування | 85,19 | -2,45 | 2,40 | 10,57 | 22,19 | 26,45 | 35,10 |
| Фінансування за борговими операціями: | 97,07 | 1,02 | 25,81 | 24,36 | 42,89 | 47,10 | 46,51 |
| – запозичення | 251,26 | 12,30 | 48,10 | 57,44 | 83,63 | 105,41 | 114,69 |
| – погашення | -154,19 | -11,28 | -14,02 | -24,81 | -32,47 | -39,42 | -49,19 |
| – коригування | - | - | -8,27 | -8,27 | -8,27 | -18,99 | -18,99 |
| Надходження від приватизації | 17,10 | 0,01 | 0,01 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,04 |
| Фінансування за активними операціями | -28,98 | -3,48 | -23,42 | -13,81 | -20,73 | -20,68 | -11,45 |

Джерело: [14]

Важливу функцію в розвитку інституційних механізмів забезпечення стійкості державних фінансів виконують Національний банк України та банківська система загалом. Значний тиск зовнішніх умов на розвиток банківського сектору, зокрема виведення великих обсягів капіталу за кордон, необхідність відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб вкладникам ліквідованих банків втрачених депозитів, посилення ризиків, девальвація гривні й вплив банківських депозитів істотно знизили стійкість вітчизняної банківської системи.

На сьогодні вона потребує додаткових обсягів капіталізації в сумі близько 40–50 млрд грн. При цьому комерційні банки можуть розраховувати лише на власні ресурси або на кошти країн-донорів і міжнародних фінансових організацій, оскільки уряд не здатен забезпечити такі суми додаткової капіталізації за рахунок платників податків навіть для державних банків і банків із державною участю, як у 2008–2011 рр.

За таких умов посилюють роль і значення підтримки державних фінансів грошово-кредитною політикою НБУ, хоча ця політика тривалий час залишатиметься досить жорсткою. Разом із тим монетарна політика не може замінити інституційні механізми забезпечення стійкості державних фінансів та національні програми підтримки економіки. Банківська система й надалі впливатиме на державні фінанси переважно шляхом перерахування прибутків НБУ до бюджету, а також підтримки банками ринку державних облігацій [70, с. 560].

Досвід діяльності центральних банків багатьох країн свідчить про необхідність макропруденційного аналізу на постійній основі. У Національному банку України за участю міжнародних експертів у межах проекту НБУ (Canadian International Development Agency) активно працює робоча група з питань фінансової стійкості, до складу якої входять представники провідних департаментів НБУ. Вони вже провели велику роботу з визначення наявних макроекономічних дисбалансів, ідентифікації основних системних ризиків, розробили методологію й інструментарій

оцінювання впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на стійкість державних фінансів.

Проте на сьогодні в НБУ, на відміну від більшості центральних банків світу, немає підрозділу з питань стійкості фінансової системи, функцією якого мало б бути проведення на регулярній основі якісного макропруденційного аналізу та розроблення відповідних рекомендацій. Необхідність створення такого підрозділу назріла, адже його діяльність посилить ефективну систему ранньої діагностики шляхом проведення моніторингу та аналізу системних ризиків, зокрема стрес-тестування, забезпечить своєчасне інформування керівництва НБУ стосовно потенційних шоків, дасть змогу розробити низку заходів щодо попередження можливої кризи та мінімізації її наслідків, допоможе налагодити постійні дієві зв'язки з громадськістю та фінансовими ринками з метою забезпечення підтримки репутації та підвищення довіри громадян до Національного банку України.

Стрес-тестування є традиційним інструментом аналізу, що застосовується під час підготовки огляду стійкості державних фінансів. Нині цей інструмент використовують 80 % центральних банків, що публікують огляди.

Під загальносистемним стрес-тестом (system-wide stress test) розуміють результат комплексного аналітичного тестування прогнозу, здійснюваного для визначення ключових ризиків фінансової системи шляхом отримання оцінки впливу надзвичайних, але цілком вірогідних, макро- та мікроекономічних шоків як на фінансову систему, так і на окремі сектори економіки та фінансові й товарні ринки [92].

Метою проведення стрес-тесту є виявлення потенціальних шоків, що можуть вплинути на стійкість фінансової системи. Визначаючи ступінь стійкості, регулятори виявляють аспекти невизначеності, підвищеного системного ризику, а також пропонують адекватні заходи зниження такого ризику. Стрес-тестування має побічний ефект – посилює ринкову

дисципліну, оскільки діагностика передбачає оприлюднення інформації за кожним банком щодо впливу шоків на позиції у балансі, доходах і витратах.

Будь-який стрес-тест на макроекономічному рівні проводиться в однаковій послідовності з певними модифікаціями (рис. 2.1): спочатку ставиться завдання (мета проведення), потім визначається сфера застосування (банківський сектор, група банків, окремий банк), масштаби шоків (історичних або гіпотетичних), оцінюється вплив обраних шоків та вимірюється кількісно вплив на фінансову систему (моделюються ситуації, сценарії), готуються висновки й пропозиції щодо заходів (реагування).

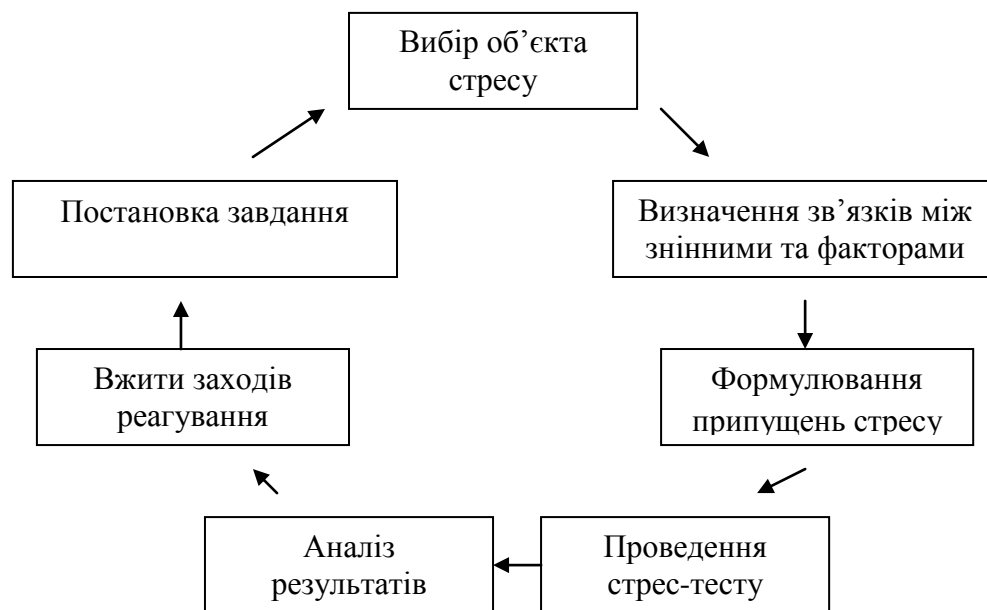


Рис. 2.1. Алгоритм стрес-тестів банківської системи
Джерело: [71]

Як наслідок попередніх свопів, політичні рішення мають бути розглянуті після визначення впливу шоку на стійкість фінансової системи. Ці рішення стосуються заходів, що допоможуть забезпечити безперебійну роботу, ефективність і постійну стабільність системи. Останній етап називають орієнтованим на політику [206].

Для більшості країн стрес-тест прогнозує, на скільки змінюються обсяги капіталу або якість фінансової системи внаслідок впливу зовнішніх факторів, у тому числі макроекономічних, таких як спад виробництва,

зростання інфляції тощо. Інструменти стрес-тестування часто доповнюють модель розвитку економічної системи країни або її окремих секторів.

Вибір об'єктів і методів проведення стрес-тесту залежить від ступеня впливу ризиків у кожній країні. Відповідно до методології МВФ, обов'язкове проведення стрес-тесту банківської системи. Проведення стрес-тесту підприємств нефінансового сектору чи інших секторів доцільне, коли в цьому секторі зростають економічні ризики для фінансово системи.

Слід зауважити, що не йдеться про моніторинг та аналіз показників фінансової стійкості (ПФС), які необов'язково можуть бути показниками стрес-тесту. Незважаючи на те, що об'єктом моніторингу ПФС і стрес-тесту є аналіз стійкості фінансової системи, відмінність між ними полягає в тому, що моніторинг аналізує поточний стан системи, стрес-тест – прогноз розвитку системи [152, с. 157], який передбачає відхилення від критичних значень, що можуть бути як розрахунковими, так і історичними.

Аналіз або моніторинг ПФС необхідно проводити раніше, ніж стрес-тестування, оскільки саме дослідження зміни економіки країни та її окремих секторів визначає об'єкти проведення стрес-тестування. Наприклад, якщо моніторинг ПФС вказує на зростання чистої відкритої валютної позиції банківського або корпоративного сектору, необхідно провести стрес-тест стосовно шоків значень валютного курсу.

Іншим важливим аспектом, який відповідно до методології МВФ кожна країна самостійно повинна визначити під час побудови стрес-тесту фінансової системи, є принцип агрегування показників. Тобто стрес-тестування стійкості фінансової системи можливе через порівняння результатів стрес-тестів, які проводять окремі економічні суб'єкти фінансової системи (наприклад, банки), або через тестування аграрних показників фінансової системи в цілому [221, с. 10]. При цьому ефективнішим є створення системи оцінювання стійкості фінансової системи з огляду на проведення аналізу та стрес-тестів безпосередньо суб'єктами фінансової системи (банками), результати яких потім консоліднуються, обробляються та

порівнюються з результатами централізованого загальносистемного стрес-тестування. Такий підхід потребує налагодженої системи обміну інформацією та методичних і аналітичних підходів до проведення стрес-тесту на рівні окремого економічного суб'єкта.

За методом побудови розрізняють три типи макрофінансового стрес-тесту:

1. Аналіз «чутливості», що визначає, як змінюється вартість активів унаслідок зміни основних економічних показників (наприклад, процентної ставки та валютного курсу).

2. Сценарний аналіз, метою якого є побудова та дослідження наслідків розвитку сценаріїв економічного розвитку, щоб оцінити та виміряти еластичність основних характеристик розвитку фінансових інститутів і фінансової системи до надзвичайних, але можливих припущень сценарію.

3. Індексний аналіз, завдання якого – визначення шляхів і швидкості поширення нестабільності від окремих інститутів до фінансової системи загалом.

Оскільки загальносистемне стрес-тестування є складним процесом, то МВФ пропонує дотримувати таких етапів:

1. Визначення кола факторів, що істотно впливають на стійкість фінансової системи. Для цього необхідно залучити як екзогенні, так і ендогенні відносно фінансової системи показники. Екзогенні показники мають характеризувати стан таких секторів економіки:

- 1.1) реального, для якого обов'язкова наявність системи показників, що характеризують економічне зростання та використання потужностей і окремих секторів економіки та економіки загалом. Наприклад, індекс споживчих цін, рівень заборгованості як між окремими підприємствами, так і між окремими секторами економіки;

- 1.2) державного, для якого обов'язковою для аналізу є система показників, котрі вказують на рівень дефіциту державного бюджету, джерела його фінансування та обсяги державного боргу;

1.3) зовнішнього.

До ендогенних показників необхідно включити показники:

1.4) товарних і фондових ринків;

1.5) балансових звітів фінансових інститутів;

1.6) обсягів і швидкості обертання капіталу між фінансовими інститутами.

2. Перевірка шоків і сценаріїв [76].

Відповідно до методології МВФ застосовують два загальних підходи, за допомогою яких можна визначити обсяги впливу шоків на стійкість фінансової системи.

Перший підхід – це метод вибору найнесприятливішого сценарію розвитку, за умов реалізації якого оцінюється стан фінансової системи. Він відомий під назвою «метод аналізу найгіршого випадку» [92, с. 9].

Другий підхід – визначення граничних значень (що можуть змінюватися з часом) основних показників стану системи, за умови дотримання яких система буде стійкою. Загалом ці підходи вирішують поставлене завдання.

Щоправда, досить дискусійним є питання включення історичних кризових показників як орієнтирів «аналізу найгіршого випадку» [144, с. 8]. Майже в кожній країні світу є наочні приклади власних кризових ситуацій, котрі добре вивчені й на базі яких побудовані моделі та отримані критичні значення показників системи. Проте недоліком цього підходу є невизначеність імовірності виникнення такого сценарію внаслідок неможливості апроксимації показників минулих криз відносно майбутніх. Тому важко стверджувати, що саме показники минулих криз можуть сформувати «найгірший випадок».

На практиці під час побудови [92] рекомендується застосування синтезу підходів: обґрунтування граничних показників сценарію за допомогою даних минулих криз; визначення обсягів і ймовірності втрат

фінансової системи внаслідок реалізації шоків за допомогою оцінювання перевищення допустимих значень за основними показниками стійкості.

Таким чином, здійснений аналіз дає підстави для висновку про тісний зв'язок між забезпеченням стійкості державних фінансів та підтриманням стабільності підприємств нефінансового сектору чи економічних суб'єктів фінансової системи (наприклад, банків) та веденням ефективної фіскальної політики. Цей взаємозв'язок повинен забезпечуватися через налагодження постійного моніторингу стійкості державних фінансів та вдосконалення методології і порядку стрес-тестування як ключового макропруденційного інструмента виявлення системних ризиків.

Кризові явища на початку XXI ст. потребували змін у характері інституційного механізму упровадження фіскальних правил стійкості державних фінансів. Інституційні підходи до розвитку державних фінансів зазвичай розглядають у системній єдності. Саме вони є головним об'єктом регулювання в процесі розроблення нових механізмів, що поєднують інструменти й методи забезпечення стійкості та поступального розвитку державних фінансів. Тому при обґрунтуванні нових інституційних механізмів стійкості державних фінансів інституційне регулювання має забезпечуватися на підставі врахування функціональних аспектів державних фінансів. При цьому чим складніше функціональна структура, тим досконалішими повинні бути відповідні інститути та механізми їхньої діяльності. Неузгодженість функціонального й інституційного регулювання спричиняє виникнення певних дисбалансів чи навіть суперечностей, які посилюють уразливість державних фінансів до внутрішніх і зовнішніх шоків та знижують їхню стійкість.

Упродовж останніх років у структурі фінансової системи України сталися істотні зміни, пов'язані з розвитком ринкових відносин, удосконаленням бюджетної системи та демократизацією всіх суспільно-економічних відносин, а ключовим завданням її розвитку стало забезпечення стійкості державних фінансів на засадах реформування економіки, насамперед шляхом

покращення інституційних підходів. Зазначений підхід відображає зв'язок зовнішніх впливів на стійкість державних фінансів з її реакцією, поведінкою, здатністю змінюватися під впливом керуючих імпульсів.

У науковій літературі з інституційної економіки основні проблеми інституційного забезпечення фінансової стійкості державних фінансів, характерні для багатьох країн, відображаються в процесі дослідження інституційного середовища та відомі як дилема інституційних змін Д. Норта [79], інституційні пастки та інституційні застереження, котрі можна розглянути як основні напрями вдосконалення інституційного механізму функціонування державних фінансів.

Наприклад, В. Міщенко і С. Науменкова під інституційним механізмом забезпечення стійкості державних фінансів розуміють сукупність методів та інструментів, спрямованих на реалізацію системи норм, правил, заходів і стимулів щодо ефективного виконання ними основних функцій, а поняття «механізм» пропонують розглядати як сукупність дій органів державної влади щодо захисту від загроз і ризиків, а також забезпечення стійкості державних фінансів та сталого економічного розвитку шляхом беззаперечного виконання державними фінансами ключових функцій [70].

Для модернізації інструментів фіскальної консолідації потрібні відповідні інституційні структури, форми й методи управління фіскальними відносинами як підсистеми, що формують внутрішній склад і структуру інституційного регулювання економіки, під якими розуміємо систему формальних і неформальних інститутів, що обмежують свободу дій економічних агентів [87]. Тому в процесі використання інструментів інституційного регулювання формується система взаємопов'язаних інститутів, котра регламентує межі прийняття рішень усіма учасниками цього процесу та відповідні процедури, які необхідно провести з метою виконання визначених функцій. При цьому об'єкти інституційного регулювання С. Колодій розглядає як процеси та явища, що відбуваються в державі у межах національної моделі соціально-економічної системи, а

суб'єкти – як сукупність органів державної влади й управління, наділених повноваженнями на розроблення та впровадження норм і правил, котрі регламентують відповідні соціально-економічні явища й процеси [54].

В Україні через брак інституційного досвіду модернізації фінансової системи в умовах ринкової трансформації, відсутність ґрунтовних теоретичних розробок у фінансовому секторі гостро постало питання функціонування національної економіки, яка в сучасних глобалізаційних умовах визначає самодостатність фінансів держави. Інституційне середовище в Україні формують інститути ринкової економіки, їхні комбінації, які породжують фінансові злочини, і транзитивного типу ментальність, для якої нормою є, зокрема, низька фіскальна свідомість. Якщо більшість нових країн – членів ЄС швидко досягли зростання ВВП на основі фіскальної трансформації соціально-економічної системи та без особливих проблем запровадили низку західноєвропейських фіскальних норм, то Україна неодноразово поставала перед негативними економічними і фіскальними наслідками невдалих реформ, що посилювало дисбаланс між запозиченими із зарубіжної практики податковими інструментами та реаліями господарювання й зумовило появу скептичного ставлення громадян до держави як ініціатора прогресивних змін і небажання фінансово підтримувати її діяльність [204]. Таким чином, фіскальна трансформація фінансової системи в Україні, з одного боку, має враховувати поточні економічні, соціальні й інституційні умови, а з іншого – бути спрямованою на те, щоб поліпшити соціально-економічну ситуацію і відкоригувати інституційне середовище [87].

2.2. Фіскальний механізм моделювання стійкості державних фінансів

Питання про механізми є однією з ключових проблем системи управління державними фінансами, адже реалізація бюджетної стратегії

соціально-економічного розвитку країни передбачає формування системи механізмів, що перетворюють сукупність елементів державних фінансів у нову якість системи. Проаналізувавши різні визначення поняття «механізм» в економічній літературі [37] та у працях з питань регулювання, управління [33], а також спираючись на етимологію його походження під механізмами стійкості державних фінансів відомі українські вчені С. Гасанов, М. Пугачов, Я. Ященко розуміють сукупність методів та інструментів, за допомогою яких здійснюється функція управління доходами та витратами сектору державного управління з метою забезпечення сталого економічного розвитку, підвищення рівня добробуту та соціальної захищеності населення, припинення демографічної та інтелектуальної деградації нації, а також запобігання негативному впливу на економіку динаміки цін на реальні фінансові активи [76].

Забезпечення стійкості державних фінансів потребує, як нами вже зазначалося, дієвих механізмів – від адміністративних, економічних, організаційно-правових та інституційних до фіскальних механізмів фінансової модернізації економіки.

У науковій літературі функціональними формами фіскального механізму державного регулювання називають бюджетний і податковий механізми. Аналізуючи підходи до визначення структури фіскального механізму, необхідно зосередити увагу на такому інституті державних фінансів, як цільові позабюджетні фонди, які за функціями, що на них покладаються, й обсягами акумулювання фінансових ресурсів відіграють надзвичайно важливу роль у регулюванні соціальних процесів. Узагальнюючи зазначене, поряд із бюджетним і податковими механізмами слід ввести до складу функціональних форм фіскального механізму також механізми формулювання та використання державних позабюджетних фондів цільового призначення.

У розвиненій економіці призначення фіскального механізму полягає у забезпеченні мобілізації грошових коштів до державного і місцевих

бюджетів, а також до державних позабюджетних цільових фондів; використання фінансових ресурсів держави на соціальний розвиток; міжбюджетного розподілу в перерозподілі державних фінансових ресурсів як інструменті фіскальної політики.

Перехід на модель фіскальної політики із визначеними нормами і правилами багато в чому продемонстрував слідування успішним інституційним змінам як основи економічних реформ. Саме це спонукало до поширення досвіду запровадження нових моделей інституційної модернізації в сучасних технологіях ухвалення рішень у сфері бюджету, оподаткування, державних запозичень [87].

Слід зазначити, що для реалізації регулюючого потенціалу фіскальних інструментів потрібні відповідні організаційно-економічні структури, форми й методи управління фіскальними відносинами як підсистемами, що утворюють внутрішній склад і структуру фіскального механізму, під яким розуміємо сукупність економіко-організаційних і правових форм та методів управління державними фінансами з метою досягнення загальноекономічних і соціальних цілей.

Аргументована також позиція науковців, які до підсистем функціонування фіскальних відносин, що формують конструкцію фіскального механізму, додають фіскальне планування і прогнозування; фіскальні засоби та стимули [85].

Отже, важливими інструментами фіскальної системи виступають формальні інститути (наприклад, нормативно-правові акти), соціально-економічна суть яких, з погляду забезпечення стійкості державних фінансів, проявляються у таких впливах:

1. Інтегруючий вплив інститутів, які, сприяючи фіскальній консолідації забезпечують цілісність всієї фінансової системи.

2. Інформаційний вплив інститутів полягає у накопиченні, обробленні та передачі спеціалізованої фіскальної інформації, необхідної як для збалансування доходів і видатків сектору загального державного управління,

так і для поширення застосування фіскальних правил. Виконуючи інформаційну функцію, фіскальні інститути забезпечують стійкість державних фінансів.

3. Орієнтаційний вплив виявляється у тому, що інститути у більшості країн світу виступають одним з інструментів обмеження ризиків розвитку фіскальної сфери.

Зазначені впливи інститутів сприяють стійкості державних фінансів, її здатності деякою мірою пом'якшувати прояви кризових явищ шляхом урегулювання фіскальних і соціально-економічних суперечностей.

Сучасний досвід забезпечення стійкості державних фінансів засвідчив, що більшість діючих фіскальних інститутів фінансової системи виявилися недостатньо функціональними й ефективними. Вони не відповідають принципам оптимальності в реалізації фіскальної модернізації фінансових систем у посткризовій ситуації. Криза також слугувала поштовхом до підтримання стабільності й стійкості сектору загальнодержавного управління, оскільки стійкість є макроекономічним індикатором стратегічного розвитку не тільки цього сектору, а й інших, пов'язаних із ним. Отже, постає потреба у використанні теорії систем і сучасних загальносистемних характеристик державних фінансів, що визначають економічний розвиток (табл. 2.3). Останні дві властивості державних фінансів (регуляція та розвиток), як динамічної системи, що еволюціонує, слід розглядати в нерозривному зв'язку. Основоположником теорії систем є Л. фон Берталанфі [145]. Відкриті системи функціонують за умови динамічної рівноваги, що може зумовити ускладнення системи з одночасним зменшенням хаотичності в її поведінці (послабленням ентропії). Для досліджуваного сектору можлива інша залежність: ускладнення його підсекторів і зростання самоорганізації системи супроводжуються збільшенням ентропії як міри невизначеності її поведінки та впливу на ринок капіталу як глобальної системи вищого рівня ієрархії.

Таблиця 2.3

Загальносистемні характеристики державних фінансів

| Характеристика | Сутність |
|------------------|---|
| Структурованість | Наявність складної внутрішньої архітекtonіки взаємопов'язаних елементів |
| Ієрархічність | Належність до економіки та фінансової системи країни |
| Цілісність | Опосередкування функціонування низкою нерозривних взаємозв'язків |
| Функціональність | Цільове спрямування через функції державних фінансів, покликані підтримувати фінансову стійкість фінансової системи |
| Емерджентність | Функціонування за закономірностями, що не являє просту суму суб'єктів державних фінансів і відносин між ними |
| Обмеженість | Залежність системної функції державних фінансів від функціонування економіки |
| Мотивованість | Забезпечення створення однорідного й прозорого глобального економічного простору та підвищення ефективності окремого державного інституту (але разом зі зміною цільової настанови, що чинить дестабілізуючий вплив на економічну систему) |
| Адаптивність | Здатність пристосовуватися до впливу ендогенних і екзогенних чинників, котрі визначають існування СЗДУ та відновлення його стану відповідно до закону заперечення на якісно новому рівні зі збереженням базових характеристик. Періодичні кризові явища на ринках капіталів є вузловими моментами зміни парадигми функціонування державних фінансів, що супроводжується переосмисленням їхньої ролі та механізму функціонування |

Джерело: складено авторам на основі: [145]

Апріорі вважається, що держави з високим ступенем організації, де нівелюються ризики, теоретично здатні встановити рівновагу та підтримувати стійкий розвиток. Вони дають змогу державним інститутам ефективно знижувати трансакційні витрати й ризики, отримувати необхідну інформацію, сприяти ефективному розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів, зменшувати кон'юктурні невизначеності, позитивно впливати на реальний та інший сектори економіки, протистояти зовнішнім шокам. Не поділяємо думку, що фінансова стабільність не передбачає максимально ефективного функціонування всіх елементів державних фінансів, а також, що ця стабільна система має бути спроможною обмежувати й усувати диспропорції через механізми самокоригування ще до того, як вони призведуть до виникнення кризи [205].

У різних державах з метою нейтралізації кризи, обмеження фінансових диспропорцій та відновлення макроекономічної стійкості розробляють концептуальні підходи, які передбачають внесення кардинальних змін у фіскальну політику, націлену на відновлення інституційних рамок комплексного управління державними фінансами. Реалізація таких програм передбачає посилення контролю за державними витратами та доходами, застосування механізмів стримування нарощування державних боргових зобов'язань, забезпечення погашення державного боргу, накопиченого у попередні періоди. Важливого значення набувають розроблення та застосування заходів, спрямованих на нейтралізацію фіскальних ризиків (як виявлених, так і тих, що можуть загостритися в майбутні періоди).

Вирішення таких завдань ускладнюється погіршенням умов економічного та фінансового розвитку, зростанням напруженості в реалізації соціальних програм, а в окремих державах і загостренням політичної ситуації. Зазначені питання розглядаються у багатьох працях вітчизняних науковців. Особлива увага приділяється синхронізації фіскальної та грошово-кредитної політики, державному регулюванню ринкового сектору, фінансуванню соціальних програм.

Погіршення показників стійкості державних фінансів виявилось у зростанні невідповідності між дохідною та витратною частинами сектору державного управління. У період економічної кризи в державах–членах ЄС (враховуються показники ЄС-27) частка доходів сектору державного управління відносно ВВП (2007–2009 рр.) знизилася на 0,5 в. п. Щодо державних витрат, то вони збільшилися на 5,5 в. п. Як наслідок, значно зріс бюджетний дефіцит (з 2007 до 2009 р. – від 0,9 до 6,9% ВВП). Водночас різко підвищилися показники відношення державного боргу до ВВП – з 58,8 до 74,4 %, тобто на 15,6 в. п. [167]

Важливого значення у забезпеченні стійкості державних фінансів набувають питання управління доходами та витратами сектору державного управління [209]. За визначенням фахівців МВФ, реформи оподаткування

мають на меті створення умов для прискорення економічного зростання шляхом обмеження перешкод, тоді як реформування державних витрат є ключовим у підвищенні рівня надання публічних послуг. Кожній країні властиві різні обсяги й функції державного сектору. Чим розвинутішою є країна, тим вищим є попит на державні товари й послуги (закон Вагнера) та вартість їх надання (відносно товарів і послуг, що виробляються іншими секторами економіки). З урахуванням прогнозованого зростання виплат на пенсійне забезпечення в майбутні періоди тиск на державні витрати зростатиме. Тому стратегія реформування державних витрат охоплює такі ключові складові:

- забезпечення стійкості соціальних видатків та оплати праці у публічному секторі економіки (передусім у сфері бюджетів сектору державного управління);
- досягнення позитивних результатів у більшій справедливості в розподілі доходів;
- створення інститутів, спрямованих на забезпечення контролю державних витрат.

Особлива увага приділяється питанням соціальних витрат та оплати праці в державному секторі економіки, оскільки їхнє значення у зростанні державних витрат у більшості країн виявилось переважним. Проведення результативного фіскального коригування останніми роками підтверджує, що зменшення таких витрат було найстійкішим та довгостроковим. Зокрема, забезпечення в довгостроковому періоді стійкості публічної пенсійної системи та охорони здоров'я (або збільшення їх відповідного покриття) належить до важливих пріоритетів. Позитивних результатів очікується досягти внаслідок підвищення ефективності витрачання ресурсів у сферах освіти та публічних інвестицій (хоча шляхи досягнення таких результатів мають відмінності у різних державах). Слід також урахувати, що результативність реформування державних видатків значною мірою залежить від інституційної структури, за допомогою якої розв'язуються такі

завдання. Особливого значення набувають питання запровадження фіскальних правил, зокрема правила здійснення видатків, а також планів фіскальної децентралізації.

Зміни витратної частини держави не повинні призводити до стримування темпів економічного зростання внаслідок зниження витрат на розвиток пріоритетних галузей господарського комплексу, інфраструктури, проведення структурної перебудови тощо.

Протягом останніх десятиліть фіскальні баланси у країнах ОЕСР були дефіцитними та коливалися біля позначки 3% ВВП. У період останньої рецесії вони значно погіршилися досягнувши рекордних рівнів у 2009 р. [203]. Фінансування розривів (гепів) між видатковою та дохідною частинами бюджетів здійснювалося переважно за рахунок державних запозичень, що спричинило зростання тягаря з їх погашення й обслуговування. Характерно, що такі явища спостерігалися, коли виявилися значні зміни в динаміці показників макроекономічного розвитку, які потребували нових підходів до фіскального механізму.

З метою стабілізації фіскального сектору використовують різні фіскальні механізми, запроваджені з урахуванням особливостей розвитку конкретної країни: посилення контролю за державними витратами, перегляд системи оподаткування в бік збільшення бюджетних надходжень (переважно шляхом запровадження заходів, які не впливають негативно на економічне зростання та зайнятість); удосконалення управління державними борговими зобов'язаннями; проведення фіскальної децентралізації; реалізація програм оздоровлення фінансового сектору; внесення змін до грошово-кредитної політики зі спрямуванням її на підтримку економічного зростання й зайнятості та ін.

Традиційно фіскальний сектор України ділиться на сектор загальних урядових операцій, операцій центрального уряду, а також діяльності Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування. Фіскальна консолідація має бути спрямована не тільки на забезпечення плавного

формування і виконання центрального і місцевих бюджетів у період переходу до децентралізації, а й вирішення проблем загального сектора державного управління в цілому. Тому необхідно ставити цілі, що охоплюють весь сектор. На думку Т. Єфименко, вони повинні включати в себе наступне:

- умови і способи мінімізації витрат і/або підвищення доходів, баланс доходів і витрат сектора державного управління, а також умови для мобілізації і використання додаткових ресурсів (сектор дефіциту фінансування) з метою сприяння економічному зростанню;
- досягнення збалансованого співвідношення загальних елементів державного бюджету місцевих бюджетів державних цільових фондів;
- скорочення прямої і непрямой фінансової підтримки державних фінансових і нефінансових корпорацій (за рахунок розширення власної ресурсної бази) з державного бюджету і його поступове обмеження [43].

У післякризовий період фіскальна політика в ЄС передусім спрямована на розв'язання проблем, які виникають у координації фіскального розвитку в співтоваристві загалом. При цьому не тільки враховуються особливості фіскальної сфери кожної держави, а й запроваджуються інституційні механізми наближення їх до норм та рекомендацій ЄС. Таким чином, координація фіскальної політики посилюється в напрямі досягнення загальних цілей та визначається «коридор відхилень» у проведенні фіскального регулювання в окремих країнах.

Національні фіскальні рамки відображають набір правил, процедур та інститутів, які формують фіскальну політику на національному рівні. Водночас вони передбачають урахування загальноєвропейських вимог та рекомендацій, спрямованих на підвищення фіскальної дисципліни, а також підтримання стійкості державних фінансів у кожній країні. Найважливішими вимогами для національних фіскальних рамок є: забезпечення бюджетної ефективності, запровадження обов'язкових фіскальних правил, дієвого середньострокового бюджетного планування, бюджетної координації

розмежувань між різними рівнями уряду, формування інституту незалежних фіскальних радників, забезпечення дострокової фіскальної статистики та ефективного бюджетного моніторингу, неупередженого макроекономічного та бюджетного прогнозування [226].

Децентралізація фіскальної сфери – один із механізмів стримування державного боргу та підвищення ефективності витрачання коштів. Вона спрямовується на виваженіше врахування інтересів платників податків та уряду [209].

Однією з позитивних рис децентралізації фіскальної сфери є створення послуг для кращого обліку тих гарантованих суспільних благ, які надають перевагу громадянам, а це, у свою чергу, означає ефективніше використання бюджетних ресурсів. Крім того, бюджетна децентралізація є одним із найважливіших елементів розвитку демократії, ефективним інструментом регулювання економіки, який не лише підвищує якість державного управління, але й забезпечує належний рівень добробуту громадян.

Бюджетна децентралізація в цілому і зокрема фіскальна зумовлена необхідністю створення ефективної моделі із забезпечення обґрунтованого розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів, зниження неефективного розподілу централізованих фінансових ресурсів, стимулювання місцевих органів влади до розвитку їхнього податкового потенціалу [119].

В. Оуте в 1972 р. запропонував теорему децентралізації, яка отримала широку популярність у зарубіжній економічній літературі. Сутність її полягає в наступному: «При відсутності економії та витратах від централізованого надання суспільних послуг рівень суспільного добробуту буде вищим тоді, коли рівні споживання певних благ визначатимуться окремо кожному територіальному утворенню, а не при підтриманні єдиного рівня їх споживання» [119, с. 154]. Йдеться про втрату корисності при централізованому рівномірному наданні послуг населенню внаслідок відмінностей у споживацьких перевагах, адже у кожній державі існує ряд

потреб, що не мають загальнодержавного інтересу, але є суттєво важливими для окремої території.

Дж. Бьюкенен у 1980 р. розробив гіпотезу «Левіафана», стверджуючи, що бюджетна децентралізація є стримуючим фактором у максимізації доходів уряду. Тобто «наскільки влада діє в інтересах максимізації власних доходів, настільки горизонтальна і вертикальна конкуренція між різними рівнями влади визначає розмір їх бюджету і, таким чином, обмежує загальний розмір бюджету державного сектору» [148, с.10]. Отже, за таких умов бюджетна децентралізація може допомагати уникненню надлишкової пропозиції суспільних товарів і тим самим зменшувати загальний рівень витрат держави.

Згідно з позицією Р. Масгрейва, виходячи із місцевих інтересів «надання місцевих послуг через багаторівневу систему диференційованих фіскальних об'єднань залишається більш ефективним, ніж однорідна модель централізованого забезпечення» [201]. Існує кілька видів децентралізації з різними характерними ознаками, наслідками та умовами успішної реалізації, а саме: політична, адміністративна, фіскальна і ринкова. Розглянемо фіскальну (бюджетну) децентралізацію, основоположником якої був американський економіст Ч. Тібу, що обґрунтував зміст бюджетної децентралізації у своїй праці «Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання» [228]. На його думку, саме фіскальна (бюджетна) децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Він довів, що лише при фіскальній автономії субнаціональних органів управління державні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами. Отже, за позицією Деркача М. І. саме фіскальна (бюджетна) децентралізація є центральним компонентом у процесі будь-якої децентралізації, оскільки її ефективність залежить від адекватного регулювання економіки відповідно до

рекомендацій Ради Європи з розвитку місцевого управління, зокрема й Європейських статутів місцевого самоуправління та регіонального самоуправління [34].

Взагалі термін «децентралізація» походить від латинського *de* – «заперечення», *centralize* – «середній, центральний» і означає «знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління шляхом передачі останнім частини функцій та повноважень вищими рівнями управління» [39]. Серед науковців немає суттєвих суперечностей щодо визначення поняття «фіскальна (бюджетна) децентралізація». На думку Нечай А., це «передача повноважень і відповідальності за виконання державних функцій та збору доходів від центральних органів проміжним або місцевим рівням системи державного управління квазінезалежним урядовим організаціям та приватному сектору» [77]. Як вважає Ч. Тібу: «фіскальна (бюджетна) децентралізація підвищує конкуренцію серед органів місцевого самоврядування, що в кінцевому підсумку обмежує обсяг суспільного сектору та підвищує ефективність діяльності місцевої влади, оскільки останні краще володіють інформацією про потреби своїх резидентів, на відміну від центральної влади» [228, с. 82]. Крім того, вона є складним процесом поділу функцій та повноважень між державою й органами місцевого самоврядування та між рівнями місцевої влади, містить розробку стратегій щодо її впровадження та значний обсяг планування роботи, який потрібно проводити поступово, виважено, з урахуванням усіх факторів та наслідків від запровадження тих чи інших законодавчих норм, що регулюють питання проведення децентралізації.

На думку Мартіна-Васкеса, уряди багатьох країн вважають, що повинна існувати одна уніфікована міжурядова фіскальна система, за якої мають функціонувати всі рівні управління (симетрична децентралізація) [215, с. 16]. Вагомі аргументи щодо такої позиції: якщо субнаціональні уряди будуть мати однакові обов'язки щодо здійснення витрат та акумулювання доходів, то це дозволить набагато простіше управляти такою системою.

Проте існує й інший погляд: однакові умови функціонування органів місцевого самоврядування не можуть бути основою здійснення ефективної децентралізації. Впровадження асиметричної децентралізації сприяє виконанню однієї з умов ефективної реалізації алокативної функції – відповідність обсягів виробництва суспільних благ потребам споживачів (згідно з Х. Ціммерманном) через максимальне врахування споживацьких переваг населення, яке проживає у тій чи на іншій юрисдикції. Але не в кожній країні, враховуючи особливості бюджетного устрою, законодавчої бази, ролі місцевої влади у загальній системі державного управління та незважаючи на всі позитивні сторони асиметричної децентралізації, створено умови для її реалізації.

Підхід Мартінса-Васкеса стосовно поділу фіскальної (бюджетної) децентралізації на симетричну й асиметричну дещо схожий із пропозицією Ч. Ханки розмежувати бюджетну децентралізацію на два види, ставлячи в основу такої класифікації можливість органів місцевого самоврядування самостійно встановлювати форми оподаткування [171].

Ч. Ханка, виділивши дані рівні децентралізації, підкреслив глобальність проблеми забезпечення місцевих бюджетів власними фінансовими ресурсами для належного виконання своїх завдань та функцій. Адже до держав, які входять у другу групу, належать лише США, Канада і Швейцарія, а решті країн притаманна така організація міжбюджетних відносин, за якої територіальні утворення залишаються залежними від центру. Але таку ситуацію не можна трактувати як тільки негативну.

Згідно з висновками економічної теорії, процеси децентралізації функцій ринкової влади можуть відбуватися у двох формах: делегування повноважень або передача певних функцій місцевим органам влади. При делегуванні повноважень частина компетенцій центральної влади передається місцевим органам влади, які перебувають в ієрархічній залежності від джерела делегованих повноважень і несуть юридичну відповідальність за свої дії. У разі передачі функцій ієрархічної залежності

немає. Відповідно до закону місцеві органи влади набувають виключних повноважень з виконання функції, які належать до їхньої компетенції [62, с. 358]; [63].

Щодо ситуації в нашій країні, то, розглядаючи Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [96] та положення Бюджетного кодексу України [17], можна виявити розбіжності у застосування термінів «делегування» і «передача» повноважень: закон використовує поняття «делеговані повноваження» (як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування цим законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад), а в Кодексі визначається цей процес як передача певних функцій місцевим органам влади. Зрозуміло, що така ситуація є неприпустимою, адже ці два поняття досить різні у процесі свого запровадження, тому потрібно визначитися, яке з них слід використовувати у ході проведення фіскальної (бюджетної) децентралізації.

Виходячи із сутності фіскальної (бюджетної) децентралізації, вона складається із децентралізації та централізації видатків. У теорії про фінансування про видатки відводиться основне місце, оскільки розмір і оптимальний напрям витрат є вирішальним моментом у державному господарстві [136, с. 52]. Таку позицію підтримує М. Фрідмен, але на додаток вбачає залежність визначення обсягу видатків від спроможності населення платити податки: «При наповненні бюджету набувають все більшого значення податки, величина яких залежить від границі власних доходів платників. Це зобов'язує державу спочатку встановити обсяг витрат, щоб, знаючи потреби населення, визначити джерела пошуку потрібної величини доходів; видатки служать мірилом і виправданням доходів» [16, с. 105].

На сучасному етапі розвитку суспільного сектору економіки, в якому значна увага приділяється уведенню децентралізації управління в державному секторі, першочерговість децентралізації видатків відносно

децентралізації доходів пояснюється тим, що децентралізація видатків дозволяє ранжирувати надані послуги відповідно до вподобань місцевих жителів. А диференціація рівня податків тягне за собою виникнення конкуренції між юрисдикціями, за якої підприємства будуть реєструватися на територіях з меншим податковим тягарем і збереженням попереднього місця знаходження, щоб уникнути оподаткування. Крім того, надмірна децентралізація доходів значно ускладнює та робить більш дорогим збір податків [102, с. 58].

Ще одним аргументом на користь першочергового здійснення децентралізації видатків є те, що коригувати дохідну частину набагато легше, ніж видаткову. Адже на центральному рівні не потрібно докладати великих зусиль, щоб змінити ставку відповідних податків або затвердити пропозицію щодо зміни процента відрахувань від загальнодержавних податків на користь органів місцевого самоврядування [215, с. 16]. У випадку з витратами ситуація більш складна: децентралізація видаткових повноважень передбачає проведення реформування національних галузевих законів (наприклад, законів про освіту, охорону здоров'я та ін.), що може зумовити зміну ролі галузевих міністерств та інших державних установ. За словами І. Усакова, бюджетна політика, за якої виконання бюджетом сконцентровано на доходах і ведеться від доходів, під обсяг яких підлаштовуються бюджетні видатки, характеризується високим рівнем оподаткування та мінімальними податковими пільгами [119, с. 154]. І як висновок з цього питання: «У світовій практиці після розподілу відповідальності за витратами слід розробляти систему закріплення податків і системи розподілу доходів між різними рівнями влади, і це є першими кроками вдосконалення системи міжбюджетних відносин» [34, с. 16].

Отже, виходячи з наведених вище аргументів, оптимальним варіантом є ситуація, коли спочатку визначаються статті витрат, обсяг яких обґрунтований та відповідає наявним потребам, з наступним пошуком доходів на їх покриття, оскільки відштовхуючись лише від наявних доходів у

межах певної території, неможливо забезпечити населення суспільними послугами в повному обсязі. Адже загальновідомим є той факт, що частка власних надходжень місцевих бюджетів досить низька та формується переважно з трансфертів із державного бюджету і загальнодержавних доходів, які розподіляються між відповідними місцевими бюджетами.

Таблиця 2.4

Переваги від упровадження бюджетної децентралізації

| |
|---|
| <p>Стимулювання конкуренції між регіональними суб'єктами</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Згідно з гіпотезою Тібу (1956 р.) жителі певних територій у разі незадоволення політикою місцевої влади можуть мігрувати в інші регіони («голосування ногами»), де є кращі умови для проживання. А це стимулює останніх до здійснення більш ефективної політики |
| <p>Можливість здійснювати експеримент в локальних масштабах</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Якщо у місцевих органів виникають труднощі з вибором найкращого способу надання певної суспільної послуги, то вони можуть перевірити різні підходи і порівняти результати |
| <p>Широкий доступ до необхідної інформації</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Інформація про локальні потреби в суспільних благах більш доступна місцевим органам влади, тому менші витрати на її утримання |
| <p>Краще задоволення потреб населення</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • У конкретній територіальній одиниці легше визначити потреби людей, які там проживають, тому місцеві органи влади можуть запропонувати такі суспільні блага, які більшою мірою відповідають їхнім уподобанням |
| <p>Покращення демократичної підзвітності органів місцевого самоврядування та якості їх управління</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Влада стає більш підзвітною, коли вона ближче до людей. Громадяни можуть краще контролювати поведінку державних службовців, коли вони безпосередньо реалізують свої повноваження у певному регіоні |

Джерело: складено автором

Аналізуючи переваги від проведення фіскальної (бюджетної) децентралізації, одні дослідники описують позитивні результати від її впровадження (табл. 2.4), у працях інших науковців наведено додаткові труднощі та певний ризик, особливо у країнах, що розвиваються (наприклад у роботах Танзі [223], Фукасакі та де Меллот [164]). Але практично всі

дотримуються думки про те, що реформи у цій сфері слід розробляти з великою обережністю, щоб сподіватися на результативні наслідки.

Незважаючи на значну перевагу проведення децентралізації бюджетних повноважень, звичайно, існують такі завдання, які не в змозі виконати органи місцевої влади. Повертаючись до функцій, які виділив Р. Масгрейв, до них можна віднести: підтримання високого рівня зайнятості, стабільності цін та економічного зростання (стабілізаційно функція); коригування розподілу доходів і майна (дистрибутивна функція) [201]. Також у цю категорію входять виробництво та надання таких суспільних благ: національна оборона, організація судової, законодавчої та виконавчої влади, забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, проведення міжнародної діяльності, фундаментальних та прикладних досліджень тощо.

Характеризуючи фіскальну (бюджетну) децентралізацію загалом як позитивний прогресивний процес, потрібно враховувати і проблеми, які вона може створити. На основі аналізу наукових праць можливо об'єднати небезпеки від здійснення фіскальної (бюджетної) децентралізації у такі групи [171]:

– Децентралізація може посилити нерівність, деформувати структуру внутрішніх ринків, а також спроможна зміцнювати ідентичність – потенційна пастка децентралізації полягає в тому, що за певних обставин вона може послабити економічну та соціальну згуртованість нації.

– Децентралізація може сприяти розвитку корупції, адміністративної непрацездатності та домінування місцевих еліт – існують розбіжності між тими, хто вважає децентралізацію способом підвищення, і тими, які вважають, що вона спричинює корупцію.

– Децентралізація може сприяти виникненню макроекономічної нестабільності – саме цей пункт є, мабуть, найбільш поширеною критикою децентралізації. Небезпека полягає у тому, що субнаціональні рівні управління підірвуть макроекономічне становище країн, здійснюючи

марнотратні заходи, які призводять до появи високого рівня інфляції. Дослідники вважають цю проблему особливо гострою, коли місцева влада має свободу у здійсненні запозичень на приватних ринках капіталу.

– В умовах децентралізації важче узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад із макроекономічними цілями держави.

Зрозуміло, що виділенням тільки окремих недоліків остаточно не вирішуються всі проблеми, оскільки потрібно ухвалювати конкретні ефективні рішення та пропозиції щодо їх усунення на законодавчій основі. Центральна влада і органи місцевого самоврядування повинні виважено поставитися до подальшого впровадження бюджетної централізації і розглядати її, насамперед, як складний процес, який приводить до радикальних змін бюджетної та фіскальної системи, збільшення та появи якісно нових функцій і повноважень.

Отже, упровадження бюджетної децентралізації є одним із головних інструментів розвитку демократичного суспільства, який спрямований передусім на підвищення суспільного добробуту громадян та сприяє ефективному розміщенню ресурсів у суспільному секторі, прозорій діяльності органів місцевої влади, стимулюванню до ефективної роботи останніх та ін. Виходячи з небезпек, які несе з собою бюджетна децентралізація, проводити її слід поступово, продумано й обережно.

Розширення децентралізації бюджетів теоретично може впливати на реалізацію політики фіскальної консолідації за двома протилежними сценаріями:

1) бюджетна децентралізація через «розпорошення» функцій щодо формування та виконання бюджетів різних рівнів може знизити здатність центрального уряду до проведення успішної політики збалансування системи державних фінансів;

2) децентралізація бюджетів може підвищувати ефективність фіскальної консолідації через покращення контролю за використанням

бюджетних коштів та взаємну підзвітність процесів консолідації на різних рівнях.

З одного боку, завдяки бюджетній децентралізації зростає кількість так званих вето-гравців – політичних чиновників, чия згода необхідна для зміни фіскальної політики, особливо у бік жорсткості. Таким чином, узгоджена політика фіскальної консолідації вимагає акценту на більшій кількості бюрократичних рівнів, що власне ускладнює реалізацію такої політики.

З іншого боку, бюджетна децентралізація посилює фіскальну дисципліну та фіскальну еквівалентність, таким чином посилюючи довіру до довгострокової фінансової стабілізації. Фіскальна децентралізація виступає пристроєм, який забезпечує зобов'язання стосовно того, що обрану фіскальну політику невдовзі не буде переглянуто та змінено навіть за результатами чергових виборів у країні.

Як правило, у разі успішної фіскальної консолідації спостерігається чітка тенденція до стійкого скорочення центральним урядом міжбюджетних трансфертів урядам нижчого рівня. Це, у свою чергу, змушує останніх також скоротити свої витрати, у тому числі необґрунтовані. При цьому виявлено два основних канали, через які місцеві органи влади країн, що розвиваються, сприяють загальній фіскальній консолідації: шляхом скорочення своїх капітальних видатків та підвищення власних податкових надходжень [185].

Зауважимо, що основним критерієм ефективності фіскальної консолідації в умовах бюджетної децентралізації є рівень координації та узгодженості дій між центральними та місцевими органами державної влади. Як свідчить практика фіскальної консолідації в розвинених країнах та у країнах, що розвиваються, місцеві органи влади можуть суттєво сприяти покращенню показників фіскального балансу країни та підтримувати загальнодержавні консолідаційні намагання [122].

Слід урахувати, що під час фіскальної консолідації необхідно запобігти зменшенню попиту. Її негативні впливи на економічне зростання повинні пом'якшуватися використанням заходів із послаблення монетарної політики,

рекапіталізації банків з метою підтримки кредитування, структурних та інституційних реформ, спрямованих на обмеження причин кризи.

Важливими є питання визначення шляхів проведення фіскальної консолідації на середньостроковий період. У зв'язку з цим у більшості країн планується продовження фіскального регулювання. Якщо буде виявлено ризики для економічного зростання, країни з фіскальним простором мають дозволити автоматичним стабілізаторам оперувати на повну силу. Країни, які через певні побоювання повільніше запроваджують фіскальне регулювання, водночас покладають надії на запровадження надійного середньострокового плану консолідації. Монетарна політика має бути адаптивною – через нетрадиційні заходи, якщо це необхідно [166]. Така політика є простішим варіантом розв'язання проблем макроекономічного розвитку порівняно з реформуванням системи оподаткування та нарощуванням державних запозичень.

Загалом реалізація механізмів фіскального коригування мала позитивні результати. Проте фіскальна політика повинна спрямовуватися на досягнення раціональних співвідношень між механізмами довго- та короткострокового характеру, з метою не лише обмеження фіскальних диспропорцій, а й підтримання економічного зростання [139]. У регулюванні фіскальних дисбалансів слід дотримувати таких принципів: жодної консолідації без економічного зростання, жодного економічного зростання без стимулювання сукупного попиту [172].

У 2014 р. в країнах Єврозони взято курс на зменшення фіскальних дисбалансів (з 4,1% ВВП у 2013 р. до 3,6% ВВП). Передбачено, що коригування здебільшого (80%) здійснюватиметься шляхом обмеження витрат (а не внесення змін до системи оподаткування) [151]. Темпи фіскальної консолідації у 2014 р. будуть невисокими, середні показники боргу стабілізуються, а фокус зміститься на забезпечення стійкого пожвавлення [209].

Основним механізмом зменшення фіскальних диспропорцій стало посилення контролю за видатками, що доповнює реформування системи оподаткування (збільшення навантаження на споживання, оподаткування власності, нерухомого майна, дотримання вимог податкового законодавства). З метою підтримання економічного зростання знижено навантаження на використання трудових ресурсів. Увага приділяється також прийняттю раціональних термінів фіскального коригування, а також удосконаленню механізмів контролю за дотриманням фіскальних обмежень.

Загалом запровадження системи заходів, спрямованих на зменшення фіскальних дисбалансів у ЄС, дало позитивні результати. Досвід фіскального регулювання в ЄС важливий для України. З одного боку, можна проаналізувати позитивні та негативні його впливи, а також виокремити механізми й інструменти, які доцільно використати у нашій країні, з іншого – слід урахувати, що імплементація Угоди про асоціацію «України – ЄС» передбачає наближення до норм та рекомендацій Європейського Союзу у фіскальній сфері. Проте, під час змін до фіскальної політики варто враховувати не лише досвід Європи, а й особливості економічного та соціального розвитку України [118].

2.3. Імперативи фіскальної консолідації в умовах антикризового регулювання фінансового сектору

Імперативом стійкості державних фінансів виступає фіскальна консолідація, як комплекс заходів із метою оптимізації бюджетних видатків, проведення структурних реформ, збільшення надходжень до бюджету не тільки через зміни в системі оподаткування, а й з використанням заходів стимулювання економіки і бізнесу [120]. Такі результати отримують шляхом радикальних змін у системі бюджетно-податкового регулювання, запровадження нових підходів до проведення фіскальної політики в

післякризовий період. Передусім фіскальна політика спрямовується на розв'язання проблем, які виникають у координації розвитку фіскального простору. Механізми фіскальної політики (в межах програм фіскальної консолідації), спрямовані на зменшення державних витрат, вважаються ефективнішим інструментом порівняно з заходами реформування системи оподаткування. Зміни у державних витратах не повинні призводити до стримування динаміки економічного зростання.

Аналіз фіскальної політики – це, передусім, оцінювання результатів діяльності фінансових інститутів. Адекватність оцінювання забезпечується відповідним інструментарієм. Він охоплює не лише прийоми (технології) дослідження, а й фундаментальні гіпотези та ідеї.

Принциповою для аналізу фіскальної політики є відповідь на питання про зміст поняття «результат фіскальної політики». У сучасній науці існує принаймні дві відповіді: традиційна і на засадах концепції Governance.

За традиційним підходом, результатом політики є досягнення певних фіскальних параметрів, що засвідчують перебування у стані макрофінансової стабільності. Приклади реалізації такого підходу знаходимо в будь-якому сучасному підручнику з теорії фінансів [112], де проблеми фінансової фіскальної політики пояснюються в термінах фіскальної консолідації. У межах традиційного підходу використовується така логіка: метою політики є фіскальна консолідація, тому її (політики) результат оцінюється за наближенням до збалансованого бюджету. Звідси в оцінюванні використовують такі показники державних фінансів, як бюджетні дефіцити (сальдо державного бюджету), сальдо платіжного балансу, державний борг, темп інфляції.

За підходами на засадах концепції Governance акцентується увага на створенні прозорого і демократичного механізму формування й реалізації урядових рішень. Такі дослідники, як Д. Куйман (Kooiman, 1999), А. Крей (Kray, 1999), П. Зойдо-Лобейтон (Zoido-Lobaton, 1999), Г. Хайден (Hyden, 2002), Й. Коурт (Court, 2002) та інші, припускають, що прозора і

демократична процедура не може спричиняти неефективного використання бюджетних ресурсів [188]; [177].

Аналіз результатів урядування на засадах Governance, здійснюваний Світовим банком, спирається на специфічні індикатори [227]:

- 1) свободи вибору влади та її підзвітності (voice and accountability);
- 2) політичної стабільності й відмови від реалізації насильницьких методів (political stability and absence of violence);
- 3) здатності створювати якісні державні послуги (government effectiveness);
- 4) якості регуляторної політики щодо приватного сектору (regulatory quality);
- 5) верховенство закону (rule of law);
- 6) успішності боротьби з корупцією та обмеження можливостей особистого використання влади (control of corruption).

Складний інструментарій аналізу Світового банку доцільно поєднувати з інструментами традиційного підходу. Особливо актуальне таке поєднання для економік із несформованими ринками, незавершеними реформами, коли зростає значення тих інструментів, які виявляють макрофінансову нестабільність.

Приклад дослідження макрофінансової нестабільності в Україні з використанням інструментарію історичного та порівняного аналізу з акцентуванням уваги на політиці фіскальної консолідації знаходимо в монографії О. Длугопольського [36].

Було доведено, що фіскальна консолідація виступає специфічною антикризовою стратегією фіскальної політики, яка реалізується в контексті подолання наслідків фінансової кризи. Забезпечення рівня ефективності фіскальної консолідації передбачає наявність як кількісних, так і якісних індикаторів, котрі допомагають аналізувати й оцінювати стан державних фінансів, покращити загальний тренд розвитку національної економіки в довгостроковій перспективі (рис. 2.2).

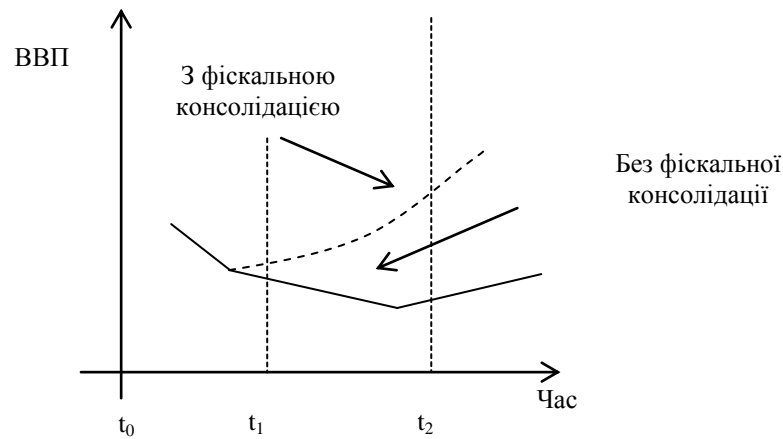


Рис. 2.2. Зміна ефекту фіскальної консолідації у часовому періоді
Джерело: Складено автором

Важливо зазначити, що індикатори фіскальної стійкості вказують на величину коригувань фіскальної політики у середньо- чи довгостроковому періодах, необхідних для забезпечення стійкості державних фінансів через інструментальне застосування цільових орієнтирів щодо бюджетного балансу для мінімізації загальних дефіцитів та скорочення державного боргу. Виявлено, що накопичення обсягів дефіциту СЗДУ та державного боргу змушує уряд вдаватися до реалізації прискореної фіскальної консолідації.

Аналіз зарубіжних підходів до фіскальної консолідації дозволяє виділити кілька напрямів початку дій з консолідації державних фінансів:

- оцінка бюджетного дефіциту;
- оцінка циклічного скоригованого сальдо бюджету (САРВ).

Успішність макроекономічної політики фіскальної консолідації залежить від ряду факторів, які можна об'єднати у чотири ключові групи:

- 1) структура і термін фіскальної консолідації;
- 2) політичні та інституціональні чинники;
- 3) монетарні фактори;
- 4) раціональні очікування (табл. 2.5).

Фактори ефективної фіскальної консолідації

| № з/п | Група факторів | Зміст |
|-------|---------------------------------------|---|
| 1 | Структура та термін реалізації | Зниження державних витрат позитивно впливає на ймовірність успіху фіскальної консолідації, у той час як консолідація за рахунок підвищення податків вважається менш успішною. Перспективним напрямом скорочення видатків бюджету є зниження зарплат державним службовцям, регулювання зайнятості у сфері державного управління, скорочення обсягів фінансування наукових та соціальних програм. Успішна політика фіскальної консолідації не повинна бути короткостроковою, однак, якщо за перші два-три роки не буде досягнуто хоча б якогось успіху, швидше за все програма виявиться невдалою |
| 2 | Політичні та інституціональні фактори | Більш імовірною є успішна реалізація політики фіскальної консолідації у країнах з однопартійним урядом, або унітарних державах. Коаліційний уряд, як правило, гальмує реалізацію політики консолідації публічних фінансів. Ефективність фіскальної консолідації підвищується в міру одночасного проведення структурних реформ та політики консолідації державних фінансів разом з місцевими |
| 3 | Монетарні фактори | Успішним епізодам фіскальної консолідації, як правило, передує процес девальвації національної валюти. Супровідним елементом заходів з консолідації публічних фінансів виступає дефляція, опосередкована фіксацією режиму валютного курсу та зниженням процентних ставок |
| 4 | Раціональні очікування | Раціональність очікувань економічних агентів щодо майбутніх наслідків політики консолідації спричиняє позитивний вплив на її успіх |

Джерело: складено на основі: [56]

Макроекономічна політика фіскальної консолідації не є однозначно ефективною. Реалізація її інструментів на практиці нашоується на спротив груп спеціальних інтересів та державного відновлення економіки (інфляційний податок, дефолт) містять не менш суперечливі соціально-економічні наслідки.

Також необхідність фіскальної консолідації зумовлена тим, що за будь-якого типу економічної системи основним призначенням державних фінансів є забезпечення фінансовими інвестиціями тих потреб, які не можуть бути задоволені через ринковий механізм. Варто наголосити, що зміни в структурі потреб та інтересів призводять до змін у структурі державного бюджету, але

кількісні та якісні зміни податкової системи за економічними функціями актуалізували запровадження нетрадиційних заходів, спрямованих на досягнення відповідності між витратами та ресурсними частинами сектору державного управління. З метою обмеження дисбалансів бюджетного сектору в більшості країн було прийнято рішення про посилення жорсткості фіскальної політики. Запроваджено різноманітні підходи, спрямовані на досягнення орієнтирів фіскальної стійкості, які передбачали: проведення інституційних реформ у межах фіскального сектору, реалізацію програм фіскальної консолідації, введення нових та реформування старих фіскальних правил, середньострокового бюджетного планування, підвищення транспарентності фіскальної сфери тощо [71]. Проте останніми роками фіскальні баланси навіть у розвинутих країнах світу зводилися з дефіцитом, досягнувши максимального рівня у 2009 р. За цих обставин уряди багатьох країн вимушені перейти до політики фіскального стимулювання економіки (макроекономічних інструментів фіскальної консолідації). Кінцевою метою політики фіскальної консолідації є забезпечення стійкості державних фінансів, порушеної під час системної кризи світової економіки у 2008–2009 рр.

Ретроспектива показує, що формування фінансових теорій на початку ХХ ст. пройшло головним чином у формі розробки кризових концепцій, започаткованих на ідеях А. Берлі, Т. Веблена, П. Кругмана. Зокрема положення щодо ефективності стабілізаційних заходів з огляду на досвід урядів країн зі стійкими економіками (США, Великобританія, Австрія), які в 1920–1930 рр. ще не були готовими підтримувати рівновагу національних фінансових систем під час руйнівних хвиль фінансових криз та не мали ефективних інструментів, необхідних для подолання стагнації й дефляції. Тож рецепти та ідеї щодо макроекономічного регулювання Дж. Кейнса [53] і М. Фрідмена [123] протягом певного часу вважалися досить ефективними для подальшого нівелювання проявів фінансової нестабільності. Однак, незважаючи на достатню кількість досліджень фінансово-економічних

кризових явищ, а також спроби урядів уникнути помилок періоду Великої депресії, бюджетні дисбаланси, що виникли в національних економіках наприкінці ХХ ст., були майже такими, як у 1930-х роках. На той час традиційні макроекономічні заходи виявилися неефективними, бо досягнення бюджетної збалансованості вимагало розроблення та реалізації заходів фіскального коригування.

Загальноприйнятої методології оцінювання фіскальної консолідації не існує. Міжнародними інститутами і конкретними країнами використовуються різні методології щодо фіскальної консолідації, однак „готової методології”, яку б можна було долучити для оцінювання фіскальної консолідації в Україні, немає. Можна припустити, що в межах певних теоретичних уявлень про природу суспільних фінансів та макроекономічні інструменти стійкості державних фінансів фіскальна консолідація є самодостатньою проблемою. Така постановка питання покликана продемонструвати відсутність інституційних чинників до ефективної фіскальної консолідації та антикризових механізмів розширення фіскального простору в контексті збільшення доходів бюджету, оптимізації видатків, зменшення боргового навантаження на сектор державних фінансів.

Фіскальна консолідація розглядається як особливий тип макроекономічної політики, спрямований на підтримання бюджетного балансу, який стабілізує бюджетні дефіцити та державний борг на певному специфікованому рівні [208]. Саме неспроможність більшості країн світу підтримувати високий рівень державних витрат за рахунок поточних податкових надходжень виявилася причиною акцентування уваги багатьох авторитетних зарубіжних і вітчизняних науковців та урядів багатьох країн на політиці фіскальної консолідації. Теоретичне осмислення фіскальної консолідації в умовах економічної нестабільності пов'язано переважно із новітніми явищами та процесами у глобальній економіці, їх нелінійною динамікою наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., тоді як теорія інституційного, зокрема фінансового, фіскального, регулювання має більш

ранній період становлення [40]. Наразі сфера застосування категорії “консолідація” досить широка. Вона давно перетнула рамки фіскального осмислення як поняття, зумовленого закономірностями руху фінансових систем, і стала загальнонауковою. У теоретичному розумінні термінів “консолідація”, “фіск”, “дефініція”, “фіскальна консолідація” – це “зміцнення, укріплення бюджету” [71, с. 92].

Насамперед необхідно зазначити, що в сучасній науковій літературі немає єдиного трактування змісту поняття “фіскальна консолідація”. На думку автора, це зумовлено складністю та поліструктурністю самого об’єкта дослідження, наявністю макроекономічних чи інституційних спотворень, які призводять до порушення стійкості державних фінансів, що й не дає змоги дати їй вичерпну характеристику. Це зумовлює ряд науково-прикладних проблем і, насамперед, щодо макроекономічних та інституційних досліджень дефінітивних труднощів фіскальної консолідації, від подолання яких багато в чому залежить інструментарій конкретних макрофіскальних заходів відновлення суверенної боргової стійкості та факторів впливу на неї.

На сьогодні в економічній літературі знаходимо різні підходи до визначення сутності фіскальної консолідації. Наприклад, «Financial Times Lexicon» зводить її зменшення до переважаючих фіскальних дефіцитів. Вона не призначається для елімінації державного боргу [38]. У контексті запропонованого визначення наголошено на тому, що фіскальна консолідація у бюджетній системі здійснюється з метою зменшення дефіцитів та припинення накопичення державного боргу. Нехтування проблемою державного боргу призводить до загострення ризиків фіскальної сфери.

Так, прихильники дискреційної фіскальної політики вважають, що фіскальна консолідація зводиться до порушення балансу бюджету шляхом застосування заходів дискреційної фіскальної політики протягом визначеного періоду або періоду, після якого вони запроваджуються. Під балансом бюджету розуміють баланс фінансових операцій сектору загального державного управління [210].

На думку Дж. Сакса, фіскальна консолідація полягає в ліквідації фіскального та квазіфіскального дефіциту, які є причинами високої інфляції. Ця консолідація завжди передбачає різке скорочення субсидій, а також значне зменшення державних видатків на інвестиції з переведенням основної частини цих видатків з бюджету на самі підприємства [217]. Дещо інакше трактують це питання відомі західні вчені С. Барріоз, С. Лангедик та Л. Пенч, на думку яких фіскальна консолідація зводиться до покращення циклічно скоригованого первинного балансу не менше ніж на 1,5% протягом одного або протягом трьох років, якщо щороку такий баланс не погіршується більше ніж на 0,5% ВВП (поступова консолідація). Зважаючи на такий підхід, річна консолідація розглядається як епізод, оскільки кожний наступний рік багаторічної консолідації є епізодами її здійснення [141]. Звідси чітко апелювання до того, що фіскальна консолідація має взаємозв'язок не тільки щодо подолання проблеми затяжних дефіцитів, але й бюджетних дефіцитів та державного боргу, є основою більшості наукових підходів до трактування змісту даної дефініції.

Таким чином фіскальна консолідація покликана змінити моделювання стійкості державних фінансів. До напрямів реалізації такої фіскальної політики належать обмеження дефіциту сектору загального державного управління з цільовим орієнтиром на зменшення дефіцитів та покращення структури державного боргу. Саме в цьому сенсі визначення фіскальної консолідації Р. Прайса стає фундаментальнішим. Цільова спрямованість дефініції, за Р. Прайсом, є “підтримання бюджетного балансу, який стабілізує бюджетні дефіцити та державний борг на повному специфікованому рівні” [208]. При цьому за логікою цього дослідника дане визначення консолідації означає, що в економіці існує певний оптимальний рівень державного боргу, до досягнення якого необхідно повернутися, інакше суспільство стикатиметься з невиправданими витратами добробуту, якщо борговий тягар стане суттєво нижче. З урахуванням сучасного макроекономічного контексту

фіскальна консолідація не є одномоментним заходом, а є цілеспрямованим перманентним режимом фіскальної політики.

Підкреслюючи багатовимірність змісту фіскальної консолідації Р. Прайс наголошує на тому, що вона покликана мінімізувати боргові ризики зтяжних бюджетних дефіцитів. На думку дослідника: “У широкому розумінні та із здебільшого нормативного погляду фіскальна консолідація може бути визначена як політичний процес, що вживається для досягнення стійкого бюджетного балансу, де стійкість розуміється як випуск боргу для фінансування урядових видатків у межах обсягу, що породжує майбутній борговий тягар, який не впливає на досягнення макроекономічних цілей щодо запобігання інфляційним наслідкам надмірних урядових запозичень, викривлення алокації ресурсів та несправедливого міжгенераційного перерозподілу» [208].

Аналіз даного розширеного визначення засвідчує, що фіскальна консолідація не є виключно макроекономічним імперативом, оскільки передбачає, що механізм збалансування бюджету на середньострокову перспективу торкається різнопланових політичних та економічних інтересів багатьох учасників цього процесу, може викликати політичні ризики, які ставитимуть під сумнів можливість зменшення дефіцитів та відновлення суверенної платоспроможності. Фіскальна консолідація як політекономічний процес потребує запровадження погоджених фіскальних правил упродовж певного періоду, що є прямим наслідком того, що згідно з фундаментальним визначенням Р. Прайса – вона не одномоментний захід, хоча і не перманентний режим фіскальної політики. Не випадково фіскальна консолідація реалізується як програма, яка передбачає зміну бюджетних дефіцитів, запровадження таргетів щодо первинного збалансованого бюджету, структурні реформи, зорієнтовані на підвищення стійкості державних фінансів як передумови формування ефективних ринкових структур, але і фінансового забезпечення проведення реформ в усіх сферах діяльності, зокрема адміністративної реформи, імплементацію нових

макроекономічних інструментів до побудови ефективної фіскальної політики. А. Соколовська зауважила, що такими інструментами можна вважати оптимізацію структури державних видатків та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, які діють на стан державних фінансів через вплив на інвестиції і темпи економічного зростання [71, с. 91].

Побудова антикризової стратегії фіскальної політики, що реалізується через механізм бюджетно-податкового регулювання в контексті подолання наслідків системної фінансово-економічної кризи доводить, що без поточної інституційної дисципліни будь-які кроки з фіскальної консолідації можуть підриватися на рівні прийняття політекономічних рішень. У широкому розумінні наявність політично зумовлених бюджетних дефіцитів є складовою політекономічної фіскальної консолідації. Звідси її відрив від траєкторії політекономічного розвитку є інституційно помилковим. Дане твердження генетично вписується в парадигму теорії суспільного вибору. Її основна ідея полягає у тому, що коли країна нагромадила певний рівень державного боргу, будь-які спроби обмежити чи зменшити борговий тягар не будуть Парате-нейтральними. З огляду на це часто має місце „свідома” відсутність у трактуванні можливих точок фіскальної консолідації. Тим більше, що для кожної країни досягнення оптимуму боргового навантаження не є наперед заданим. Ті чи інші номінальні якорі боргової стійкості не мають теоретичного імперативу і завжди підпадатимуть під „критику Лукаса”, унаслідок чого політекономічний вимір кінцевих цілей фіскальної консолідації превалюватиме. Неявно Р. Прайс сам підтверджує, що запроваджене ним визначення фіскальної консолідації є нормативним, а не позитивним.

Важливо зазначити, що матриця бюджетного балансу та державного боргу чітко вказує на те, що фіскальна консолідація буде ефективною, якщо реалізація програми фіскальної консолідації спрямовуватиметься на підвищення стійкості державних фінансів через інструментальне

застосування цільових орієнтирів щодо бюджетного балансу для мінімізації загальних дефіцитів і скорочення державного боргу [122].

Викладене дає підстави стверджувати, що фіскальна консолідація, охоплюючи всю систему державних фінансів, пов'язану з бюджетним дефіцитом та державним боргом, стосуватиметься виключно адаптивних бюджетно-податкових інструментів, а не якихось інших макроекономічних заходів. Інституційна взаємозалежність фіскальної консолідації з бюджетно-податковими інститутами стає ще більш загально визначеною, якщо брати до уваги, що у межах фінансової теорії наголошується на функціональній та цільовій ролі первинного бюджетного надлишку (загального чи циклічно зваженого). Досягнення первинного профіциту (у рідкісних випадках загального профіциту) для скорочення державного боргу розглядається як необхідна умова того, що скорочення дефіцитів та зменшення боргових зобов'язань на певному безпечному рівні асоціювалися б з фіскальною консолідацією, а не з іншими інструментами макроекономічної політики [155]. Саме такий науковий принцип передбачено при аналізі фіскальної консолідації, що здійснюється ОЕСР [168]. Важливо зазначити, що накопичення обсягів дефіциту сектору загального державного управління та державного боргу змушує уряд вдаватися до реалізації прискореної фіскальної консолідації. Прикладом є Іспанія, Португалія, Кіпр та ін. Проте і в державах, де не виникає таких загрозливих фінансових ситуацій (у країнах ЄС), здійснення фіскальної консолідації має доповнюватися заходами щодо забезпечення економічного розвитку, виявлення проблем у фінансовому секторі економіки, які негативно впливають на формування та забезпечення її стійкості, пошуку шляхів усунення інституційних і політичних бар'єрів, перешкоджаючих проведенню політики фіскальної консолідації й активізації грошово-кредитної політики зі спрямуванням на підтримку економічного зростання шляхом розширення кредитування реального сектору.

При цьому не тільки враховують особливості фіскальної сфери в кожній державі, а й запроваджують інституційні механізми наближення їх до

норм та рекомендацій ЄС. Таким чином, координація фіскальної політики посилюється в напрямі досягнення загальних цілей та визначається “коридор відхилень” у проведенні фіскального регулювання в окремих країнах.

Національний фіскальний простір відображає набір правил, процедур та інститутів, які формують фіскальну політику на національному рівні. Водночас він передбачає урахування загальноєвропейських вимог та рекомендацій стосовно підвищення фіскальної дисципліни, а також підтримання стійкості державних фінансів у кожній країні. Концепція фіскального простору передбачає обґрунтування синергетичних бюджетних ефектів, запровадження обов’язкових фіскальних правил, дієвого середньострокового бюджетного планування, бюджетної координації розмежувань між різними рівнями уряду, формування інституту незалежних фіскальних радників, забезпечення достовірної фіскальної статистики та ефективного моніторингу, неупередженого мікроекономічного та бюджетного прогнозування [226].

Державна фіскальна політика в країнах ЄС спрямована переважно на реалізацію програм фіскальної консолідації, які передбачають забезпечення стійкого стану державних фінансів шляхом здійснення заходів обмеження фіскальних дисбалансів (передусім дефіциту сектору державного управління та державного боргу) [60]. Загалом дані програми дозволяють реформувати фіскальну систему відповідно до цілей інституційного розвитку. Інституціоналізація відображає інерційність інституційних змін системи фіскального регулювання та обмеженість вибору інституційних альтернатив зміцнення форм та методів координації фіскальної політики на міждержавному рівні в межах ЄС.

Для реалізації та закріплення цих програм пропонується адміністрування нових правил, моніторинг процесів інституціоналізації фіскальної політики: політики витрат, формування доходів та фінансування сектору державного управління. Для української економіки оптимізація інституційних витрат на економічне зростання і макроекономічну

стабільність свідчить про формування нової якості фінансової системи і необхідність модернізаційного простору, в основі якого – формування ефективного механізму фіскальної консолідації. Важливо зазначити, як вважають С. Гасанов, В. Кудряшов, Р. Балакін, що у сфері державних витрат взято курс на оптимізацію їх обсягів і раціоналізацію структури, а також підвищення ефективності витрачання державних ресурсів. Запроваджуються заходи, націлені на збільшення дохідної частини сектору державного управління за умов недопущення посилення тиску на розвиток підприємницької діяльності в реальному секторі. Зростання доходів досягається переважно за рахунок коригування системи оподаткування (введення в окремих країнах податків на багатство, фінансові трансакції, операції з цінними паперами тощо), а також підвищення ефективності адміністрування податкових платежів. Особлива увага приділяється питанням детінізації економіки, поліпшенню умов кредитування реального сектору вдосконалення державної підтримки малого й середнього бізнесу [25].

Під час економічної кризи 2008–2009 рр. спостерігалися значні коливання темпів динаміки показників видатків і доходів сектору загального державного управління в Україні. Такі тенденції зберігалися й у післякризовий період (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Динаміка темпів зростання/зниження обсягу доходів та видатків
(з урахуванням операцій кредитування) сектору загального державного
управління в Україні, % до попереднього року

| Показник | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2013 до 2007 |
|--|-------|-------|-------|-------|--------|-------|------|--------------------|
| Доходи | 29,47 | 35,70 | -6,54 | 16,62 | 23,53 | 12,38 | 1,18 | 106,90 |
| Видатки | 28,80 | 38,50 | 2,37 | 18,27 | 13,07 | 15,68 | 1,74 | 123,11 |
| Різниця між темпами зростання видатків і доходів | -0,67 | 2,80 | 8,91 | 1,65 | -10,46 | 3,30 | 0,56 | 16,21 |

Джерело: складено за розрахунками автора на підставі: [32]

Реформування податкових систем вважається складнішим і ризикованішим, тому зазвичай використовується в країнах, де частка податків відносно ВВП низька. Водночас внесення змін до системи оподаткування часто є сигналом про намагання зупинити структурні реформи [197].

Україні не вдалося (через загострення ситуації як в економічній, так і в політичній сферах) значно знизити протягом останніх років фіскальні диспропорції. Тому це питання залишається актуальним, що потребує оновлення системи фіскального коригування. Досвід країн ЄС у розробленні програм фіскальної консолідації, визначенні механізмів її реалізації, активізації інституційних реформ (запровадження фіскальних правил, оздоровлення фінансового сектору, підвищення транспарентності фіскальних операцій тощо), управлінні державними борговими зобов'язаннями, внесенні змін до грошово-кредитної політики з метою підтримання економічного зростання досить важливий для нашої країни. Його актуальність зростає в період виконання положень Угоди про асоціацію “Україна – ЄС”.

Слід врахувати й те, що намагання реалізувати програми прискореної фіскальної консолідації може призвести до посилення негативних впливів на соціально-економічний розвиток країни. Досягнення швидких результатів у фіскальній сфері передбачає суттєве скорочення державних витрат або посилення податкового навантаження, що часто супроводжується зниженням темпів економічного зростання. У разі реалізації заходів фіскальної консолідації шляхом зменшення публічних витрат загострюються соціальні проблеми, а також обмежується фінансування програм реформування економіки. Різке скорочення обсягів державних запозичень та внесення змін до їхньої структури може призвести до зміни позицій на фінансових ринках [71, с. 13].

У разі значного зниження динаміки економічного зростання у процесі реалізації програм фіскальної консолідації країни з низькими заходами, як правило, можуть зупинити фіскальні регулюючі зусилля до очікування

сприятливіших прогнозів економічного зростання. Згідно з поглядами зарубіжних дослідників заходи фіскального регулювання мають урахувати його можливий зворотний вплив на економічне зростання. З огляду на цикл політики повинні зосередитися передусім на цілях структурного або циклічного регулювання [157].

Ряд структурних і циклічних змін фіскальної політики, розпочаті в багатьох країнах, покликані змінити структурну модель державних фінансів та їх інституційний вплив, який виходить за межі механічного збалансування бюджету. Базовий вектор запровадження структурних і циклічних змін моделі державних фінансів стосується виходу за межі виключно орієнтації на фіскальні правила. Суперечливий досвід їх ефективності як обмежувачів дефіцитного зміщення потребує комплексного розв'язання проблеми зміни мотивацій у сфері бюджетної консолідації [235]. Незважаючи на те, що правила, які враховують циклічну складову фіскального регулювання, все ще сприймаються позитивно [180], потрібно визнати, що вони не є гарантією боргової стійкості в довгостроковій перспективі. Як доводить Дж. Мілесі-Ферретті [199], якщо уряд схильний до “креативного обліку”, то запровадження фіскальних правил дійсно може стати компромісом між реальним фіскальним регулюванням та намаганням політиків “заробити бали” в електорату. Наявність гнучких фіскальних правил і норм, які функціонально впливають із цільової орієнтації на стійкість державних фінансів, роблять їх вразливими до зтяжних економічних шоків та викривляють симетричність реакцій на структурні та циклічні зміни у механізмі фіскальної консолідації.

Для того щоб фіскальні правила і норми стали дієвим регулятором макроекономічної ситуації в країні, їх слід доповнити додатковими інституційними структурами, покликаними впливати на координацію напрямів фіскальної політики, а не сигналізувати про наявність обмежень. Таким чином, інституційна модель державних фінансів повинна спиратися на багаторівневий та ефективний контроль фіскальних правил у механізмі

фіскальної консолідації. Фіскальні правила починають дедалі частіше розглядатися як невід'ємний елемент нейтралізації можливих негативних наслідків запровадження програм фіскальної консолідації з метою посилення контролю за станом боргу сектору загального державного управління, а також щодо збалансування бюджету загального уряду.

Останніми роками багато країн почали ухвалювати фіскальні правила нового покоління та поєднання в них цілей фіскальної стійкості з потребами гнучкості для регулювання на фінансово-економічні шоки. Загалом фіскальні правила, прив'язані до фаз економічного циклу, зосереджують увагу на стабілізаційних цілях бюджетної політики та водночас покликані забезпечити стійкість державних фінансів у період реалізації програм фіскальної консолідації у довгостроковій перспективі [71, с. 36].

Оцінювання нового покоління фіскальних правил може спиратися на ідею мінімізації мінливості макроекономічних інструментів, оскільки останні формуються під впливом інститутів фінансової та монетарної влади.

Коли оптимальні значення мінливості імперативів обґрунтовано, то їх порівнюють із фактичними значеннями. При цьому мінімізація мінливості може тлумачитись як досягнення кращих результатів макроекономічної політики. Підхід до оцінювання результатів за оптимальними значеннями мінливості імперативів використовувався для монетарної політики [138]. Так само він може застосуватися при оцінюванні результатів у інших сферах. Макроекономічний підхід передбачає проходження етапів: обґрунтування формули для оцінювання, розрахунок оптимальних значень мінливості імперативів, використання для порівняння оптимальних і фактичних значень.

Оцінка результатів макроекономічної політики може здійснюватися за досягненням визначених цілей (таргетів) державного регулювання. Такий підхід є обґрунтованим, оскільки цілі у вигляді параметрів певних макроекономічних імперативів офіційно визнаються урядом.

Найбільшого поширення таргетування набуло в монетарній сфері. Цільовими параметрами на різних етапах і для різних країн визначалися

обмінний курс, грошові агрегати, ставка процента, інфляція. Таргетування здійснюється також у ході реалізації фіскальної політики. Цілі забезпечення фіскальної консолідації фіксуються в нормативних документах, де визначаються безпечні межі частки дефіциту бюджету, державного боргу у ВВП, витрат з обслуговування державного боргу в структурі бюджетних витрат тощо.

Особливим прийомом таргетування є правила макрофіскальної політики. Зміст найвідомішого монетарного правила Тейлора (Taylor, 1993) [225] формалізовано із використанням американських даних у вигляді рівняння:

$$R = p + 0.5y + 0.5(p - 2) + 2$$

де, R – ставка процента федеральних фондів;

$y = \frac{Y - Y^*}{Y^*} * 100\%$ - відхилення ВВП від трендового;

p – темп інфляції за попередні чотири квартали.

Зміст будь-якого правила – це повна вимога до дій уряду. Зокрема, у розглянутому правилі йдеться про вимогу зміни ставки процента федеральних фондів при перевищенні фактичною інфляцією таргетованої на рівні 2%, або ж при відхиленні фактичного ВВП від рівноважного (трендового).

Увага до фіскальних правил посилилася після фінансової кризи 2008 р. Реакцією на дисбаланси стало підписання членами ЄС у 2011 р. документа, яким визначаються нові алгоритми поведінки урядів та фіскальні обмеження [195]. Наприклад, в одному із правил міститься вимога: у разі перевищення державним боргом 90% ВВП метою уряду автоматично стає щорічне покращення первинного сальдо державного бюджету в розмірі 1,5% ВВП та неперевищення цим сальдо; % ВВП. Якщо фактичне значення макроекономічних змінних суттєво відхиляється від таргетованих, та стабілізаційну фіскальну політику доцільно визнавати неефективною з причин хибної оцінки ситуації, браку макроекономічних інструментів

регулювання, неврахування впливових неекономічних чинників тощо. Таким чином, політика фіскальної консолідації не є однозначно ефективною. Реалізація її макроекономічних інструментів на практиці наштовхується на спротив груп спеціальних інтересів. Однак альтернативні заходи посткризового відновлення економіки (інфляційний податок, дефолти) містять не менш суперечливі соціально-економічні наслідки. За умов системної кризи проведення політики фіскальної консолідації веде до ще більшого падіння державних доходів та зростання бюджетних дефіцитів. Обмеження бюджету має менш стримуючий вплив на економіку, ніж заходи з оподаткування. Грошово-кредитні стимули виявляються особливо слабкими після підвищення непрямих податків, які ведуть до зростання цін. У країнах з високим ризиком дефолту підтримання збалансованого бюджету внаслідок фіскальної консолідації виникає нечасто.

Аналіз політики фіскальної консолідації дає можливість оцінити внесок макроекономічних інструментів при усуненні бюджетних дефіцитів та оптимізації державного боргу, передбачає створення модельної конструкції. Залежною змінною у ній стає показник результату, а впливом – змінні, які пов'язані з ним. Припустимо, наприклад, що йдеться про проблему низького рівня інвестиційної української економіки. Про актуальність цієї проблеми свідчить укр. низьке значення показника інвестиємності ВВП, який в Україні майже у 12 разів менший, ніж у середньому в країнах ЄС. В Україні політика фіскальної консолідації не «запустила» механізм трансформації бюджетних ресурсів в інвестиції, оскільки в умовах фінансово-економічної кризи більшість інвестиційних проектів були «заморожені». Циклічні коливання економіки змушують уряди багатьох країн активізувати макроекономічні інструменти фіскальної консолідації, які можуть застосовуватися в Україні для забезпечення стійкості державних фінансів. Такі заходи отримують значну підтримку багатьох учених. «Коли кризова ситуація погіршується, то урядовий вплив, примус і регламентації зростають, коли криза проходить – зменшуються»[107].

Сьогодні макроекономічні інструменти фіскальної консолідації є чимось більшим, ніж просто скорочення дефіциту державного бюджету і зниження темпів зростання державного боргу, адже вони акумулюють систему державних фінансів України з метою спрямування їх для досягнення цілей державної політики, стимулювання та схвалення приватної ініціативи в питаннях фінансування суспільних і змішаних благ.

Таким чином, проведення дослідження дає змогу зробити певні узагальнення.

У сучасній науковій літературі не склалася єдність поглядів щодо трактування змісту фіскальної консолідації, що демонструє теоретичну експлікацію та узагальнює етимологічні нюанси самого поняття.

Дослідження підтвердило, що фіскальна консолідація, як система заходів дискреційної фіскальної політики, з метою покращення балансу бюджету, проведення структурних та інституційних реформ вимагає безперервного поглибленого вивчення, насамперед з позиції обґрунтування основних проблем розвитку державних фінансів, що потребують вирішення протягом визначеного періоду. Вмотивовано, що програми фіскальної консолідації спрямовані на забезпечення стабілізації розвитку державних фінансів і підвищення їхньої стійкості.

Структурні та циклічні зміни фіскальної сфери і впровадження програм фіскальної консолідації супроводжувалися поширенням застосування фіскальних правил, які повинні стати дієвим регулятором макроекономічної ситуації в країні [192].

Висновки до розділу 2

1. Доведено, що інституційне середовище забезпечення стійкості державних фінансів – це сукупність формальних (політичних, юридичних, економічних) і неформальних правил, що створюють систему управління державними фінансами, спрямовану на забезпечення економічного зростання й гарантованого виконання державою соціальних зобов'язань, підвищення

прозорості державних фінансів, структурують їх і є фундаментальною передумовою забезпечення їхньої стійкості.

Визначено значущість формальних правил і неформальних норм у формуванні фінансових інститутів, важливості скеровування їх на шлях інноваційного розвитку. Фінансові інститути надзвичайно важливі практично в усіх інституційних сферах багатосторонньої співпраці. Через надзвичайну важливість державних фінансів, а також слабкість і нестійкість їх інститутів необхідно сформулювати найактуальніші завдання модернізації інститутів. Система державних фінансів має багато проблем і управляти нею сьогодні і в майбутньому дуже складно. Негативні моменти багато в чому спричинені великою мірою відсутністю адекватного розуміння й практичної імплементації ієрархічної співвідпорядкованості фінансових інститутів та інституційної структури української економіки.

2. Потребують подальшого дослідження методологія оцінювання та прогнозування стійкості державних фінансів, рекомендації щодо підвищення стійкості банків за участю держави в капіталі. Під загальносистемним стрес-тестом (system-wide stress test) розуміють результат комплексного аналітичного тестування прогнозу, здійснюваного для визначення ключових ризиків фінансової системи шляхом отримання оцінки впливу надзвичайних, але цілком вірогідних, макро- та мікроекономічних шоків як на фінансову систему, так і на окремі сектори економіки та фінансові й товарні ринки. Удосконалення стрес-тестування стійкості державних фінансів має враховувати: модифікацію сценаріїв розвитку подій (державних фінансів; бізнесу); кореляції між факторами ризику, їхню роль у зменшенні системного ризику; порядок публічного розкриття інфляції про результати стрес-тестування фінансової системи. Результати стрес-тестів мають бути використані не лише для планів капіталізації, а й для розроблення стратегічних рішень щодо розвитку бізнесу та обмежень і прийняття ризиків.

3. Фіскальні та інституційні підходи до розвитку державних фінансів слід розглядати в системній єдності. Більшість діючих фіскальних інститутів

фінансової системи виявилися недостатньо функціональними й ефективними. На відміну від них, інституційні аспекти дуже динамічні та часто модифікують і видозмінюються залежно від умов та особливостей соціально-економічного розвитку. Саме вони є головним об'єктом при розробленні нових інституційних механізмів, що поєднують інструменти й методи забезпечення стійкості та поступального розвитку державних фінансів. З метою забезпечення стійкості державних фінансів використовують різні фіскальні механізми, запроваджені з урахуванням особливостей розвитку конкретної країни: посилення контролю за державними витратами, перегляд системи оподаткування в бік збільшення бюджетних надходжень; удосконалення управління державними борговими зобов'язаннями; проведення фіскальної децентралізації; реалізація програм оздоровлення фінансового сектору; внесення змін до грошово-кредитної політики зі спрямуванням її на підтримку економічного зростання.

4. Доведено, що з метою забезпечення стійкості державних фінансів доцільно розробити окрему програму фіскальної консолідації, яка має доповнюватися запровадженням механізмів фіскальної децентралізації, посилення фінансової спроможності місцевих органів державного управління, обмеження дефіциту бюджетів державних цільових фондів та зміцнення власної дохідної бази державних корпорацій. Децентралізація фіскальної сфери – один із механізмів стримування державного боргу та підвищення ефективності витрачання коштів. Водночас бюджетна децентралізація є одним із найважливіших елементів розвитку демократії, ефективним інструментом регулювання економіки, який не лише сприяє вищій якості державного управління у фінансовому секторі, але й зростанню конкуренції серед органів місцевого самоврядування, що в кінцевому підсумку обмежує обсяг суспільного сектору та підвищує ефективність діяльності місцевої влади, оскільки останні краще володіють інформацією про потреби своїх резидентів на відміну від центральної влади.

5. У дослідженні проведено класифікацію макроекономічних імперативів, що перебувають у розпорядженні центрального уряду України, яка необхідна для того, щоб більш чітко окреслити потенціал фіскальної консолідації у розрізі цих інструментів. Фіскальна консолідація покликана змінити структурну модель державних фінансів та їх макроекономічний прояв з тим, щоб реакція попереднього політичного вибору на користь дефіцитного фінансування та нагромадження боргу економіки і державних фінансів, що в кінцевому підсумку і штовхає до фіскальної консолідації.

6. Обґрунтовано, що матриця бюджетного балансу та державного боргу вказує на те, що фіскальна консолідація буде ефективною, якщо реалізація програми фіскальної консолідації спрямовуватиметься на підвищення стійкості державних фінансів через інструментальне застосування цільових орієнтирів щодо бюджетного балансу для мінімізації загальних дефіцитів та скорочення державного боргу. Здійснення фіскальної консолідації має доповнюватися макроекономічними заходами, спрямованими на забезпечення економічного розвитку, виявлення проблем у фінансовому секторі економіки, що негативно впливають на формування та забезпечення її стійкості, пошуку шляхів усунення інституційних і політичних бар'єрів, які перешкоджають проведенню політики фіскальної консолідації. Аналіз політики фіскальної консолідації дає змогу оцінити внесок макроекономічних інструментів при усуненні бюджетних дефіцитів та оптимізації державного боргу. Сьогодні макроекономічні інструменти фіскальної консолідації є чимось більшим, ніж просто скорочення дефіциту державного бюджету і зниження темпів зростання державного боргу, адже вони акумулюють систему державних фінансів України з метою спрямування їх для досягнення цілей державної політики.

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ ІМПЕРАТИВИ РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ У КОНТЕКСТІ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

3.1. Напрями розширення фіскального простору в умовах реалізації євроінтеграційного вектора економічного розвитку України

Як засвідчили результати дослідження розширення фіскального простору в нестабільних фінансових системах, шлях до реалізації євроінтеграційного вектора пролягає через застосування гнучких підходів до формування стратегічних імперативів, поєднання традиційних та специфічних заходів фіскальної політики, визначення чітких часових меж, в яких ці заходи зберігатимуть ефективність, зміну інструментарію фіскальної політики відповідно до змін її простору.

Категорія управління фіскальним простором, по суті, має багато складових, пов'язаних із постановкою завдань і технологіями їх реалізації. Безперечно, йдеться про важелі впливу з допомогою фінансових інструментів, властивих грошово-кредитній та бюджетно-податковій сферам, для досягнення певних макроекономічних цілей. Як відомо, у площині практичного менеджменту терміни «фінансова політика» й «фіскальна політика» часто вживаються як синоніми, проте перший із них має широкий зміст і означає як самостійний напрям у складі дій із постановки економічних цілей та їх досягнення, так і сукупність конкретних механізмів, що входять до програм виконання тимчасових, технологічних та інших етапів. Термін «фіскальна політика» має вужче значення. З метою регулювання кон'юнктури він більшою мірою характеризує порядок надходження певних обсягів ресурсів до державного бюджету, а також логічно об'єднує інструментарій їх перерозподілу – від дискретних преференцій для економічних агентів у оподаткуванні до способів використання планових витрат у бюджетному процесі [40, с. 59]. Розглянувши суть цих понять

окремо, можна зробити висновок, що кожне з них має самостійне значення. Проте в сукупності вони створюють інший, новий смисловий термін, пов'язаний з практичними потребами фінансового менеджменту для визначення джерел бюджетних ресурсів на цілі розвитку й модернізації економіки [44].

Концепція фіскального простору також має значення з позиції обґрунтування синергетичних ефектів у розвитку фінансових й управлінських теорій для пошуку результативних висновків у наукових дослідженнях. Межі фіскального простору та проблеми його регулювання було сформульовано фахівцями Міжнародного валютного фонду, а згодом – і Світового банку у зв'язку з пошуком шляхів збільшення фінансових ресурсів (внутрішніх і зовнішніх) для сприяння цілям розвитку країн із низьким рівнем ВВП на одну особу, а також країн із ринками, що формуються. Розроблення функціональної та організаційної підсистем такого інституту державного менеджменту в синхронному вимірі дасть змогу підвищувати його якість. Це особливо важливо під час ухвалення рішень в ситуаціях з певним поєднанням у часі політичних і економічних циклів, коли витратні пріоритети держав змінюються без логічної послідовності, під впливом заангажованості груп з різними цілями й інтересами. З погляду сукупності управління дій у певних рамках слово «простір» дає змогу наголосити в концепції фіскального простору на результативному менеджменті підвищення стійкості державних фінансів за різноманіття варіантів взаємодії складових податково-бюджетної політики.

Таким чином, концепція «фіскального простору» бере початок не у сфері фіскальної теорії, а скоріше з потреб зміни ролі державних фінансів за умов глобальних трансформацій. У цьому контексті заслуговує на увагу думка О. Молдован, згідно з якою в сучасному світі структура та механізм фіскальної системи є одним з визначальних чинників макроекономічної стабільності. Сприятливий фіскальний простір забезпечує високу динаміку

внутрішніх інвестицій, приплив іноземних інвестицій та відповідно стабільний якісний економічний розвиток держави [72].

Серед перших досліджень зазначеної проблеми – праці П. Хеллера [173]; [174]. Фіскальному простору економічного зростання в Україні присвячено звіт Світового банку [109]. Вплив фіскального простору на економічне зростання у країнах Східної Європи й Центральної Азії розкрито в доповіді Європейського банку реконструкції та розвитку. Запропоновано напрями розширення фіскального простору для країн Західної та Центральної Африки, Латинської Америки, країн з розвинутою економікою [156]. Незважаючи на певні відмінності у визначеннях, вважаємо, що в широкому розумінні фіскальний простір окреслює можливості уряду отримувати й використовувати додаткові бюджетні ресурси для досягнення визначеної мети з урахуванням обмежень, обумовлених необхідністю забезпечення стійкості державних фінансів у середньо- та довгостроковому періодах.

У широкому сенсі оцінка фіскального простору в процесі регулювання бюджетного процесу дає змогу в рамках параметрів стійкості у середньо- і довгостроковому періодах визначити наявність або відсутність бюджетного резерву з метою залучення додаткових грошових коштів для економічного розвитку. Управлінська проблема розширення фіскального простору виникає передусім тоді, коли надходження до бюджету достатні лише для покриття поточних витрат на рівні потреб «виживання», а уряд стикається зі значними труднощами обслуговування бюджетного дефіциту і не має ресурсів для інвестування в проекти розвитку. Обмеженість обсягів внутрішнього попиту, нерозвинутість фінансових ринків спонукають до розширення фіскального простору за рахунок зовнішніх запозичень, які використовуються переважно для фінансування негативного сальдо бюджету, обумовленого витратами споживання, а не довгостроковими вкладенням. Це спричиняє зростання зовнішнього державного боргу, витрат на його обслуговування при тому, що фіскальна напруга в наступному бюджетному періоді не зменшується, а

зростає. Відповідно, посилюються ризики нестійкого фінансового стану, інфляційних сплесків, нездатності обслуговувати борги, зростає вірогідність дефолту. Подібний підхід скорочує сферу регулювання до рамок бюджетного процесу, де потенційні можливості оподаткування наявні виключно в кількісних оцінках формування прибуткової частини бюджету.

За цих обставин передумовою розширення фіскального простору є забезпечення керованості процесів макроекономічної стійкості державних фінансів з боку уряду, досягнення низки конкретних успіхів щодо реалізації чітко визначених і зрозумілих населенню цілей фіскальної політики, відновлення внутрішньої та зовнішньої довіри до фінансових інститутів країни, їх стабільність і ліквідність. Отже, постановка проблеми розширення фіскального простору свідчить, як правило, про усвідомлення необхідності посилення жорсткості фіскальної політики. При цьому використання заходів щодо підвищення стійкості державних фінансів повинно мати критерії значення. Для цього уряди у середньо- й довгостроковому часовому періодах реалізували програми значного підвищення бюджетного балансу країни.

Проблема фіскального простору набуває зовсім іншого контексту за умов, коли уряд формує цілі фіскальної політики у сприятливому макроекономічному та інституційному середовищі, проводить збалансовану фіскальну політику в короткостроковому періоді. Стає актуальним створення фіскального простору для збільшення тих бюджетних видатків, що сприяють факторам довгострокового економічного зростання (якість людського капіталу, наука, технології, інновації). Проте регулювання фіскального простору повинно здійснюватися з дотриманням обмежень у рамках параметрів фінансової та фіскальної безпеки. Відхилення від критеріальних граничних значень не допускаються попри те, що в цьому разі додаткові ресурси створюються для збільшення бюджетних витрат, які сприяють чинникам довгострокового економічного зростання: якості людського капіталу, науці, технологіям, інноваціям.

Слід зауважити, що в процесі розвитку фіскальних регуляторів у практиці європейських країн з'явилася термінологія, пов'язана з бюджетним простором. Зокрема, у Нідерландах це поняття включає оцінку накопичених резервів у балансі бюджету для останнього року повноважень уряду, в рамках середньострокового прогнозного сценарію реального економічного зростання за умови незмінності політики. Моніторинг бюджетного простору в цій країні належить до функцій спеціально уповноваженого державного органу – Центрального бюро планування.

Центральне бюро планування (ЦБП) являє собою незалежну фіскальну установу, його завдання – складання економічних прогнозів з метою аналізу економічних наслідків передвиборчих програм партій, коаліційних угод, а також альтернативних, фіскальних та інших політичних пропозицій. Один раз у чотири або п'ять років ЦБП публікує довгостроковий аналіз стійкості фінансів (Ageing studies), крім того, за результатами звітності регулярно оцінюються ризики і визначаються напрями зміцнення стійкості фінансової системи на тривалий період. Активна роль ЦБП зумовлена як формальними законами, так і політичними правилами, що склалися, і традиціями. Варто знати, що ухвалення рішень у сфері вдосконалення податкової системи засновано на аналізі короткострокового, середньострокового і довгострокового розвитку державних фінансів, представленого ЦБП.

Серед інших незалежних інституцій важливу роль відіграє діяльність Нідерландського бюро статистики (НБС), низки консультативних органів на вищому рівні, а також Вищої аудиторської палати, чії функції відповідають нормам парламентських рахункових палат.

Важливо звернути увагу на те, що стратегічні цілі державного регулювання полягають не лише в тому, щоб збирати більше податків, забезпечуючи витрати. За певних обставин скорочення податкового тягаря зумовлює збільшення надходжень, коли в законодавстві діють ефективні податкові регулятори. Тому в управлінському контексті потрібна модель фіскального простору, де наявний взаємозв'язок результативності

стимулювання економіки як за допомогою витрачання бюджетних коштів, так і в режимі преференцій для платників податків. Крім того, складовою такої моделі має бути тактика адміністрування, що дає змогу адекватно оцінювати процеси накопичення боргів відносно прибуткової частини бюджету, а також своєчасного їх стягнення.

Для розширення фіскального простору уряди країн із низьким чи середнім рівнем доходів використовують, як правило, зовнішні гранти (допомогу). На першому етапі – це переважно гранти неурядових благодійних організацій, зовнішні гранти окремих урядів, технічна допомога. На другому – кредити міжнародних фінансових організацій, що супроводжуються внутрішніми заходами макроекономічної стабілізації, узгодженими з МВФ. На третьому етапі, при відновленні ознак макроекономічної стабілізації та передумов економічного зростання, з'являються можливості зовнішніх запозичень на фінансових ринках, проведення заходів щодо зростання надходжень до бюджету, зміни пріоритетів і поступової раціоналізації видатків, збільшення частки внутрішнього боргу в загальному обсязі державного боргу.

Відповідно, дослідження фіскального простору на їх першому етапі були пов'язані з визначенням можливих шляхів залучення зовнішньої фінансової допомоги країнами з низьким рівнем доходів для забезпечення життєво необхідних соціальних стандартів, модернізації інститутів державного управління.

Згодом методологію досліджень фіскального простору було застосовано і для держав із ринками, що формуються, передусім країн Східної Європи (в тому числі України) й Центральної Азії. Ці країни постали перед спільною проблемою забезпечення економічного зростання в умовах фіскальної нестабільності, бюджетних дефіцитів і значних розмірів державного сектору, слабких інститутів державного управління.

Світова фінансова криза 2008–2009 рр., боргова криза державних фінансів у ряді країн Європейського Союзу в 2010–2011 рр., кризові явища,

пов'язані з визначенням верхньої межі внутрішнього державного боргу в США, засвідчили, що проблема розширення фіскального простору, стійкості державних фінансів набула актуальність також для урядів багатьох розвинутих країн – членів ОЕСО [40].

Дж. Острі, А. Гош, Дж. Кім і М. Кореші запропонували визначити фіскальний простір у 23 розвинутих країнах як різницю між поточним рівнем державного боргу і його граничним рівнем з урахуванням «історичного досвіду» фіскального коригування в тій чи іншій країні. «Одне з ключових питань, що постало перед сучасною глобалізованою економікою, стосується того, які можливості мають країни для фіскального маневру – питання фіскального простору – і, відповідно, якою мірою коригування у фіскальній політиці необхідні для досягнення або підтримання боргової стійкості» [161].

«Боргова межа» не є абсолютним незмінним бар'єром, але визначає критичну точку, вище якої подальше зростання боргу може стати неконтрольованим і загрожувати дефолтом. Ця межа також не є оптимальним рівнем державного боргу, оскільки визначає момент, коли платоспроможність ставиться під сумнів. Відповідно аналіз проблеми «ліквідність/ризик пролонгації боргу» та логіка прийняття рішень у цій сфері потребують цілевстановлення на значно нижчому за «боргову межу» рівні. Отже, фіскальний простір виступає як різниця між граничним і поточним боргом. Проте можливості подальшого збільшення державного боргу не повинні суперечити концепції забезпечення стійкості державних фінансів [40].

Таким чином, основними внутрішніми загрозами стійкості державних фінансів є, власне, дисбаланси фіскального простору, формування яких спричинене бюджетними витратами, зростанням боргового тягаря, проблемами міжбюджетних відносин, низьким рівнем фіскальної дисципліни. Звісно, загрози, які існують в інших елементах фінансової сфери, порушують стійкість державних фінансів та впливають на вжиття заходів фіскальної консолідації. До зовнішніх загроз фіскальній консолідації

відносимо глобалізаційні кризові явища економічних процесів, надмірне споживання і використання кредитних ресурсів, що призводить до зростання зовнішніх боргів, значне від'ємне зовнішньоторговельне сальдо, нерегульованість припливу іноземного капіталу, падіння біржових індексів країн світу.

З метою розширення фіскального простору використовують різні механізми, запроваджені з урахуванням особливостей розвитку конкретної країни: посилення контролю за державними витратами, перегляд системи оподаткування в бік збільшення бюджетних надходжень (переважно шляхом запровадження заходів, які не впливають негативно на економічне зростання та зайнятість); удосконалення управління державними борговими зобов'язаннями; проведення фіскальної децентралізації; реалізація програм оздоровлення фінансового сектору; внесення змін до грошово-кредитної політики зі спрямуванням її на підтримку економічного зростання й зайнятості та ін.

Розглядаючи стратегії розширення фіскального простору в умовах реалізації євроінтеграційного вектора, доцільно звернути увагу на доволі значні відмінності динаміки розширення фіскального простору країнах ЄС.

У післякризовий період фіскальна політика в ЄС передусім спрямована на розв'язання проблем, які виникають у процесі розширення фіскального простору в Союзі загалом. При цьому не тільки враховуються особливості фіскального простору кожної держави, а й запроваджуються інституційні механізми наближення їх до норм та рекомендацій ЄС. Таким чином, координація фіскальної політики посилюється в напрямі досягнення загальних цілей та визначається як «коридор відхилень» у розширенні фіскального простору в окремих країнах.

Національні фіскальні простори відображають набір правил, процедур та інститутів, які формують фіскальну політику на національному рівні. Водночас вони передбачають урахування загальноєвропейських вимог та рекомендацій, спрямованих на підвищення фіскальної дисципліни, а також підтримання стійкості державних фінансів у кожній країні. Найважливішими вимогами для розширення фіскального простору держав є: забезпечення

бюджетної ефективності, запровадження обов'язкових фіскальних правил, дієвого середньострокового бюджетного планування, бюджетної координації розмежувань між різними рівнями уряду, формування інституту незалежних фіскальних радників, забезпечення довгострокової фіскальної статистики та ефективного бюджетного моніторингу, неупередженого макроекономічного та бюджетного прогнозування [226].

Дослідження новітніх інструментів фіскального маневру свідчить, що розширення фіскального простору та коригування у фіскальній політиці необхідні для досягнення або підтримання боргової стійкості. Досягнення в окремих країнах високих показників бюджетних диспропорцій може стати фактором дестабілізації фіскального простору. При цьому «боргова межа» не є абсолютним незмінним бар'єром, але визначає критичну точку, вище якої подальше зростання боргу може стати неконтрольованим і загрожувати дефолтом. Необхідною передумовою для досягнення стійкості державних фінансів в Україні повинні стати нові підходи до управління боргом та впровадження боргових «гальм». Зроблено припущення, що протягом (2016–2020 рр.) стійкість державних фінансів, як безперервний процес, буде сприяти поступовому скороченню загального державного бюджету: державний баланс становитиме 2,2% від ВВП у 2020 р., доходи від податків до ВВП, як очікується, збільшаться з 35,8% у 2016 р. до 36,3% у 2020 році, а витрати, навпаки, знизяться з 43,4 до 42%, відповідно [43].

Мета розширення фіскального простору – досягнення повної стабілізації обсягів державного боргу в розвинутих країнах, оскільки його поточні рівні руйнівні для середньо- та довгострокової перспективи економічного розвитку. Високий рівень публічного боргу може негативно впливати на економічне зростання та інфляцію. Значний рівень поточного та очікуваного боргу може призвести також до загострення фінансових проблем, що спричинить зростання ставок процента на державні облігації [154].

Загально визнаним критерієм стійкості державних фінансів є дотримання співвідношення державного боргу і ВВП на постійному рівні. Гранично допустимим рівнем вважається заборгованість, що не перевищує 50 % ВВП, інакше виникає загроза боргової стійкості. Високі значення цих показників – негативний фактор для формування високого рівня боргової стійкості України (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Динаміка показника державного та гарантованого державою боргу України

| Показник | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 31.08 | 2017 (граничний обсяг) |
|--|--------|--------|--------|----------|----------|---------------|---------------------------|
| Загальна сума державного та гарантованого державою боргу | | | | | | | |
| - млрд грн | 473,19 | 515,51 | 584,79 | 1 100,83 | 1 572,18 | 1 798,18 | 2 296,00 |
| - у % до ВВП | 35,94 | 36,59 | 40,20 | 70,27 | 79,43 | 79,47 | 88,83 |

Джерело: складено автором на основі: [69]

Розширення фіскального простору в післякризовий період спрямовується на збільшення дохідної бази загального уряду та/або зменшення державних витрат. Водночас проводяться податкові реформи та запроваджуються нові механізми фінансування бюджетного дефіциту (зі спрямуванням на залучення немонетарного ресурсу). Особливого значення за кризового стану економіки набуває обмеження квазіфіскальних операцій, зокрема фінансової підтримки державних банків. Також розширюються внутрішні запозичення з метою фінансування бюджетного дефіциту, але не шляхом залучення кредитів (у прямій або непрямій формах), а з використанням механізмів державних облігацій. Важливими є питання фінансування фіскальних дисбалансів за рахунок надходжень від приватизації. Не слід виключати і можливостей використання іноземних інвестицій [217].

Заходи розширення фіскального простору (в межах цілей фіскальної політики), спрямовані на зменшення витрат, вважаються доцільнішим

механізмом порівняно з моделлю, яка передбачає реформування системи оподаткування. Лише за умов, коли частка податків відносно ВВП є низькою, останній варіант розглядається як прийнятний. Зниженню витрат віддають перевагу тому, що такі заходи зазвичай супроводжуються реформами, спрямованими на підвищення ефективності публічних послуг. Водночас часто вважають, що внесення змін до системи оподаткування свідчить про намагання зупинити структурні реформи [154].

Причинами розширення фіскального простору в країнах ЄС у післякризовий період стало те, що, з одного боку, не вдалося суттєво зменшити державні витрати, а з іншого – звузилася дохідна база. Такі явища пояснюються багатьма факторами. По-перше, нарощування видатків (при доступності до використання боргових ресурсів) виявилось можливим навіть за умов нижчого рівня дохідної частини. По-друге, механізми розширення доходів (шляхом внесення змін до податкової системи) стали складнішим способом фінансування порівняно із залученням ресурсу шляхом розміщення державних боргових зобов'язань. Крім того, на перших етапах післякризового періоду можливості збільшення доходів бюджету обмежувалися досить низькими темпами економічного зростання в країнах ЄС, а запровадження жорсткіших режимів оподаткування було б фактором його пригнічення.

Важливого значення в період розширення фіскального простору, з урахуванням низьких темпів економічного зростання, набувають питання податкової політики. Метою докорінного або часткового реформування системи оподаткування є зменшення розриву між державними витратами та доходами шляхом збільшення ресурсів, залучених до бюджету держави [224].

Розширення фіскального простору в багатьох країнах ЄС призвело до необхідності запровадження часткових реформ у сфері оподаткування (прямого, непрямого, а також відрахувань до соціальних фондів) [224]. Вони спрямовуються на збільшення податкових надходжень до бюджету. Зокрема, протягом 2012-2013 рр. в окремих країнах внесено зміни до оподаткування

доходу на податки фізичних осіб (personal income tax) шляхом підвищення ставок або розширення бази оподаткування. Водночас навантаження зменшилося на платників із низькими доходами та підвищилося на осіб зі значними доходами. Таким чином, система стала прогресивнішою. Щодо оподаткування доходів корпорацій, то воно не зазнало суттєвих змін (спостерігалися лише тенденції до звуження бази оподаткування та внесення незначних змін до основних ставок податку).

Близько третини держав-членів ЄС запровадили реформи в напрямі зрушень від оподаткування праці до використання податкової бази, яка є менш руйнівною для економічного зростання. У таких випадках зниження навантаження на працю поєднувалося зі збільшенням оподаткування споживання, розширення майнової та екологічної складових [213].

За оцінками зарубіжних експертів, протягом останніх п'яти років у Європі спостерігалися тенденції до посилення податкового навантаження. Уряди намагалися використовувати його з метою зменшення бюджетних дефіцитів. Проте нині у багатьох країнах замість подальшого підвищення оподаткування почали його зменшувати. Як наслідок, у Євросоні рівень податків відносно ВВП у 2013 р. стабілізувався та почав знижуватися. Послаблення податкового навантаження має на меті прискорення економічного зростання [191].

Складна фіскальна позиція багатьох країн-членів ЄС потребує загального збільшення податкового навантаження. З метою розширення фіскального простору багато держав вдалися до збільшення оподаткування в цілому, тобто запровадили заходи, пов'язані з підвищенням прямих та непрямих податків, а також відрахуванням до соціальних фондів. Фактично здійснено реформування оподаткування (у 2012–2013 рр.). Зазначено, що податкові реформи, націлені на досягнення результатів у довгостроковому періоді, проводяться в період економічного зростання, а за умов стагнації або низьких темпів економічного розвитку урядам складно приймати збалансовані рішення щодо реформування оподаткування [75].

Слід урахувати, що під час розширення фіскального простору необхідно не допускати зменшення попиту. Негативні впливи зменшення попиту на економічне зростання повинні пом'якшуватися використанням заходів стосовно послаблення монетарної політики, рекапіталізації банків з метою підтримання кредитування, структурних та інституційних реформ, спрямованих на обмеження причин кризи. Держава має використовувати всі доступні інструменти економічної політики, насамперед фіскальні й монетарні важелі, для створення сприятливих умов розвитку бізнесу, який забезпечуватиме зростання зайнятості, доходів, експорту продукції з високою часткою доданої вартості й, відповідно, податкових надходжень до бюджету. Ті суб'єкти господарювання, що не приносять суспільству віддачі у вигляді надходження податків і забезпечення зайнятості, а лише поглинають національні ресурси, повинні обирати інші альтернативи, зокрема реструктуризацію або ліквідацію.

Світовий, історичний, а також вітчизняний досвід свідчить, що глобальне оточення вимагає посилення регулюючої функції податків – одночасно з виконанням фіскальної – на основі принципів справедливості, рівності, нейтральності, на макро- і мікрорівнях. Таким чином, удосконалення національних законів не повинно супроводжуватися посиленням кон'юнктурного характеру, а також зайвим політикуванням податків. Важливо підтримувати формування інституційного середовища, що сприяє конкурентному ціноутворенню, накопиченню заощаджень, раціональному розподілу часу. Залежно від якостей національних економік оподаткування може бути диверсифікованим, зводиться до одного податку або до їх обмеженої кількості.

Управлінські завдання податкової політики – не ускладнювати процес ухвалення економічних рішень виробниками та споживачами і дотримуватися принципу нейтральності. Встановлення єдиних або пріоритетних джерел надходжень залежно від особливостей різних видів виробничої діяльності й споживання повинно враховувати одночасний вплив

суперечливих процесів міжнародної податкової конкуренції, координації політики в міждержавному і національному масштабах [41]. Координація напрямів збільшення надходжень доходів у глобальній економіці в умовах прискорення мобільності товарів, потоків капіталу і робочої сили потребує розширення й уніфікації розрахунків баз оподаткування для споживчих податків, подальшого вдосконалення дотримання податкових норм, у тому числі на основі міжнародної співпраці. Знадобляться додаткові зусилля стосовно транснаціональних компаній, які мають філії в офшорних зонах, а також суб'єктів, що користуються схемами трансфертного ціноутворення, агресивного податкового планування, ухилення від шахрайства і сплати обов'язкових платежів.

Сьогодні податкове регулювання є однією зі складових частин законодавства ЄС, а між країнами-членами як і раніше залишаються фундаментальні розбіжності. Зокрема, тривають дискусії щодо оподаткування фінансових установ. Основним аргументом на користь подальшої гармонізації законодавства у цій сфері є завдання створення єдиного ринку фінансових послуг – однієї з ключових передумов прискорення економічного зростання в країнах ЄС. Така об'єктивна мета сформульована в Лісабонській стратегії [183], затвердженій Радою Європи у березні 2000 р. як стратегічний план розвитку ЄС, спрямований на підйом національних економік країн-членів, створення консолідованого конкурентного і динамічного інституційного середовища, ґрунтованого на знаннях, здатного до стимулювання стійкого зростання з розширенням кількості та якості робочих місць і соціальної згоди.

За будь-яких обставин у стратегіях розширення фіскального простору в умовах реалізації євроінтеграційного вектора та невизначеності розвитку системи державних фінансів рекомендована помірність у бюджетному фінансуванні. Не викликає сумніву, що наявність у загальному балансі фіскального простору і вплив на бюджетні складові позикових коштів стали загальноприйнятою нормою у фінансовому забезпеченні функцій держави.

При цьому форми власності позикових зовнішніх і внутрішніх коштів дуже різноманітні. Разом із тим у міжнародній практиці їх рух, як правило, супроводжується механізмами фінансового посередництва та інструментами фінансових ринків. У зв'язку з тим, що державна грошова монополія нині порушена, а частина грошового обігу виведена з-під національної юрисдикції [231], до складу фіскального простору держави необхідно включати управління фінансовими ресурсами незалежно від їх форм власності, якщо вони спрямовуються на суспільно необхідні цілі.

Побудова методологічних засад подальших досліджень фіскального простору перш за все потребує системного вивчення інституційних змін як у глобальному, так і в національному масштабах. Через різновекторність економічного середовища сутність взаємодії складових фіскального простору слід розглянути у контексті поєднання різних концепцій, оскільки жодна з них не дає змоги визначити комплекс обмежень на макро- та мікрорівні, формальні і неформальні мотиви у поведінці економічних агентів, чинники еволюції інституційних систем тощо. Стійкість основних ознак економічних норм та правил обумовлюється залежністю від особливостей попередньої динаміки змін у рамках базових інститутів суспільства. У межах такої своєрідної матриці відбуваються зміни співвідношень вимірів діапазону можливих траєкторій подальшого розвитку всіх складових інституційного середовища. Ступінь консервативності або інноваційності фіскальних правил залежить від особливостей економічних та політичних циклів. Про це свідчать відповідні комплексні управлінські рішення у періоди валютно-фінансових криз, яким властивий короткостроковий або тривалий характер. Якщо економіки ХХ ст. після Другої світової війни можна охарактеризувати досить стабільними фіскальними інститутами, за винятком локальних криз у певних історичних рамках, та остання світова криза стала, по суті, «ланцюговою реакцією» на локальну кризу в США, що потребувало принципових інноваційних змін у фінансовому управлінні. Сучасна криза

Єврозони як наступна хвиля визнана найбільшою потенційною загрозою для глобального економічного одужання.

Еволюція фіскального простору відбувається паралельно з оновленням інших інституційних систем. Наприклад, взаємодія фіскальної та грошово-кредитної політики в межах заходів стабілізації системи державних фінансів у кризових умовах передбачає спільність побудов та реалізації захисних механізмів від потрясінь у динамічному середовищі. Фіскальний простір як система інститутів є інноваційним механізмом. Він виконує інформаційну функцію: водночас встановлюються норми і правила, формальні і неформальні обмеження економічної діяльності й у різних формах надається інформація про ймовірність дії одних економічних суб'єктів, створюючи можливості для свідомого прийняття рішень іншими суб'єктами.

На наш погляд, до головних чинників еволюції фіскального простору належать сили зміни у відносних цінах економічних ресурсів, що породжує попит на нові інститути, у рамках яких можливе підвищення ефективності використання ресурсів. Водночас динаміку фіскальних правил за Д. Норттом можна обґрунтувати особливостями процесів на політичному ринку, а також обсягами трансакційних витрат.

Також вважаємо, що за теоретичними дослідженнями В. Роттена і Ю. Хайямі [216] динаміка формування фіскального простору залежить від змін у технологіях, забезпеченості ресурсами або у споживчому попиті, а також від політичних і культурних обмежень, у тому числі так званих факторів приватних доходів інституційних інноваторів. Безумовно, кризові явища потребують відповідної компетентності суб'єкта і складності завдання щодо прийняття рішень.

Взагалі в 1980-ті роки у провідних країнах світу переглянули роль уряду в національній економіці і методи державного регулювання фіскальної політики. У звіті Світового банку йдеться про необхідність «переосмислення ролі держави у всьому світі» [30], тобто створення економічного ефективного уряду, що порівнює свої витрати з податковим потенціалом. Основна

проблема в такому разі пов'язана як з національною, так і міжнародною конкурентоспроможністю економіки країни. Очевидно, що держава як суб'єкт національної економіки в умовах глобалізації програє в гнучкості та мобільності приватному сектору, що не може не позначитися на сукупності факторів формування фіскального простору. Господарська діяльність фактично виходить за межі національних кордонів і стає системоутворюючим фактором бюджетно-податкової політики. Антикризове регулювання потребує реалізації макроекономічної політики, що враховує пріоритети і норми поведінки учасників світогосподарської діяльності. Національним урядам доводиться докорінно перебудовувати фіскальну політику згідно з новими реаліями епохи інформаційних технологій, коли зростає значення іміджу держави і конкретного уряду. Національне та державне фіскальне регулювання трансформуються в руслі змін світогосподарських зв'язків. Певною мірою роль держави й надалі підвищуватиметься під впливом світової нестабільності й турбулентних процесів, що потребуватиме розроблення нових способів і методів антикризового регулювання.

До найбільш відомих загальних правил фіскального регулювання в міжнародному масштабі можна віднести Маастрихтський договір 1992 р., де поряд з граничними показниками дефіциту державного бюджету (-3% ВВП) і державного боргу (-60% ВВП) встановлено обов'язкові дії після досягнення учасниками договору–країнами ЄС цих індикаторів. Серед норм, що удосконалюють регулювання фіскального простору, слід особливу увагу звернути на Фіскальний пакт, укладений 25-ма країнами ЄС 25 березня 2012 р. Цей договір передбачає оновлені регуляторні індикатори, а також процедури регулювання надмірного дефіциту бюджету (*excessive deficit procedure* – EDP). Інноваційною нормою, що має принципове значення для регулювання фіскального простору, є укладені учасниками договору зобов'язання з включення в національне законодавство фіскальних правил Європейського Союзу. Удосконалення управління фіскальним простором

передбачає процес ідентифікації, оцінювання, встановлення пріоритетності, контролю, уникнення, мінімізації або попередження неприйнятних ризиків. Фіскальні ризики можуть походити від невпевненості у фінансових ресурсах, зобов'язань і боргів, кредитних ризиків, нещасних випадків, операційних процедур, природних катастроф або подій від невстановлених або непередбачених причин. Глобалізація фінансових ринків, підвищення нестабільності міжнародних ринків капіталу, відповідальність урядів за навантаження майбутніх бюджетів при визначенні державної боргової політики потребують стабільної, прозорої та підзвітної політики, коли фінансові потреби держави задовольняються за якнайменших витрат у середньо- і довгостроковому періоді, враховуючи особливості внутрішніх і міжнародних ринкових умов, необхідність захисту не тільки цінностей, а й майбутніх можливостей [40].

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що, розглядаючи стратегії розширення фіскального простору в умовах реалізації євроінтеграційного вектора та невизначеності розвитку системи державних фінансів, принципи і проблеми міжнародного фіскального регулювання, доцільно звернутися до досвіду розвинутих країн, економіки яких утворюють опорну конструкцію сучасної системи світогосподарських зв'язків. У цих країнах найбільшою мірою була втілена концепція «ефективного уряду», яка передбачає обґрунтовані цілеспрямовані дії центральної виконавчої влади щодо розширення фіскального простору. Саме зусилля їхніх урядів, котрі стали ініціаторами міжнародної правової координації у сфері фіскальної політики, сприяли формуванню міжнародного податкового права, у межах якого уніфіковано багато національних категорій і стандартів оподаткування.

Досвід ринкових трансформацій учасниць ЄС цінний для України з погляду формування бачення орієнтованих на європейську інтеграцію соціально-економічних і фіскальних реформ та розробки стратегії їхньої реалізації. Нашій державі необхідно виробити власну, відповідно до її економіко-інституційному базису, фіскальну стратегію сприяння ринковим

перетворенням, яка буде враховувати перспективу її інтеграції до ЄС. Причому на сучасному етапі трансформації дуже корисним може бути використання європейського досвіду розбудови економіки та розширення фіскального простору [85].

Фіскальне регулювання в Україні має відповідати її соціально-економічному середовищу та враховувати перспективу уніфікації фіскальних відносин з організацією перерозподілу ВВП у ЄС. Причому на сучасному етапі розбудови фіску необхідно запропонувати ефективні перерозподільні інструменти подолання транзитивності економіки й запозичувати позитивний досвід використання за схожих умов податкових механізмів нових країн ЄС, а після ринкових перетворень – поступово трансформувати національне оподаткування, надаючи йому рис найбільш прийнятних для країни фіскальних моделей Франції та Німеччини [135].

В умовах України формування фіскального простору полягає у двох основних взаємозв'язаних аспектах:

- а) з метою забезпечення стійкості державних фінансів;
- б) розширення можливостей отримати і використовувати додаткові бюджетні ресурси для досягнення визначених урядами цілей, зокрема у сфері фіскального регулювання.

Спроба розширити фіскальний простір у 2014–2015 рр. шляхом масштабних зовнішніх запозичень призвела до стрімкого збільшення державного й гарантованого державою боргу зростання бюджетного дефіциту, видатків бюджету на його обслуговування.

В Україні, політичні та інституційні зміни можуть сприяти формуванню такого фіскального простору, використання якого може бути «капіталізування» (як збільшення доходів бюджету або формування ресурсу проведення економічних реформ та економічного зростання) у наступних бюджетних періодах.

3.2. Пріоритети зміцнення фіскальної безпеки в умовах реалізації політики стійкості державних фінансів

Зростання ролі та значення фіскальної безпеки в системі державних фінансів, відсутність єдності в розумінні природи і сутності фіскальної безпеки, необхідність системного комплексного аналізу та оцінки ефективності механізму її забезпечення, важливість розробки й застосування ефективних засобів попередження загроз і зміцнення фіскальної консолідації є об'єктивними чинниками, що актуалізують необхідність дослідження проблеми зміцнення фіскальної безпеки.

Критичний огляд наукових розробок проблеми фіскальної безпеки дає можливість стверджувати, що на сьогодні передбачено говорити про створення в Україні концептуально обґрунтованої й ефективної системи фіскальної безпеки, яка б, з одного боку, відображала національні економічні інтереси, а з іншого – реально захищала їх від можливих загроз і небезпек. Так, ще триває дискусія про сутність фіскальної безпеки як полісистемної категорії, потребують подальшого вдосконалення система показників, способи визначення джерел, оцінки й прогнозування загроз, системи забезпечення та напрями зміцнення фіскальної безпеки країни. Досягнення стійкості державних фінансів в умовах економічної нестабільності є мірилом та критерієм стану держави, а також рівня життя її населення, а забезпечення фіскальної безпеки держави вважається одним із ключових завдань при реалізації її стратегічних пріоритетів.

Безперечно, ефективність фіскальної стратегії не може бути зведена суто до забезпечення фіскальної безпеки. Коло стратегічних завдань є значно ширшим. Фіскальна безпека не характеризує відсутність загроз як таких, що практично не можливо. «Стан захищеності» означає відсутність системоутворюючих загроз, тобто тих із них, які не можуть бути органічно усунуті в межах фіскальної стратегії, іманентній даній системі державних фінансів. Отже, фіскальну безпеку слід розглядати як граничний,

обов'язковий, проте недостатній критерій. Зниження фіскальної безпеки означає неефективність фіскальної стратегії навіть за досягнення останньою локальної ефективності, проте підвищення – ефективність стратегії забезпечення фіскальної безпеки, але не обов'язково фіскальної стратегії держави загалом.

В умовах сьогодення під час реалізації стратегічних цілей країн світу, таких як досягнення стійкості державних фінансів, забезпечення сталого економічного зростання, оптимізації фінансових потоків в економіці, що характеризується збалансованістю і наявністю апробованих механізмів регулювання й саморегулювання, підвищення якості фінансових інструментів і послуг, що запобігає негативному впливу можливих прорахунків і прямих зловживань на фінансовий стан грошово-кредитного сектору, актуальним є вивчення аспектів забезпечення фіскальної безпеки, що вимагає здійснення відповідних заходів щодо нейтралізації загроз державних фінансів та оптимізації рівня їх безпеки.

Запорукою та першопричиною підвищення ефективності забезпечення фіскальної безпеки державних фінансів слугує передчасне з'ясування та прогнозування можливості виникнення явищ чи реалізації дій, що прямо чи опосередковано чинитимуть вплив на фіскальну безпеку державних фінансів і будуть загрозою та небезпекою. Наявність інформації про активізацію загроз дасть змогу тому чи іншому суб'єкту фіскальної безпеки державних фінансів вжити необхідних заходів щодо їх мінімізації чи нейтралізації.

Структуру й, відповідно, стійкість державних фінансів окремої країни зумовлюють формальні та неформальні інститути. Водночас формальне визнання проблем безпеки й окреслення шляхів їх розв'язання зовсім не означають реального зниження рівня загроз. Значна роль належить неформальним інститутам, культурі суспільства.

Конституцією України визначено основні засади забезпечення національної, державної, економічної, інформаційної, екологічної, громадської безпеки [55]. Водночас, як свідчить аналіз статей Конституції, в

Основному Законі України поняття фінансової безпеки безпосередньо не згадується. Серед складових національної безпеки, вказаних у Конституції, саме економічний та інформаційний аспекти, на нашу думку, найтісніше пов'язані з фінансовою безпекою держави. Це зумовлено тим що фінансова стійкість сектору загального державного управління як такого стану його операцій, дефіцитів/профіцитів та боргів, який дозволяє: у короткостроковому періоді – виконувати фінансові зобов'язання держави перед домашніми господарствами (соціальні, страхові та пенсійні витрати), бюджетними установами, внутрішніми та зовнішніми кредиторами на гранично довгостроковому рівні, формувати резервні та цільові позабюджетні фонди, фінансово протистояти внутрішнім і зовнішнім шокам; у середньостроковому періоді здійснювати антициклічну фінансову політику, сприяти дієвим структурним та інституційним реформам за умов дотримання визначених середньострокових бюджетних цілей та фінансових правил, у тому числі видаткових і боргових обмежень, стабільності податкового законодавства; у довгостроковому періоді – адекватно реагувати на фінансові ризики, що пов'язані зі старінням населення, обслуговуванням боргів, накопичених у попередніх періодах [128, с. 4].

Законом України «Про основи національної безпеки України» визначено об'єкти національної безпеки, принципи її забезпечення, пріоритети національних інтересів, загрози національним інтересам і національній безпеці України, основні напрями державної політики з питань національної безпеки. Серед сфер захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, вказаних у законі про основи національної безпеки України, безпосередньо стосуються фінансової політики такі: боротьба з корупцією, пенсійне забезпечення, ринок фінансових послуг, фондовий ринок та обіг цінних паперів, ринок банківських послуг, податково-бюджетна та митна політика, ревізійна діяльність, монетарна та валютна політика, функціонування природних монополій. Даний Закон обумовлює, що національна безпека України

забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийняття в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм. На нашу думку, важливим документом, що мав би розвивати й ситуативно конкретизувати положення законодавства про національну безпеку, є Концепція фінансової безпеки України. Концепція фінансової безпеки в умовах економічної нестабільності дасть змогу глибше зрозуміти цивілізаційні трансформації та впливати певним чином на хід подій.

Кабінет Міністрів України 15 серпня 2012 р. схвалив Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері [97]. Цей документ узагальнив проблеми фінансової безпеки, які раніше згадувалися в інших концепціях і стратегіях. Шляхи і способи розв'язання проблем викладено у ньому в розрізі досягнення безпеки у таких сферах: бюджетній, податковій, банківській, небанківського фінансового сектору, валютного ринку, фондового ринку, фінансів реального сектору економіки, управління державним боргом, гарантованим державним боргом та боргом корпоративного сектору.

Водночас не менший вплив на фінансову безпеку порівняно з нормативно-правовими актами мають і різноманітні неформальні інститути суспільства, багато з яких є базовими чинниками його культури. Культура (лат. *cultura* – обробіток, землеробство, виховання, шанування) – сукупність матеріальних та інформаційно-інституційних цінностей, створених людством. Культура включає переконання й моральні цінності суспільства загалом [126]. З погляду фінансової безпеки культурні цінності – вагомий чинник реакції людей на фінансові інструменти. Прогнозування поведінки людей у фінансовій сфері вимагає знання специфіки їх культурних цінностей.

Варто пам'ятати, що окремі рішення приймають у середовищі економічної культури, яка є сукупністю стереотипів і цінностей, що впливають на господарську поведінку. Ці стереотипи й цінності є загальним для великих соціальних груп. Національна господарська культура нематеріальна й часто важкополітична, але сама вона визначає форму

розвитку економічних систем у тій чи іншій країні. Найважливішим компонентом економічної культури є домінуючі уявлення про етично допустимі форми та зразки поведінки, які стають фундаментом правової культури. Національна економічна культура обумовлює, у свою чергу, і специфіку розвитку переважаючих форм кримінальної поведінки.

Поряд із цим постає питання про чинники формування й руйнування економічної, зокрема фіскальної, культури. Важливо з'ясувати, як культура впливає на управління економікою, і наскільки сама культура піддається управлінським впливам.

Постановка питання про розвиток фіскальної культури загалом і культури фіскальної безпеки зокрема, безумовно, актуальна. Однак варто пам'ятати, що від розробки рамкового документа до позитивних адаптивних зрушень у глибинних пластах культури суспільства досить тривалий і непростий шлях. На жаль, практика засвідчила, що Україні не вдалося модернізувати економіку.

Фіскальна культура, на нашу думку, включає дві складові:

- 1) загальнолюдські морально-етичні цінності;
- 2) набір достовірних і дієвих концепцій прийняття фіскальних рішень.

Наукові розробки стосуються в основному другої складової фіскальної культури. Водночас варто враховувати небезпеку проникнення й фіскальну культуру деструктивних ідей. На думку М. Поповича [94]: «Розвиток суспільства у напрямку формалізації та раціоналізації прав і свобод людини створює систему заборон, якій мусить підпорядковуватися кожна національна структура, і разом з тим духовний клімат, що визначає риси культурного середовища. Сама по собі раціоналізація культури не є загрозою для нації як спільноти. Небезпечним є спрощення культурних зразків, примітивізація культури під знаком вигоди і прибутку».

Підвищення рівня фіскальної безпеки і фіскальної культури вимагає не просто розширення фіскальної ерудиції, а розвитку світогляду на основі системи інформаційних повідомлень. Проблема фіскальної безпеки тісно

пов'язана з тим, що населенню може не надаватись інформація, яка забезпечить адекватну реакцію на деякі загрози. З іншого боку, існує також інформація, надмірне розкриття якої може спричинити глибокі кризи.

Важливо усвідомити, що суспільні інститути, формальні й неформальні, мають інформаційну природу. Для аналізу суспільних інститутів велике значення має розроблення поняття, яке б виражало структурну одиницю інституційних конструкцій певного суспільства. Кожні звичай чи норма суспільного життя є результатом опрацювання та відбору певної інформації з подальшим поширенням сформованих висновків між членами суспільства.

За Т. Вебленом, інститут за своєю природою володіє властивостями «безперервності», тобто спадковості, оскільки є соціальним феноменом, що самопідтримується, самовідтворюється. Передавання інформації за допомогою інститутів у часі та в економічному середовищі здійснюється шляхом імітації і навчання, що розуміється в широкому значенні не тільки як освіта, але також як соціалізація індивіда. З цим і пов'язано те величезне значення, яке всі інституціоналісти надають соціокультурному середовищу [90].

Інститути характеризуються мінливістю, їх стійкість не велика. Вони можуть реагувати на зміни соціального, культурного, політичного і природного середовища, можуть мутувати і випадкового під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх чинників, включаючи цілеспрямовану дію індивідів. Інститути зберігають і передають напрацьовані практично характеристики. Щодо природного відбору, то в процесі еволюції інститутів поступово залишалися найжиттєздатніший форми суспільної взаємодії, які, врешті-решт, і привели до формування та розвитку механізмів саморегулювання економічної системи [103].

Водночас із допомогою загальновідомих теорій загального розвитку на принципах еволюції не вдається ефективно аналізувати й прогнозувати процеси формування державного боргу, як однієї з центральних проблем макроекономічної політики. Тому за умов глобалізації економіки й

підвищення її вразливості до кризових явищ формування та реалізація концепції фіскальної безпеки України набувають першорядного значення.

Узагальнюючи творчий доробок вітчизняних науковців із проблем економічної, фінансової та фіскальної безпеки, варто відзначити наступне. У монографії В. Мунтіяна [73] викладено результати наукового дослідження економічної безпеки України, а саме: її місця серед складових національної безпеки, чинників, напрямів забезпечення. Робота містить детальний аналіз початкового етапу реформування економіки України, дослідження чинників економічної кризи, пропозиції щодо макро- та мікрорівневих структурних перетворень господарської системи України.

У наукових працях О. Барановського фінансова безпека виділена як важлива складова безпеки економічної [10]. Сама ж фінансова безпека розглядається багатоаспектно з урахуванням низки проблем: грошового обігу, інфляційної та бюджетної безпеки, державного боргу, валютних відносин, інвестицій тощо. Окрім дослідження фінансової безпеки держави, вчений аналізує проблеми функціонування банківської системи України, безпеки страхового ринку та ринку цінних паперів.

Враховуючи складність сутнісного трактування та формалізації системного наповнення фінансової безпеки, поділяємо позицію О. Барановського, за яким фінансова безпека поєднує рівень забезпечення інтересів особистості, домашнього господарства, суб'єктів господарювання, регіону та держави. Фінансова безпека держави, згідно з ієрархічною декомпозицією, поєднує в собі бюджетну, грошово-кредитну, валютну, боргову, інвестиційну безпеки, безпеку фондового і страхового ринків, банківської системи.

Фіскальну безпеку держави також визначено як одну із важливих складових фінансової безпеки держави. Історична довідка, безумовно, засвідчує факт того, що поняття фіску і похідних від нього термінів увійшло в суспільно-політичний, а пізніше й науковий ужиток у полісемантичному значенні сукупності державних доходів, бюджетних коштів, а також держави

у розумінні її майнових і фінансових прав та обов'язків щодо фізичних і юридичних осіб [3, с. 27]. Тому, як бачимо, саме відносини, які стосуються функціонування держави шляхом наповнення її дохідної частини для забезпечення видаткової, ототожнюються з поняттям фіску.

Поділяємо наукові погляди А. Крисоватого та А. Луцика стосовно того, що фіскальні інтереси не обмежуються лише стягненням коштів на користь держави, оскільки це вузьке розуміння даного поняття. Процес формування фінансових фондів забезпечує державу ресурсами, необхідними для реалізації її функцій. Останнє безпосередньо пов'язано з видатками, оскільки саме через витрати держава «презентує» себе суспільству [57, с. 11].

Досліджуючи фіскальну безпеку та з'ясовуючи її важливість у реалізації функцій держави, яка зумовлена тим, що саме безпека «... визначає ритм функціонування фінансів як кровоносної системи держави, забезпечує цільовий характер використання фінансових ресурсів, реалізацію пріоритетів соціально-економічного розвитку» [65], першочерговим щодо вирішення в умовах сьогодення постає питання досягнення стійкості державних фінансів України за умови ліквідації негативних процесів, що мають деструктивний вплив на функціонування фіскального сектора держави.

Задля відновлення бюджетного балансу держави загалом перш за все варто дослідити тенденції зміни індикативних показників фіскальної безпеки держави, зокрема дотримання їх рівня в допустимих межах, що дозволить зосередити увагу на найбільш проблемних аспектах відновлення та оздоровлення державних фінансів.

Аналіз фактичного виконання основних макроекономічних показників, що передбачалися планом у процесі складання бюджету в Україні у 2008–2015 рр. (додаток В), свідчить про постійні відхилення між даними показниками, наслідком чого є дезорганізація здійснення ними ефективної економічної діяльності. Така ситуація є сприятливою для виникнення різноманітного роду небезпек у фіскальній консолідації, які за певних умов переростають у реальні загрози сектору державних фінансів. Різкі зміни та

відхилення між показниками свідчить про кризові явища, за яких гостро постає проблема забезпечення як фіскальної безпеки держави, так і фінансової безпеки загалом.

Значні розбіжності між прогнозними та фактичними вихідними економічними макропоказниками зумовлюють внесення змін до зафіксованих бюджетних показників на поточний рік. Актуальною залишається проблема виконання Закону України «Про державний бюджет», особливо його дохідної частини. Недостатність дохідної тези бюджетів є показником зростання бюджетного дефіциту, невиконання державою її функцій.

Дані табл. 3.2 засвідчують ідентифікацію загрози фіскальної безпеки держави з огляду на забезпечення держави фінансовими ресурсами у період фінансової нестабільності.

Таблиця 3.2

Доходи і видатки державного бюджету у 2007–2017 рр., млрд грн

| Найменування | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016* | 2017** |
|--------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------|
| Доходи | | | | | | | | | | | |
| Заплановано | 157,3 | 238,6 | 255,3 | 254,9 | 313,4 | 383,4 | 349,5 | 377,8 | 532,2 | 618,8 | 702,4 |
| Фактично виконано | 165,9 | 231,7 | 225,4 | 240,6 | 314,6 | 346,0 | 337,6 | 357,1 | 534,7 | 463,5 | - |
| % виконання плану | 105,5 | 97,1 | 88,2 | 94,4 | 100,4 | 90,4 | 96,6 | 94,6 | 100,5 | 74,9 | - |
| Видатки | | | | | | | | | | | |
| Заплановано | 174,6 | 263,4 | 284,6 | 307,7 | 354,2 | 427,4 | 433,0 | 461,1 | 599,4 | 674,5 | 790 |
| Фактично виконано | 175,8 | 241,5 | 242,4 | 303,6 | 333,5 | 395,7 | 403,5 | 430,2 | 576,9 | 470,7 | - |
| % виконання плану | 100,6 | 91,7 | 85,1 | 98,7 | 93,8 | 92,7 | 93,2 | 93,3 | 96,2 | 69,7 | - |

* Січень-вересень 2016 року

** Прогнозні дані

Джерело: складено автором на основі: [20]; [21]; [23] [47]; [66]; [99]

Тенденції зміни дохідних джерел Державного бюджету України в розрізі структурної архітекτονіки можна простежити за даними додатка В.

Невирішеною залишається проблема підвищення ефективності здійснюваних державних видатків. У праці [14, с. 17] зазначено, що за останнє десятиріччя відбулося істотне зростання видатків бюджетної системи

країни й державних позабюджетних фондів: якщо у 2002 р. їх обсяг становив 37,7% до ВВП, то у 2009 р. – 48,3%.

Дослідження окремих фіскальних показників України за 2007–2016 рр. проведено за даними табл. 3.3.

Таблиця 3.3

Доходи та видатки Зведеного й Державного бюджетів України
у 2007–2016 рр.

| Найменування | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016* |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Зведений бюджет | | | | | | | | | | |
| Доходи, млн. грн. | 219939,1 | 297845 | 288580 | 314 391 | 398553,6 | 445525,3 | 442788,7 | 456067,3 | 652031 | 525258,1 |
| Доходи, % до ВВП | 30,5 | 31,4 | 31,6 | 29,0 | 30,27 | 31,62 | 30,43 | 29,11 | 32,94 | 32,9 |
| Видатки, млн. грн. | 226035,7 | 309216 | 307312 | 377873 | 416853,6 | 492454,7 | 505843,8 | 523125,7 | 679871,4 | 556683,2 |
| Видатки, % до ВВП | 31,4 | 32,6 | 33,6 | 34,9 | 31,66 | 34,95 | 34,77 | 33,39 | 34,35 | 37,2 |
| Сальдо доходів та видатків*, млн. грн. | -7671,4 | -14183,1 | -37258,1 | -64684,9 | -23057,9 | -50785,7 | -63590,3 | -72030,5 | -30898,2 | -31692,8 |
| Сальдо доходів та видатків*, % до ВВП | -1,1 | -1,5 | -4,1 | -6,0 | -1,75 | -3,6 | -4,37 | -4,6 | -1,56 | -4,8 |
| Державний бюджет | | | | | | | | | | |
| Доходи (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), млн. грн. | 165942,1 | 231686,3 | 209700,3 | 240615,2 | 314616,9 | 346054 | 339180,3 | 357084,2 | 534694,8 | 407551,4 |
| Доходи (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), % до ВВП | 23,0 | 22,96 | 22,23 | 23,90 | 24,56 | 24,5 | 23,31 | 22,79 | 27,01 | 26,9 |
| Видатки (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), млн. грн. | 174235,9 | 241454,5 | 242437,2 | 303588,7 | 333459,5 | 395681,5 | 403403,2 | 430217,8 | 576911,4 | 470765,6 |
| Видатки (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), % ВВП | 24,2 | 25,47 | 26,54 | 28,04 | 25,33 | 28,08 | 27,73 | 27,46 | 29,14 | 30,2 |
| Сальдо доходів та видатків*, млн. грн. | -9812,5 | -12500,7 | -35517,2 | -64265,5 | -23557,6 | -53445,2 | -64707,6 | -78052,8 | -45167,5 | -63402,1 |
| Сальдо доходів та видатків**, % до ВВП | -1,4 | -1,32 | -3,89 | -5,94 | -1,79 | -3,79 | -4,45 | -4,98 | -2,28 | -3,7 |

*Січень-вересень 2016 року

**При розрахунках сальдо доходів та видатків враховується кредитування бюджету.

Джерело: складено автором на основі: [66]; [121]; [129]

Звісно, на рівень формування фінансових ресурсів скарбниці держави мала вплив фінансова криза. Посткризовий період характеризується стрімкою тенденцією до зростання фінансових ресурсів Зведеного бюджету України. Так, доходи Зведеного бюджету України в 2012 р. становили 445 454, 3 млн грн, що на 12%, або на 46 900, 7 млн грн більше від аналогічного показника 2011 р. Упродовж 2013 р. спостерігається мінімізація дохідної бази Зведеного бюджету на 2711, 4 млн грн.

Вагоме значення має не показник доходів бюджету, а рівень перерозподілу ВВП через Зведений бюджет України, який характеризує темп економічного зростання, рівень тіньового сектора економіки та корупції, зміну боргової залежності (див. табл. 3.2).

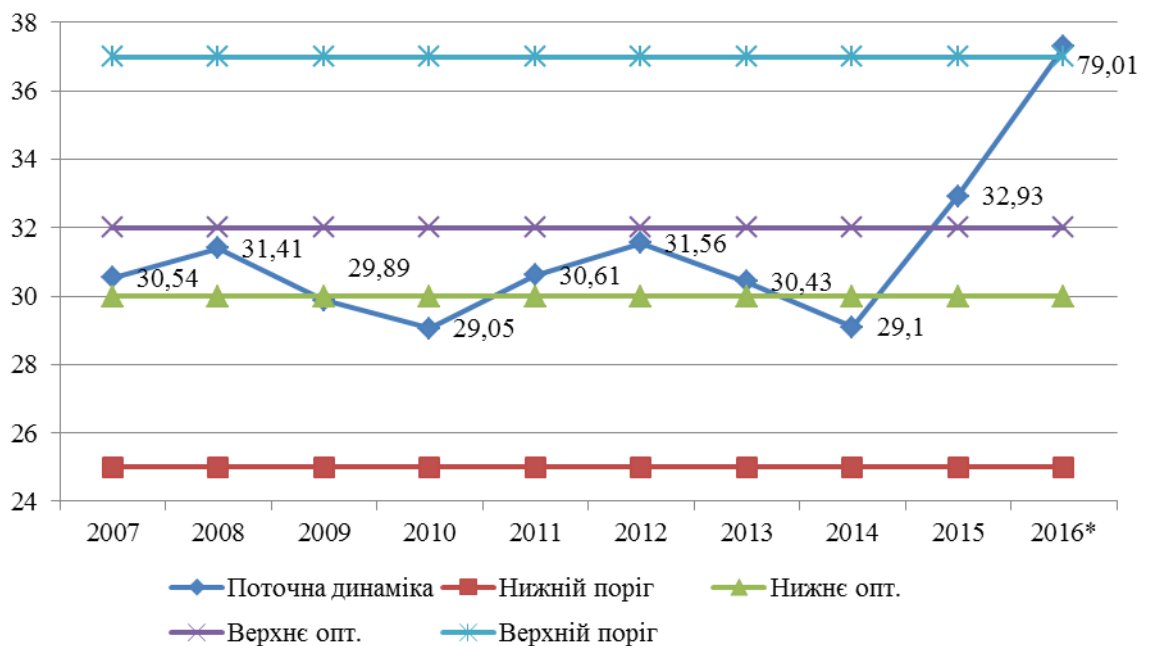


Рис. 3.1. Рівень перерозподілу ВВП через Зведений бюджет та його боргові значення

* Січень-вересень 2016 року.

Джерело: побудовано автором на основі даних табл. 3.5

За даними рис. 3.1 можна прослідкувати динаміку вищезазначеного індикатора. Його позитивна зміна є свідченням негативного впливу на економіку нашої країни, яка характеризується американською моделлю рівня перерозподілу ВВП через бюджет.

Також вагомим дослідженням стану фіскальної безпеки держави є показник відношення дефіциту Зведеного бюджету до ВВП. Його динаміку відображено на рис. 3.2.



Рис. 3.2. Дефіцит Зведеного бюджету України у 2007–2016 рр.

*Січень-вересень 2016 року

Джерело: побудовано автором на основі даних табл. 3.3

Значення давнього індикатора протягом останніх років характеризується мінливою динамікою зміни, що свідчить про нестабільність економічних процесів в країні. Так, у 2009–2010 рр. значення даного показника характеризувалося значним зростанням порівняно з 2008 р. (у 2,7 та 4 рази відповідно); упродовж 2011 р. спостерігається різке скорочення досліджуваного індикатора до рівня 1,8% ВВП; а у наступні фінансові роки рівень дефіциту Зведеного бюджету знову зріс (за 2012 р. – у 2 рази відповідно до 2011 р., за 2013 р. – у 1,2 рази відповідно до 2012 р.).

Значні дисбаланси української економіки під час фінансової кризи загострювалися внаслідок максимізації невідшкодованих сум ПДВ, розмір яких упродовж 2008–2009 рр. набув найбільших значень – 14,1 та 23,1 млрд грн відповідно. Співвідношення між відшкодованими та невідшкодованими сумами ПДВ також характеризувалося значними показниками – 0,41 та 0,63, що свідчить про негативний вплив на функціонування фіскального сектора

[46]. Задля покращення ситуації щодо зменшення обсягів невідшкодування ПДВ Урядом країни були введені ПДВ–облігації як засіб внутрішнього фінансування дефіциту бюджету, що безпечніше, ніж накопичення зовнішньої заборгованості.

На початок 2012 р. співвідношення між відшкодованим ті невідшкодованим ПДВ характеризується найнижчим коефіцієнтом (0,11) за досліджуваний нами період. Це пояснюється тим, що відповідно до Податкового кодексу України [91] з березня 2011 р. Державна податкова служба України перейшла на автоматичне відшкодування ПДВ. Відшкодування ПДВ здійснюється на підставі поданої заяви та проведеної камеральної перевірки податкової декларації за умов, що платник відповідає певним критеріям, визначеним Податковим кодексом України. Максимальний термін, відведений на здійснення автоматичного відшкодування, становить 26 робочих днів після подання відповідної заяви про бюджетне відшкодування ПДВ. До трьох днів скорочено строки подачі органу Держказначейства висновку із зазначенням суми, що підлягає автоматичному відшкодуванню з бюджету, який, в свою чергу, повинен упродовж трьох операційних днів перерахувати суму бюджетного відшкодування на банківський рахунок платника податків. Для решти платників ПДВ збережено п'ятиденний термін.

Іншим індикатором фіскальної безпеки держави, який відображає обсяг видатків, що не забезпечені бюджетними доходами, є відношення дефіциту Зведеного бюджету до видатків Зведеного бюджету України. Поточну динаміку даного показника та його відповідність пороговим значенням можна прослідкувати за даними рис. 3.3.

Що стосується джерел фінансування Державного бюджету України, то позитивним є вище зазначене частки внутрішніх запозичень порівняно з зовнішніми. Хоча зростання частки внутрішніх позик та зменшення зовнішніх запозичень розглядається нами як позитивний аспект боргової

політики Урядом країни, проте за досліджуваний період спостерігається динаміка зміни щодо накопичення державного боргу (рис. 3.4).

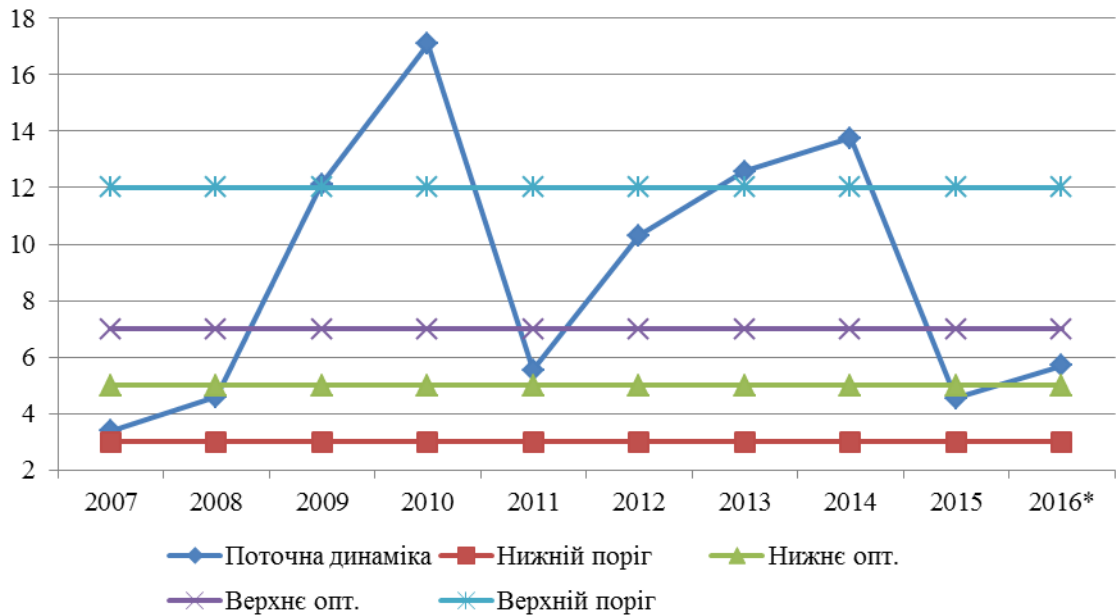


Рис. 3.3. Відношення дефіциту зведеного бюджету до витратів зведеного бюджету України та його порогові значення

*Січень-вересень 2016 року

Джерело: побудовано автором на основі даних табл. 3.5

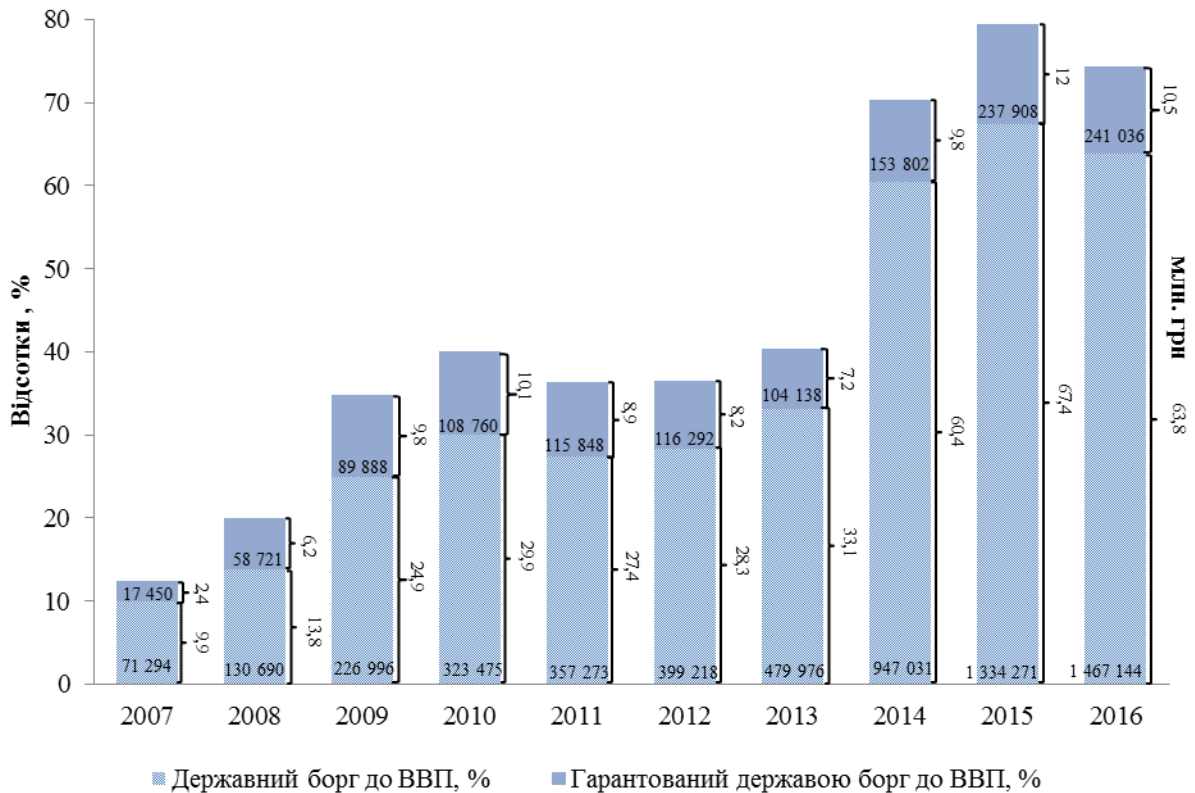


Рис. 3.4. Відношення державного та гарантованого державного боргу України до ВВП у 2007–2016 рр., %

Джерело: побудовано автором на основі: [129]

На показники погашення та обслуговування державного боргу за аналізований період значно вплинули ставки за державними запозиченнями.

На рис. 3.5 відображено середню ставку державних запозичень за 2003–2013 рр., де можна наочно прослідкувати збільшення відсотків за зовнішніми кредитами, що, звісно, обтяжує економіку нашої країни.

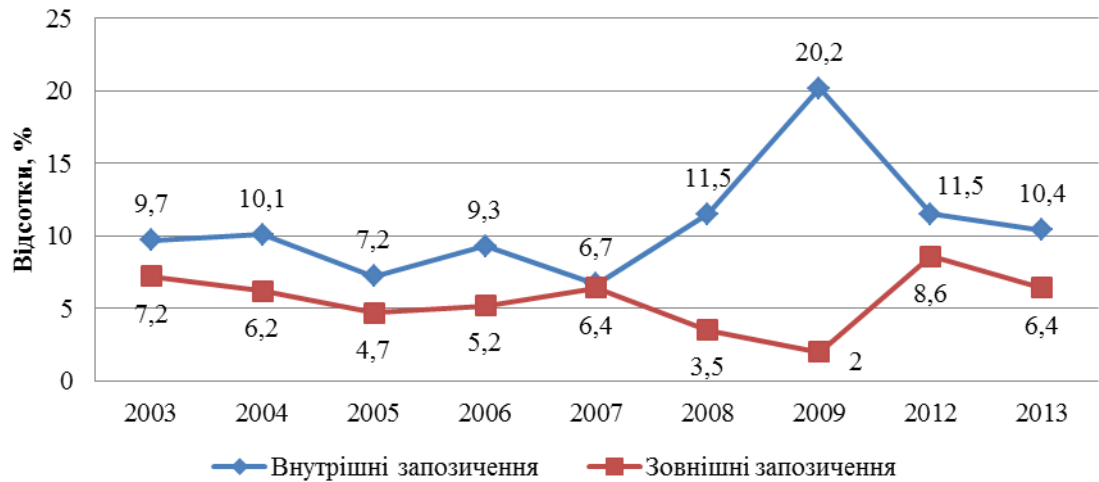


Рис. 3.5. Середня ставка державних запозичень за 2003–2013 рр.

Джерело: [66]

Важливим показником, що має прямий шлях за забезпечення фіскальної безпеки держави є податкове навантаження на економіку, оскільки саме цей індикатор відображає ефективність чинної системи оподаткування в реаліях сучасної економіки (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Податкове навантаження на економіку України у 2004-2013 рр.

| Показник | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Податки, збори, обов'язкові платежі в бюджет, млн грн | 71455,7 | 110148,8 | 143421,4 | 183625,4 | 253864,8 | 233401,2 | 255400,0 | 339210,0 | 365100,0 | 352171,0 |
| Внески до державних позабюджетних соціальних фондів, млн грн | 38320,0 | 51620,0 | 67740,0 | 87560,0 | 117350,0 | 129785,4 | 130810,0 | 151700,0 | 178700,0 | 173500,0 |
| Податкове навантаження на економіку, % ВВП | 31,8 | 36,6 | 38,8 | 37,6 | 39,1 | 39,7 | 35,7 | 37,7 | 38,5 | 36,1 |

Джерело: [66]

Значення за даними індикаторами перевищують допустимий рівень, тому це є безпосереднім свідченням загрози фінансової безпеки держави. За останні роки спостерігається постійна зміна динаміки давнього показника у бік збільшення.

Важливим, з погляду оцінювання рівня фінансової безпеки держави, є дослідження муніципальних фінансів та питання фінансової децентралізації. Зокрема варто дослідити структуру доходних джерел місцевих бюджетів, частку міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів і загального обсягу трансфертів з державного бюджету до ВВП, що дозволить сформулювати бачення стосовно самостійності місцевих органів влади та обтяжливості державного бюджету за рахунок трансфертних платежів [122].

Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів є показником, за якими спостерігається значне перевищення його фактичного значення над пороговим (рис. 3.6).

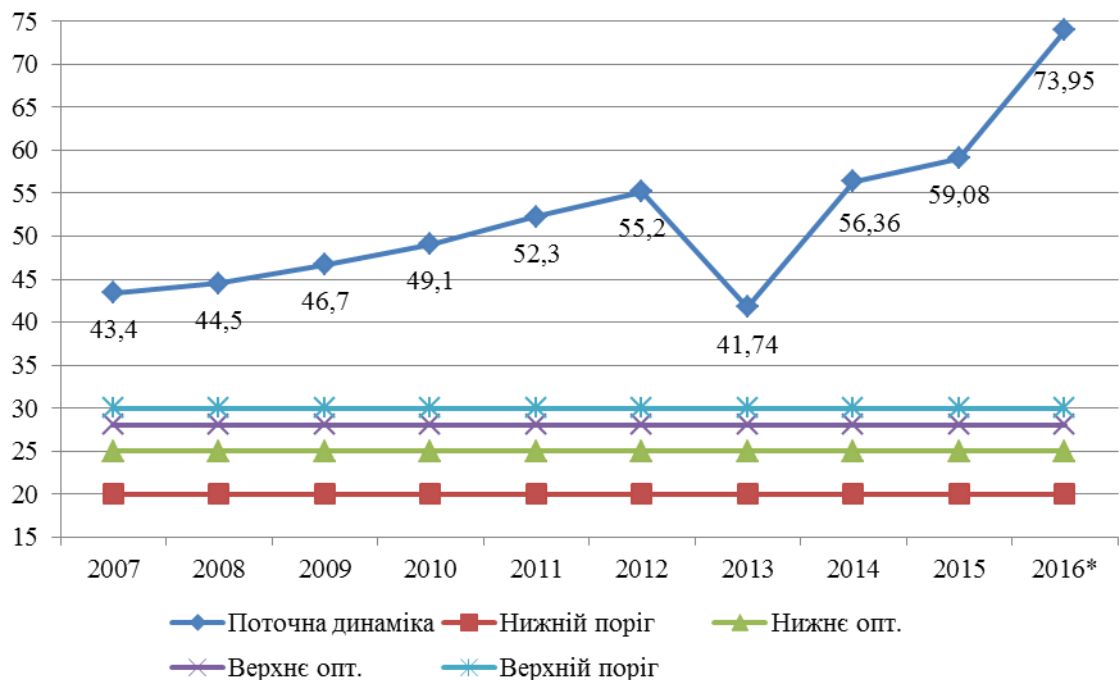


Рис. 3.6. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів та його порогові значення

*Січень-вересень 2016 року

Джерело: побудовано автором на основі даних табл. 3.5

Досліджувана динаміка обсягу трансфертних платежів та їх частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів характеризуються збільшенням,

починаючи з 2007 р. Постійно зростаюча тенденція частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів має негативний вплив на фіскальну безпеку держави.

Таким чином, дослідження основних показників фіскальної сфери дозволило виокремити основні проблемні аспекти її функціонування та сформуванню ряд індикаторів для здійснення подальшої інтеграційної оцінки рівня фіскальної безпеки держави, завдяки чому можна отримати об'єктивну інформацію про загальний стан державних фінансів, виявити загрози, що перебувають в активному та латентному станах чинять прямий та опосередкований вплив на динаміку якісного зростання рівня фіскальної безпеки, виокремити стратегічні орієнтири щодо покращення стану фіскальної безпеки держави [66].

Тому з метою досягнення стійкості державних фінансів в Україні упродовж останніх років актуалізується питання застосування адекватних методів інтегральної оцінки рівня фіскальної безпеки країни та зосередження уваги на тих показниках, значення яких перевищують порогові та мають негативний вплив на фіскальну сферу.

Слід віддати належне публікаціям Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Державної служби статистики України [68], які започаткували методичні підходи до інтегральної оцінки рівня економічної безпеки України. Звичайно, перші публікації не можуть бути досконалими, але вони є рушійною силою для свого подальшого розвитку. Зокрема, до переваг Методики, що втратила чинність, належить задання вектора порогових значень: «нижня межа, нижній поріг, норматив нижній, норматив верхній, верхній поріг, верхня межа» – тобто їх інтервальне завдання є перевагою визначення порогових значень перед попереднім заданням (як у більшості відомих публікацій): «не більше», «не менше»; визначення вагомих коефіцієнтів формалізованим математичним методом (методом головних компонентів), що виключає суб'єктивізм; обґрунтування методу обертання факторних осей.

Водночас недоліком є неспроможність використати вектор порогових значень для порівняння в єдиному масштабі динаміки інтегральних показників та інтегральних порогових значень, тобто ідентифікувати стан економічної безпеки держави, що обумовлює розробку відповідних заходів повернення його в діапазон порогових, а краще – оптимальних значень.

За дослідженням учених Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД) обрано підхід, який, з одного боку, інтегрує переваги існуючих підходів, а з іншого – усуває існуючі недоліки [95].

Згідно з даним підходом з урахуванням нелінійності економічних процесів найбільш адекватним вважається використання мультиплікативної форми інтегрального індексу [111], де вагові коефіцієнти розраховують методом «Головних компонент» пакета Статистика, заснованому на фактичному аналізі та внеску кожного фактору до загальної дисперсії:

$$I_{m=\prod z_i^{a_i}}, \sum a_i = 1, a_i \geq 0, \quad (3.1)$$

де, z_i – нормативні значення індикаторів;

a_i – вагові коефіцієнти;

n - кількість індикаторів.

З метою забезпечення єдиної спрямованості індикатори поділяються на стимулятори (I) і дестимулятори (D). Зв'язок між інтегральним індексом I та індикатором-стимулятором прямий, між I та індикатором-дестимулятором – зворотний. Дестимулятори перетворюються на стимулятори за допомогою нормування. Нормування індикаторів здійснюється за максимальним значенням для індикаторів-стимуляторів і мінімальним – для індикаторів-дестимуляторів:

$$z_i = \begin{cases} y_{max}, & \text{для стимуляторів} \\ y_{min}, & \text{для дестимуляторів} \end{cases} \quad (3.2)$$

Нормування індикаторів по всьому діапазону зміни індикаторів і порогових значень за максимальними (для індикаторів-стимуляторів) та мінімальними (для індикаторів-дестимуляторів) значеннями забезпечує безперервність функції інтегрального індексу та дотримання умови зміни нормованих індикаторів у діапазоні [0,1]. Необхідно відмітити, що для

індикаторів-дестимуляторів нижнє та верхнє порогові (оптимальні) значення мінються місцями.

За дослідженням фахівців Державної служби статистики України [32] та НІСД, при застосуванні методу «Головних компонент» пакета Статистика найбільш доцільно використовувати метод обертання квартимакс (замість варимакс), який передбачає обертання факторних осей таким чином, щоб збільшити значення факторних навантажень, одночасно враховуючи якість структури всіх компонентів.

Остання характеристика дуже важлива для подальшого використання значень факторних навантажень та питомої ваги кожної компоненти у загальній дисперсії для визначення ваг індикаторів.

Важливим етапом моніторингу є визначення порогових значень індикаторів економічної безпеки, що дозволяє шляхом їх порівняння виявити потенційні «зони безпеки» та рівні небезпеки (прийнятий ризик–передкризовий стан–кризовий стан), а також визначити умови, необхідні для посилення економічного імунітету держави. Оптимальні значення індикаторів (нижнє оптимальне, верхнє оптимальне) характеризують допустимий інтервал величин, у межах якого створюються найсприятливіші умови для стабілізації системи державних фінансів України. Порогові значення індикаторів (нижній поріг, верхній поріг) – це кількісні величини, порушення яких спричиняє несприятливі тенденції в системі державних фінансів.

Для кожного індикатора визначаються порогове нижнє і верхнє значення та оптимальне нижнє і верхнє значення згідно з рекомендаціями НІСД:

- використання функціональних залежностей – аналітичних або статистичних;
- використання макроекономічних моделей, які адекватно відображають наслідки впливу дестабілізуючих факторів для конкретної країни в поточний період часу;
- аналоговий підхід (орієнтація на показники країн-аналогів);

– законодавчий підхід (встановлення порогових значень на законодавчому рівні);

– методи експертних оцінок;

– урахування оцінок міжнародних організацій.

З урахуванням вищевикладених підходів вченими В. Мартинюк та О. Баранецькою [66] сформовано таблицю індикаторів фіскальної безпеки України з їхніми пороговими значеннями (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Динаміка індикаторів фіскальної безпеки України

| Найменування показників | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016* | Порогові значення |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|---------------------------------------|
| 1. Рівень монетизації економіки, % | 54,34 | 54,06 | 53,08 | 55,13 | 52,36 | 54,64 | 62,48 | 60,97 | 50,20 | 198,15 | S: 40; 65; 80; 100 (100**) |
| 2. Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, % | 30,54 | 31,41 | 29,89 | 29,05 | 30,61 | 31,56 | 30,43 | 29,10 | 32,93 | 79,01 | S: 25; 30; 32; 36,5; (36,5) |
| 3. Рівень дефіциту зведеного бюджету до ВВП, % | 1,07 | 1,50 | 4,08 | 5,98 | 1,77 | 3,59 | 4,37 | 4,59 | 1,56 | 4,76 | D: 5; 2; -1; 0,5; (0,5) |
| 4. Відношення дефіциту зведеного бюджету до видатків звед. бюджету, % | 3,39 | 4,59 | 12,12 | 17,12 | 5,53 | 10,30 | 12,57 | 13,76 | 4,54 | 5,69 | D: 12; 7; 5; 3; (2) |
| 5. Відношення загального обсягу державного боргу до ВВП, % | 12,33 | 19,98 | 33,00 | 39,93 | 36,33 | 36,53 | 40,15 | 70,25 | 79,43 | 26,74 | D: 60; 20; 15; 10; (10) |
| 6. Відношення обсягу податкового боргу до ВВП, % | 1,65 | 2,03 | 1,34 | 1,54 | 1,38 | 1,08 | 1,37 | 1,34 | 0,74 | -- | D: 5; 3; 1; 0,5; (0,5) |
| 7. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, % | 43,40 | 44,50 | 46,70 | 49,10 | 52,30 | 55,20 | 41,75 | 56,36 | 59,08 | 73,95 | D: 30; 28; 25; 20; (20) |
| 8. Рівень трансфертів з державного бюджету до ВВП, % | 6,20 | 6,23 | 6,81 | 7,18 | 7,29 | 8,82 | 7,96 | 8,33 | 8,78 | 28,52 | D: 10; 7; 4; 3; (3) |
| 9. Рівень трансфертів Пенсійному фонду України до загальних доходів зв. бюдж. % | 11,32 | 11,08 | 16,95 | 20,38 | 14,63 | 14,48 | 18,80 | 16,62 | 14,53 | 42,68 | D: 12; 7; 4; 3; (3) |
| 10. Рівень інфляції (рік до попереднього року) | 12,80 | 25,20 | 15,90 | 9,40 | 8,00 | 0,60 | -0,30 | 24,9 | 43,3 | 1,6 | D: 10; 5; 3; 2; (-0,3) |

*Січень-вересень 2016 року

**У дужках жирним шрифтом – нормувальні коефіцієнти.

Джерело: складено автором на основі: [15]; [22]; [35]; [66]; [108]; [121]; [129]

З огляду на обрані підходи визначення рівня фіскальної безпеки України згідно з [95, с. 22] включають такі етапи:

1. Формування динаміки індикаторів – складників економічної безпеки заданими Державною службою статистики України та макроекономічного моделювання.
2. Визначення порогових та оптимальних значень індикаторів.
3. Вибір нормувальних коефіцієнтів із діапазону зміни індикаторів і порогових значень.
4. Перетворення динамічних рядів індикаторів і порогових значень з метою виключення їх від’ємних значень.
5. Проведення нормування індикаторів та порогових значень за єдиним нормувальним коефіцієнтом для кожного індикатора та його порогових значень.
6. Визначення вагових коефіцієнтів індикаторів і порогових значень для кожного складника фіскальної безпеки України.
7. Розрахунок динамічного ряду інтегрального індексу фіскальної безпеки України та інтегральних індексів порогових значень за мультиплікативною формою.

Важливою інформацією для здійснення керованого впливу на стан фіскальної безпеки України є знання вагових коефіцієнтів окремих індикаторів, що пояснює міру окремих індикаторів та є необхідною інформацією для розроблення пріоритетних заходів впливу (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Вагові коефіцієнти індикаторів інтегрального індексу фіскальної безпеки

| Індикатори фіскальної безпеки України | Вагові коефіцієнти | Індикатори фіскальної безпеки України | Вагові коефіцієнти |
|--|--------------------|--|--------------------|
| 1. Рівень монетизації економіки | 0,087200 | 8. Відношення обсягу податкового боргу до ВВП | 0,091976 |
| 2. Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет | 0,086992 | 9. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів | 0,071336 |
| 3. Рівень дефіциту зведеного бюджету до ВВП | 0,071794 | 10. Рівень трансфертів з державного бюджету до ВВП | 0,088626 |
| 4. Відношення дефіциту зведеного бюджету до видатків зведеного бюджету | 0,069809 | 11. Рівень трансфертів Пенсійному фонду України до загальних доходів зв. бюджету | 0,098142 |

| <i>Продовження табл. 3.6</i> | | | |
|---|----------|---|----------|
| 5. Відношення загального обсягу державного боргу до ВВП | 0,082852 | 12. Рівень інфляції (рік до попереднього року) | 0,070475 |
| 6. Рівень боргового навантаження на бюджет | 0,047184 | 13. Рівень тінізації доходів зведеного бюджету до ВВП | 0,042918 |
| 7. Рівень податкового навантаження на економіку | 0,090696 | | |

Джерело: [66]

Отже, за розрахунками, найбільш впливовими на інтегральний індекс фіскальної безпеки України у поточному періоді є наступні індикатори:

- рівень трансфертів Пенсійного фонду України до загальних доходів зведеного бюджету;
- рівень податкового навантаження на економіку;
- відношення обсягу податкового боргу до ВВП;
- рівень трансфертів з державного бюджету до ВВП.

Використання зазначеного підходу дає можливість визначення динаміки інтегрального індексу фіскальної безпеки України в цілому (рис. 3.7).

Встановлено, що знаходження рівня фіскальної безпеки з 2008 по 2013 рік у несприятливій зоні (між нижнім і нижнім оптимальним порогами) спричинено перебуванням окремих її індикаторів в аналогічній зоні, а деякі перевищують навіть верхнє порогове значення.

До цих індикаторів належать: відношення дефіциту зведеного бюджету до видатків зведеного бюджету, рівень боргового навантаження на бюджет, рівень податкового навантаження на економіку, частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, рівень трансфертів Пенсійному фонду України до загальних доходів зведеного бюджету, рівень тінізації доходів зведеного бюджету.

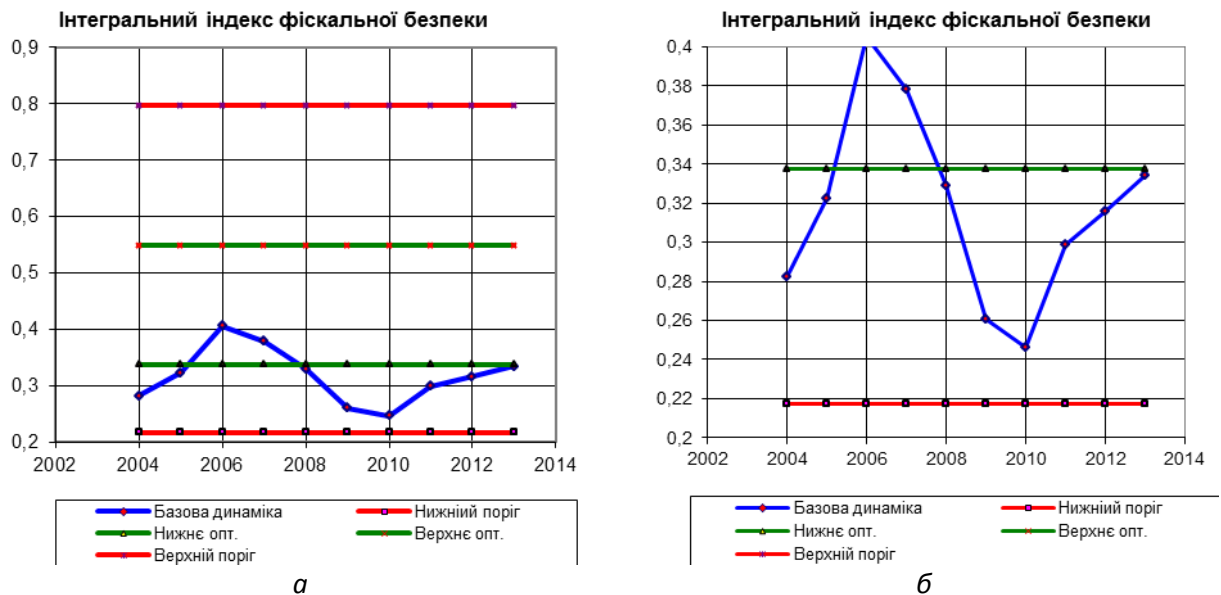


Рис. 3.7. Динаміка інтегрального індексу фіскальної безпеки України
Джерело: [66]

Саме ці індикатори потребують негайної уваги держави. На поліпшення стану цих індикаторів фіскальної безпеки України у першу чергу має бути спрямована стратегія забезпечення фіскальної безпеки держави, реалізація якої сприятиме мінімізації проблем фіскальної сфери.

Основними негативними аспектами фіскальної сфери, що чинять деструктивний вплив на забезпечення прийнятого рівня фіскальної безпеки, є [9]: проблеми інтерференції бюджетних циклів бюджетного процесу; проблеми бюджетної незбалансованості; податкова дискримінація; надмірне податкове навантаження; надмірні державні запозичення; ухилення від сплати податків.

Стійкість державних фінансів повинна бути реалізована завдяки проведенню зваженої політики держави, чого можна досягти шляхом забезпечення формування сприятливого стратегічного управління фіскальної безпеки держави.

Ефективне стратегічне управління фіскальною безпекою держави повинно базуватися на загальних принципах управління державою. Основним з них на думку багатьох фахівців [130], наприклад, є принцип самоорганізації. Він передбачає необхідність створення умов та забезпечення

засобів, достатніх для реалізації цілей та бажаних тенденцій розвитку системи державних фінансів.

Потенційні можливості поліпшення фіскальної безпеки України. Це, наприклад, можливості оптимізації структури видатків бюджету, поліпшення управління зовнішнім та внутрішнім державним боргом, покращення взаємозв'язків між державним та місцевими бюджетами, поліпшення наповнення дохідної частини бюджету тощо. Наприклад, одним із шляхів покращення наповнення дохідної частини бюджету є підвищення ефективності податкової системи України. Адже на основі аналізу індексів концентрації, дисперсії та законодавчої стабільності, індексів ерозії, конкретності, об'єктивності та дискримінації податкового механізму, індексів запізнення збору, забезпечення збору податків та витрат при зборі податків С. Соломенко встановив [106], що ефективність податкової системи України знаходиться на рівні 10%, варто збільшувати неподаткові платежі бюджету. Проте в даному підпункті автори праці [106] вважають за потрібне звернути увагу не на стандартні кроки в напрямку поповнення дохідної частини бюджету, як-от: поліпшення адміністрування податків, зокрема ПДВ, підвищення ставок акцизів чи ставок державного мита, а на ті напрямки, які в Україні поки що недостатньо розвинені та які б при докладанні певних зусиль з боку держави сприяли поліпшенню соціально-економічної структури нашої країни, а відтак принаймні в середньостроковій перспективі позитивно би вплинули на її фіскальний стан.

Потреба комплексного підходу до різних видів безпеки, включно з фіскальною, пояснюється тією обставиною, що засобами фіскальної політики досягаються не лише фіскальні, а й економічні цілі. Наприклад, підвищення акцизу на бензин може мати на меті не лише поповнення бюджету для соціальних цілей, а і для інвестиційних цілей на ремонти та будівництво доріг, а також стимулювання темпів економічного зростання з тим, щоб амплітуди, економічних коливних процесів не були надмірними. І навпаки, зниження бензинового акцизу призводить до зменшення дохідної складової

бюджету, однак може розглядатися як необхідний захід/метод стимулювання економіки в часи рецесії, чи недопущення високих темпів інфляції.

Україна за її порівняно нетривалу самостійну фіскально-економічну історію вже має певний досвід і підвищення, і зниження акцизів на бензин. Очевидно, що і в майбутньому акцизи на бензин будуть змінюватися, що потребує проведення відповідного економічного аналізу. У перспективі ставки акцизів на бензин будуть плаваючими, у вигляді функцій від рівня інфляції та темпів зміни ВВП, причому ці функції повинні бути монотонно незростаючими залежно від інфляційного показника і монотонно неспадними залежно від рівня приросту ВВП. Конкретний вигляд функцій для акцизних ставок повинен бути ретельно проаналізований.

У такому випадку переглядати ставки акцизів на бензин з дотриманням законодавчої процедури потрібно буде набагато рідше. Реальність такої перспективи підтверджується тією обставиною, що ставки акцизів на бензин на даний час і так не є сталими, оскільки залежать від поточного курсу євро до гривні. При переході до функціонального визначення ставок акцизів на бензин від прив'язки до курсу євро можна буде і відмовитися. З іншого боку, враховуючи євроінтеграційні наміри України, така прив'язка може бути збережена.

Загалом, реалізація ідеї зниження податкових ставок, яка закладена в Податковому кодексі України, попри очевидний ризик недоотримання бюджетних доходів може мати підсумковий позитивний фіскальний ефект. Це підтверджується досвідом реалізації простої та водночас великої ідеї Лаффера в США й інших економічно розвинених країнах. В Україні подібний ефект може бути ще більш відчутний, оскільки зниження податкових ставок не лише зменшить мотивацію до тіньової економічної діяльності, а й підірве корупційну базу такої діяльності. Обмежувати податкову корупцію в Україні потрібно, особливо зважаючи на міжнародний аспект фіскальної безпеки. Адже такий важливий показник фіскальної

безпеки, як державний борг значною частиною припадає саме на зовнішні запозичення.

Отже, підсумовуючи результати вище проведеного дослідження, зауважимо, що обґрунтування теоретичних аспектів системи державних фінансів і складових національної безпеки дозволило виокремити та сформулювати визначення нової економічної дефініції «фіскальна безпека держави», показати її місце в умовах економічної нестабільності, систематизувати понятійний апарат. Унаслідок цього можна конкретизувати сукупність імперативів, що найбільш повно дозволять охарактеризувати та проаналізувати рівень забезпечення стійкості державних фінансів в умовах економічних реформ.

Дослідження еволюції теоретичних концепцій фіскальної безпеки дає змогу стверджувати, що проблеми її забезпечення та зміцнення мають тривалу історію теоретичного осмислення. Завдяки аналізу зарубіжної та вітчизняної літератури вдалося систематизувати й виокремити найбільш значущі підходи до визначення сутності фіскальної безпеки (ефективність фіскальної політики, яка покликана здійснювати регулювання державних видатків і податкових надходжень для забезпечення повної зайнятості, стабільності цін та економічного зростання, а також характеризується здатністю держави впливати на економічну кон'юнктуру шляхом зміни системи оподаткування і державних витрат).

Узагальнення аналізу відомих публікацій про вплив фіскальної безпеки (податкового навантаження, доходів та видатків зведеного бюджету, дефіциту бюджету та ін.) на стійкість державних фінансів дозволяє визначити, що в жодній публікації має відповідати на дуже злободенне питання: якими будуть кількісний взаємозв'язок між фіскальними і макроекономічними показниками, спрямованість стратегічних напрямів забезпечення фіскальної безпеки держави у контексті національних інтересів України.

3.3. Посилення регулюючого впливу фінансової політики на стійкість державних фінансів

Структура заходів фінансової політики, їх інтенсивність, поряд із заходами грошово-кредитної та структурної політики, відіграють ключову роль у забезпеченні стійкості державних фінансів, формування умов для досягнення потенціального рівня ВВП, скорочення дефіциту державного бюджету та стабілізації і зниження державного боргу в майбутньому. Тому важливим є здійснення якісної діагностики спрямованості поточної фінансової політики, її відповідності макроекономічним проблемам, здатності долати бюджетні дисбаланси.

Фінансову політику розуміють як фінансову політику, пов'язану з прагненням держави стабілізувати рівні зайнятості та цін за допомоги зміни державних доходів і видатків.

Уявлення про те, що фінансова політика має стабілізуючий вплив на практику суспільного господарювання сформувалися в західній економічній науці під впливом кейнсіанства в період Великої депресії 1930-х років. У другій половині XX століття в рамках моделі неокласичного синтезу фінансової політики держави отримала своє теоретичне обґрунтування. Відповідно до цієї моделі, кейнсіанський хрест показує, як встановлюється рівноважний обсяг виробництва (Y) за певного рівня планових інвестицій (I), державних видатків (G) і податкових відрахувань (T). Механізм впливу державних видатків та сукупний попит і обсяг національного виробництва подано на рис. 3.8 [87].

Як відомо, в основу фінансової політики макроекономічної моделі Дж. М. Кейнса покладено стимулюючий імпульс у вигляді збільшення державних закупівель та (або) зменшення податкового навантаження, що приводить до зростання сукупного попиту (і в його складі споживчого та інвестиційного попиту), а отже – й ефективного попиту. Тільки за умови зростання ефективного попиту, зазначає дослідник, встановлюється ринкова

рівновага й економіка виходить з кризи, на що вказує підвищення обсягу випуску, скорочення безробіття та, відповідно, збільшення зайнятості населення.

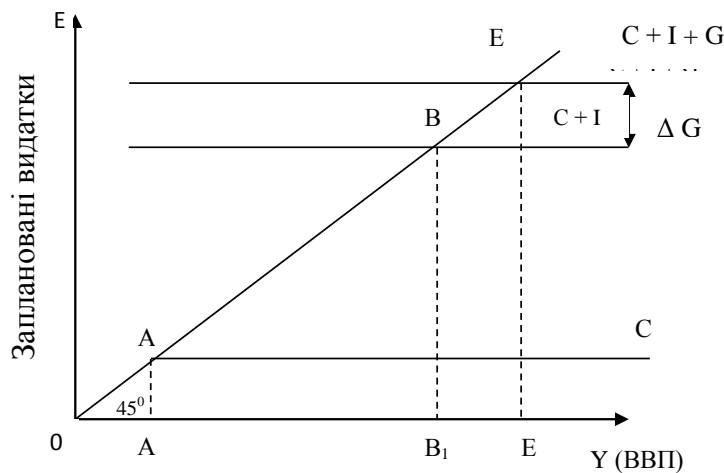


Рис. 3.8. Вплив державних видатків на обсяг валового внутрішнього продукту (ВВП)

Джерело: складено автором

Реалізація запропонованої моделі фіскального регулювання у США дала змогу послабити циклічні коливання протягом більш як двох повоєнних десятиліть. Однак, від початку ХХ ст. стала очевидною невідповідність між можливостями державного (фіскального) регулювання й об'єктивними економічними умовами. Кейнсіанська модель могла бути ефективною лише за умов високих темпів зростання, що створювали можливість перерозподілу національного доходу без втрат для накопичення капіталу. Проте у цей період умови відтворення різко погіршилися, виникла стагфляція. Був спростований закон Філіпса, згідно з яким безробіття та інфляція не можуть зростати одночасно. Кейнсіанські шляхи виходу з кризи лише розкручували інфляційну спіраль. Під впливом цієї кризи, як зазначає Т. Єфименко, відбулася кардинальна перебудова системи державного регулювання і склалася нова – неокласична – модель фіскального регулювання [40, с. 157].

Таке регулювання звичайно спрямовано на вжиття заходів, які безпосередньо забезпечують скорочення державних витрат. Але з незрозумілих причин цей атрибут відсутній у традиційному переліку атрибутів держави. У принципі, чим вищий ступінь інституціоналізації фіскального регулювання економіки, тим нижчий рівень державних витрат. Цей атрибут має важливе значення для розробки заходів фіскальної політики. Але слід мати на увазі, що надміру велика зарегульованість може перетворити блага регулювання на недолік. Унаслідок цього державні витрати в деяких випадках можуть не скорочуватися, а збільшуватися. Таку залежність наведено на рис. 3.9, де показано, що інституційне, фіскальне регулювання лише до певної міри зумовлюватиме скорочення державних витрат, а за її межами – призводитиме до їх зростання.

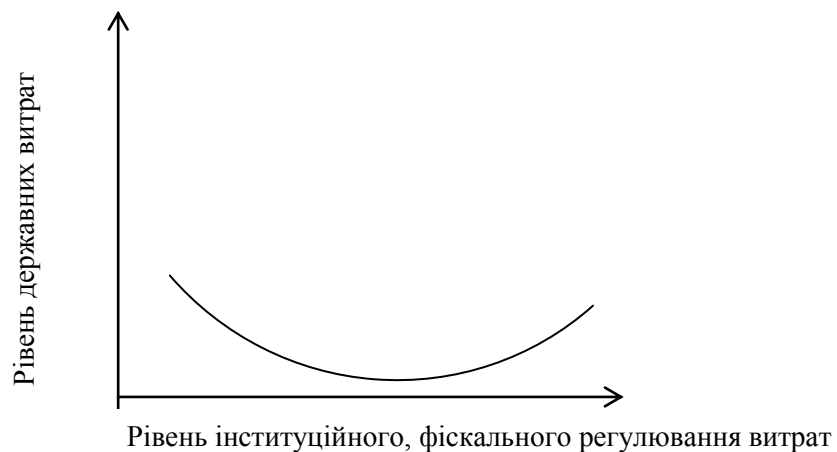


Рис. 3.9. Вплив інституційного, фіскального регулювання на рівень державних витрат

Джерело: складено автором

Проте для посттрансформаційної ринкової економіки наведена залежність має переважно теоретичний інтерес, бо першочерговим завданням цього етапу є скорочення державних витрат економіки, що знаходиться далеко ліворуч від лінії оптимуму. Для свідомого та найбільш ефективного використання фіскальної політики необхідне розуміння чинників, за рахунок

яких виникає економія недержавних витрат, тобто механізму впливу на них інституційного, фіскального регулювання.

У процесі аналізу механізму впливу фіскального регулювання необхідно розрізнити його вплив на кількісний ріст суспільного сектору та на рівень державних витрат в економіці. Щодо першого все більш-менш зрозуміло. Введення ліберальних фіскальних норм залучає нових інституційних суб'єктів до зайняття інвестиційними видами діяльності та приводить до росту легального суспільного сектору. В протилежному випадку істотна частина суспільного сектору «приховується» в складі тіньової економіки.

Питання впливу на рівень державних витрат більш складне, а його механізм – менш зрозумілий. На наш погляд, дію цього механізму можна пояснити лише за умови уточнення податкового навантаження та ставлення населення й інституційних суб'єктів до фіскальної політики [83].

Фіскальна політика може пом'якшувати вплив кризових явищ чи стримувати надмірне пожвавлення економічної активності – бути антициклічною, або ж бути імперативом активізації трансмісійних каналів з метою досягнення фінансової рівноваги, здійснювати активну бюджетну підтримку реального сектору в періоди високого рівня поточних доходів і звужувати видатки у періоди рецесії – бути проциклічною.

Як правило, проведення антициклічної політики сприяє наближенню показників поточного фінансового стану і стійкості фінансових установ країни. Фіскальна політика України у 2014–2015 рр. спровокувала поширення економічних шоків, в тому числі і інфляційних шоків, та її центральну роль у процесі видозміни фінансової системи. Продовження діючої проциклічної фіскальної політики у тривалій перспективі призведе до втрат виробничого і соціального потенціалу української економіки, а в короткостроковій перспективі – звужує можливості держави ефективно протидіяти макроекономічним дисбалансам і перешкоджає виваженій консолідації державних фінансів [12].

Крім того, на даний час фіскальна політика виступає інструментом державного впливу на соціальні процеси в суспільстві. Як відомо, за допомогою фіскальної політики держава може, з одного боку, коригувати потоки ринкового переливання капіталу, а з іншого – ініціювати необхідні процеси соціалізації шляхом формування фінансового забезпечення тих чи інших видатків бюджету. Удосконалення потребують правові, організаційні та функціональні аспекти реалізації фіскальної політики на основі превентивного формування таких основних суспільних цінностей як свобода, справедливість і солідарність. А від цих цінностей залежить розуміння важливості та змісту цілей загальної економічної політики (стабільність цінностей грошей, висока зайнятість, економічне зростання, справедливий розподіл доходів, зовнішньоекономічна рівновага) та інституційна матриця носіїв і засобів економічної політики (грошової, фіскальної, розподільчої, соціальної, політики зростання та зайнятості) [2].

У контексті соціальних трансфертів фіскальна політика більшості країн Європи на сьогодні орієнтується на суттєву економію державних коштів, пов'язану не лише з великими бюджетними дефіцитами та нагромадженими боргами, а й стимулюванням економічного зростання (вибір на користь економічної ефективності, а не соціальної справедливості).

Загалом питання соціальних трансфертів, фіскальної політики, як ніколи, стало потужним бюджетно-податковим інструментом безпосереднього й опосередкованого впливу на оздоровлення системи державних фінансів. Нарощування соціальних виплат, не підкріплених економічним зростанням, обертається не лише проти держави, а й проти фізичних та юридичних осіб, які призвичаюються до «паразитування» на численних пільгах, субсидіях і дотаціях, які в умовах економічного спаду доводиться або скорочувати, або нарощувати державні запозичення, що однаково негативно впливає на стан державних фінансів, загальний тренд розвитку національної економіки.

Мета фіскальної політики як сукупності методів та інструментів впливу центрального уряду на динаміку економічних процесів – створити адекватні норми і правила у механізмі фіскальної консолідації з метою підвищення стійкості державних фінансів. До напрямів реалізації такої фіскальної політики належать покращення балансу бюджету, зменшення обсягів та оптимізація структури державного боргу.

Конкретні цілі фіскальної політики розрізняють залежно від конкретного етапу розвитку фінансової системи. Відповідно до положень загальної теорії систем, необхідною умовою розвитку системи є певна направленість змін, які в ній відбуваються, що обумовлює ефективний характер таких змін. Зокрема, стосовно фінансової системи А. Марковський зазначив: «Неправильна розстановка наголосів при виборі пріоритетів або взагалі їх відсутність призводить до розпорошення фінансових ресурсів держави, їх відволікання на фінансування другорядних напрямів і, відповідно, зниження загальної ефективності економічної політики» [89, с. 269]. Тому фіскальна політика як невід’ємний атрибут держави має бути мобільною та еластичною. Держава може використовувати ряд інструментів для вирішення досить складних соціально-економічних цілей при обмежених бюджетних ресурсах. У процесі виконання цих завдань відбулося становлення бюджетно-податкової системи України, яка за формою та частково за змістом відповідає вимогам, що склалися у світовій практиці. Однак потребує розв’язання низка проблем, що стосуються функціонування всієї фінансової системи України [64].

До важливих завдань, які вирішуються під час реалізації фіскальної політики, також відносять зменшення державних запозичень, що спрямовується на обмеження обсягів державної заборгованості. Досягнення таких результатів є запорукою послаблення тиску погашення та обслуговування державних боргових зобов’язань на стійкість державних фінансів.

Варто приділити увагу й іншим проблемам, які обумовлені наступними чинниками.

По-перше, загострення проблеми дефіциту фінансових і природних ресурсів у світі загалом та в Україні зокрема висуває перед державою завдання щодо неборгового фінансування дефіциту сектору загального державного управління в процесі мобілізації надходжень від приватизації державного майна та проведення активних операцій.

По-друге, за умов поглиблення глобалізаційних процесів у світі відбувається загострення конкуренції між країнами за ринки ресурсів, ринки реалізації товарів та послуг, фінансові активи та інформаційний простір.

По-третє, посилення тенденцій фінансизації економіки та комерціалізації суспільства зміщує акценти фіскальної політики в короткостроковому та довгостроковому періодах.

По-четверте, технологія та інформаційна революція, що охопили світ на межі двох тисячоліть, формують радикально нові вимоги до структурних співвідношень між галузями, сферами та видами людської діяльності, тому перед кожною країною постало завдання розроблення стратегічних програм посилення регулюючого впливу фіскальної політики на стійкість державних фінансів, що дозволить країнам у майбутньому забезпечити випереджаючий економічний розвиток.

Концепція випереджаючого економічного розвитку нами вбачається певним способом розуміння і сприйняття, основною точкою зору на розв'язання проблеми світових фінансово-економічних криз, керівною ідеєю до дії в напрямку вибору моделі фінансової системи для розвитку національних держав на випередження. Нагадаємо, що такий розвиток має у своїй основі інноваційний характер розвитку фінансового сектору. Взаємозв'язок реального сектору економіки та фінансової системи виявляється через функцію трансформації заощаджень в інвестиції, міжбюджетного та міжрегіонального переливання капіталу. Саме за таких умов особливого значення набуває ефективність використання інструментів

фіскальної консолідації, фіскальної дисципліни і фіскальних правил, а також інституційної інфраструктури, що може впливати на їх ефективність. Кожна з фіскальних інституцій може надати потужний імпульс певному сегментові фінансового ринку, що спрямовуватиме фінансові ресурси в реальний сектор, який він обслуговує. Для розроблення та впровадження фінансових інновацій на практиці вітчизняні інституції повинні мати достатній обсяг активів.

Невирішеною залишається проблема вибору пакета урядових заходів у конкретній моделі фіскальної політики, що розробляється урядом за певного стану фінансової системи (фінансової та економічної ситуації в країні на аналізованому етапі розвитку світової економіки). Отже, потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування набір, сила та спрямованість інструментарію фіскальної політики, що застосовуються урядом, способи його вибору. Показником, що характеризує спрямованість та інтенсивність фіскальної політики, у міжнародній практиці є фіскальний імпульс (*fiscal impulse*), який обчислюється як приріст/зниження рівня дефіциту циклічно скоригованого первинного підсумкового фіскального балансу з попереднім фінансовим роком.

Додатне значення фіскального імпульсу означає, що поточна політика є експансивною, від'ємне – обмежуючою. Порівняння рівня фіскального імпульсу з показником рівня реального ВВП або потенційного ВВП дає можливість діагностувати й оцінити, чи є поточна фіскальна політика антициклічною або ж проциклічною.

Уперше формалізованого вигляду фіскальний імператив набув у праці Дж. Хікса, що знайшло відображення в моделі IS-LM, яка визначає умови досягнення сумісної рівноваги на ринках благ, грошей і праці та графічно представляє процес переходу від одного рівноважного стану економіки до іншого. Причому Дж. Хікс зазначає, що це «єдиний спосіб корисного специфічного методу причинно-наслідкового аналізу, коли прийнятним є застосування рівноважного підходу» [175].

Якщо Кейнс і Хікс досліджували перебіг фіскального імпульсу в замкненій системі, яка тяжіє до рівноваги, то подальші розробки в моделях IS-LM та IS-LM-BP враховують відкритість економіки через врахування світової ставки відсотка, курсу валюти, чистого експорту, платіжного балансу тощо. Прибічники інструментарію глобальної фіскальної політики досліджують динамічну економічну рівновагу відкритих фінансових систем. Як бачимо, інструментарій фінансової науки постійно еволюціонує в бік урізноманітнення, конвергенції різних підходів, залучення принципів дослідження з інших наук, стаючи, таким чином, більш придатним для дослідження сучасних фінансових систем – відкритих, динамічних, нерівноважних, нестабільних.

Подальше вивчення ефективності фіскальних імпульсів відбулося в межах моделі Манделла-Флемонга, а також моделі IS-LM-BP. Модель Манделла-Флемонга стала результатом досліджень Р. Манделла [200] та Дж. М. Флемінга [162]. Об'єднання цих двох моделей здійснив Р. Дорнбуш, здобутком якого стала розробка моделі IS-LM-BP.

Ефективність здійснення фіскальної політики за моделлю IS-LM-BP відображає табл. 3.7.

Таблиця 3.7

Ефективність фіскальної політики відповідно до моделі IS-LM-BP

| | Мобільність капіталу | Абсолютна неомобільність | Невисока мобільність | Висока мобільність | Абсолютна мобільність |
|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| Режим курсоутворення | Фіксований | Неефективна | Ефективна, однак є витіснення | Дуже ефективна | Дуже ефективна |
| | Плаваючий | Дуже ефективна | Дуже ефективна | Ефективна, однак є витіснення | Неефективна |

Джерело: складено автором

Ключовим показником ефективності фіскальної політики є фіскальний мультиплікатор (зростання видатків бюджету та/або скорочення доходів бюджету) і ефект витіснення (скорочення приватних інвестицій). Якщо

відбувається повне витіснення, то фіскальна політика вважається неефективною, оскільки через зростання ресурси мобілізуються з приватного сектору.

Незважаючи на те, що фіскальна політика як предмет дослідження була актуальною впродовж ХХ ст. і набуває актуальності й на нинішньому післякризовому етапі у більшості країн (включаючи держави-члени ЄС), слід наголосити на появі нових підходів до її актуалізації, формалізації, формування та реалізації через економічні реформи та модернізацію фінансових систем держави. Досягненням науково-практичної думки інституційного спрямування є формування критичного підходу до універсалізації класичних неоліберальних рецептів фіскальної політики. Так, учені та практики, «творці» фіскальної політики, повинні виходити з того, що успішні теорії і моделі розвинутих країн не завжди можуть еквівалентно застосовуватись у країнах, що розвиваються, або в країнах з трансформаційною економікою, які мають певну соціально-економічну специфіку та інфраструктуру, ментальність, культуру. За інших умов рецепти фінансової та фіскальної політики не спрацьовують або призводять до протилежних результатів. До того ж стратегічні цілі економічного розвитку в країнах з різним рівнем стійкості державних фінансів і типом фінансових систем можуть не збігатися, що також вимагає вибору іншого набору інструментарію політики, його сили та спрямованості.

Варто при цьому зазначити, що заходи фіскального регулювання переважно спрямовуються на підвищення стійкості державних фінансів, а не на соціально-економічний розвиток. Тому в багатьох країнах (особливо тих, що мають значні плани фіскального регулювання) виникала потреба доповнити такі програми заходами щодо підтримки інвестицій та реформування оподаткування, які спрямовані на стратегічні програми розвитку економіки на найближчу перспективу.

Незважаючи на суттєвий прогрес у відношенні стійкості державних фінансів, рівень фіскальної нестабільності у більшості країн залишається

доволі гострою проблемою. Вимоги до зменшення державного боргу досить значні, що посилює залежність країн від непередбачених змін на фінансових ринках. Частково причиною є висока ліквідність, запроваджена центральними банками з метою підтримки економічної активності. Ринки істотно поширили операції з публічними боргами. Такі зміни справляють зворотний вплив на фіскальне регулювання та прийнятні умови економічного зростання. Якщо більшість країн із ринками, що формуються, а також країн з низькими доходами можуть зупинити регулюючі зусилля до очікування сприятливіших прогнозів економічного зростання, то розвинуті держави зазвичай не мають такої можливості [222]. Результати макроекономічного моделювання показують, що у довгостроковій перспективі скорочення державного боргу буде корисним для національної економіки. Більш низький рівень державного боргу призводить до зниження реальних процентних ставок, що стимулює приватні інвестиції. Крім того, більш низький тягар майбутніх процентних виплат по державному боргу створює фіскальний простір для зниження податків, які деформують економічне середовище та негативно впливають на стійкість національної економіки. Обидва ці ефекти призводять до активізації та використання ефективних ендогенних мотиваційних факторів розвитку. Відповідно до результатів моделювання падіння показника відношення державного боргу до ВВП на 10% призводить до зростання випуску приблизно на 1,4% у довгостроковій перспективі [234].

Емпіричні дослідження напрямів реалізації фіскальної політики підтверджують теоретичні припущення. Скорочення державних витрат стримує економічне зростання меншою мірою, ніж підвищення податків; з іншого боку, обидва канали реалізації фіскальної політики негативно впливають на випуск, зайнятість та внутрішній споживчий попит, проте скорочення витрат характеризується значно меншим деструктивним впливом на макропоказники національної економіки.

Таким чином, фіскальна політика, як інструмент скорочення дефіциту державного бюджету та стабілізації державного боргу в довгостроковий

перспективі, через принципово різні механізми досягнення кінцевої мети може по-різному впливати на стійкість національної економіки. Зважаючи на це, особливо важливим питанням є раціональна композиція заходів фіскальної консолідації з позицій короткострокових і довгострокових вигод.

Як свідчить практика, у разі ефективної побудови фіскальних імперативів, спрямованих на реалізацію фіскальної політики, що забезпечать довгострокові стимули для інвестицій та робочої сили, значні витрати для національної економіки можуть виникати тільки в тому випадку, якщо відсутня суспільна довіра до відповідного фіскального пакета. При цьому період, протягом якого національна економіка відчуватиме певні втрати, приблизно дорівнюватиме періоду, який необхідний для забезпечення таких майбутніх очікувань, які сприятимуть довгостроковому зростанню.

З іншого боку, у разі нераціональної побудови пакета заходів фіскальної політики, наприклад, різкого підвищення податків на доходи або суттєвого урізання державних інвестицій, довгострокові вигоди можуть бути значно меншими або взагалі відсутніми, оскільки спотворення економічної активності та негативний вплив на продуктивність праці можуть повністю компенсувати вигоди від зниження реальних процентних ставок [186].

Нині фіскальна політика є одним із головних регуляторів формування фіскальних норм для обмеження субнаціонального боргу відповідно до чинної правової бази держави. Такі норми можуть містити: обмеження на розмір/обсяг сукупного боргу або на рівень боргу; верхні межі видатків; «золоте правило», згідно з яким борг не лише включається до інвестиційних видатків; правила щодо боргового навантаження і платоспроможності установи субнаціонального уряду або обмеження доступу до деяких фінансових джерел.

Фіскальні регуляторні методи мають переважну прозорість і неупередженість, а також уникнення масштабних переговорів між центральним і субнаціональним урядами, які зазвичай включають політику, а не економічну складову. Однак цим методам через їхню природу бракує

гнучкості, й вони розхитують фінансову стійкість, призводячи до виключення поточних витрат до капітальних для ухилення від виконання норм щодо поточних і капітальних фінансальних результатів.

Імперативи фінансового регулювання не лише охоплюють окремі напрями фінансальної політики, а й створюють систему реформування фінансальної сфери, спрямовану на підвищення стійкості державних фінансів. Реформи, спрямовані на запровадження та вдосконалення фінансальних правил, є важливою складовою програм зменшення державного боргу. Але вони повинні бути доповнені додатковими інституційними структурами, покликаними впливати на формування спонукальних основ здорової фінансальної політики, а не сигналізувати про наявність обмежень. Зміни на структурному рівні управління державними фінансами, повинні враховувати необхідність підвищення незалежності органів, відповідальних за розробку проектів бюджету та моніторинг їх виконання. Це дасть можливість зменшити ризик зміцнення бази видатків і надходжень на основі маніпулювання інсайдерською інформацією щодо прогнозу динаміки бази обрахунку бюджетних статей. Підвищення транспарентності бюджетних процедур та зменшення інформаційної асиметрії дозволять суттєво мінімізувати можливості опортуністичної поведінки. Доступність і відкритість інформації для ринків посилить коректність зв'язку між оцінкою суверенних ризиків і станом виконання бюджету та обслуговування державного боргу.

Запровадження у практику управління державними фінансами незалежних агентств фінансальної політики вже є досвідом системних реформ суспільного сектору багатьох європейських країн (найбільш повно цей досвід реалізовано у Бельгії, що було наслідком надмірного боргового тягаря, сформованого у 1980-ті рр.). Їх інституційний дизайн, компетенція та модель взаємовідносин з урядом та парламентом можуть суттєво варіювати. Процедурний контроль, незалежність у розробці проектів фінансальної політики, її моніторингу та прогнозів, на основі яких формується бюджет, є

важливим елементом, що інституціоналізує технічні аспекти запобігання дефіцитному зміцненню.

Незважаючи на важливість кроків у сфері запровадження інституційних обмежувачів дефіцитного зміцнення і, відповідно, запобігання ризикам непослідовності реалізації програм фіскальної політики системні реформи повинні бути поширені на структурні зміни державних фінансів для того, щоб зменшення фізичного обсягу видатків не призводило до зниження ефективності суспільного сектору як такого.

Основні напрями системних реформ видаткової складової державних фінансів у контексті фіскальної політики передбачає створення передумов не тільки для зниження бюджетних видатків, а й для звуження самих підстав їх виникнення. Саме у такий спосіб постають можливості підтримання первинного профіциту в обсягах, необхідних для зниження боргового тягаря. Тракткування зменшення видатків у такий спосіб передбачає потребу у здійсненні ряду системних змін, які б гарантували обмеження видаткового тиску на бюджет не на разовій, а на безстроковій перспективі. Складність цієї проблеми пов'язана як з макроекономічними труднощами (фіскальні мультиплікатори), так і соціальними (перерозподільний характер програм економії). Зменшення соціальних гарантій та обсягу запропонованих суспільних благ у межах фіскальних консолідацій при цьому не повинно йти в розріз із створенням передумов для економічного зростання, відновлення конкурентоспроможності та підвищення частки секторів із високою доданою вартістю, можуть отримати відносно більший ступінь захищеності, ніж видатки, що напряду пов'язані з соціальними механізмами підтримання суспільного добробуту [122].

Перервана кризою тенденція стриманого пристосування держави добробуту до нових форм системної конкуренції демонструє необхідність у поверненні до попереднього тренду. Побудована на основі зниження видатків програма консолідації фіскальної політики раціоналізує позиціонування держави в сучасних глобальних координатах.

Глобальні трансформації суттєво змінюють оточення фіскальної політики, привносячи нові виміри у традиційні проблеми, а також модифікуючи зону ще недавно ефективних рішень у сфері бюджету. Підтримання збалансованого бюджету та стримана політика у сфері державних запозичень розглядалися як панівні доміанти гносеологічних підходів до аналізу боргової політики у глобальній системі координат. Активні дискусії про вплив глобалізації на державні фінанси достатньо стереотипізували цілий набір детермінант взаємозв'язків між бюджетом, дефіцитом, з одного боку, та структурними трансформаціями глобального рівня, – з іншого [122]. Фіскальна політика опиняється під впливом тенденцій, які можна назвати деструктивними, а можна кваліфікувати як формування нових якостей глобальної рівноваги, з якою часто ситуація в національних державних фінансах іде в явний розріз. Демографічна криза також потрапляє у категорію процесів, які формують довгостроковий негативний вплив на підтримання стабільності та стійкості сектору загальнодержавного управління, та має особливе значення, оскільки є макроекономічним індикатором стратегічного розвитку не тільки цього сектору, а й інших, пов'язаних із ним.

Під час глобальної демографічної кризи реформи, спрямовані на обмеження наявних зобов'язань, мають особливий статус. Вони не впливають негативно на стабілізаційну ефективність фіскальної політики і виходять за межі факторів впливу на кількісну величину фіскальних мультиплікаторів. Але вони забезпечують чіткий сигнал ринкам про те, що майбутня траєкторія суверенної платоспроможності не формуватиметься під тиском зобов'язань, рівень приросту яких залежить від факторів, на які уряд не має прямого впливу, але які за своїм характером є структурно негнучкі. Реформування пенсійних систем у цьому контексті є найпоширенішим інструментом фіскальної політики, то в розвинених країнах – це ледь не один з основних важелів мінімізації витрат, зростання яких погіршує довгостроковий фіскальний баланс. В окремих випадках обсяг заощаджень

може бути достатньо значним, особливо коли мова йде про країни з до цього часу ліберальним пенсійним законодавством та природно-кліматичною чи генетично зумовленою значною тривалістю життя. Наприклад, чиста теперішня вартість суми економії на передбачених пенсійних витратах унаслідок відповідних реформ за період 2010–2050 рр. для Великої Британії оцінена у 10% ВВП, Ірландії і Франції – 16% ВВП, Іспанії – 47%, Італії – 57%, а Греції – 166% ВВП [180].

Подібним чином оцінюються інші видатки. Наявність складної схеми компенсаційних рішень дозволить уникати прямого інституційного протистояння, що вірогідне в умовах реформ, зорієнтованих на обмеження приросту наявних зобов'язань. Проте в даному контексті оцінка видатків на медицину як таких, що мають значний мультиплікатор може призвести до надмірного захоплення її скорочення. Короткострокові рішення щодо фіскальної корекції, продиктовані виключно макроекономічними міркуваннями, повинні мати тимчасовий характер. У довгостроковій перспективі ефективність консолідації бюджету буде визначатися тим, як унаслідок реформ вдається забезпечити виникнення нової моделі комбінації приватних та суспільних благ у структурі стійкості державних фінансів, що в підсумку приводить до зростання макроекономічних показників і добробуту домогосподарств.

Більшість випадків політики фіскальної консолідації, описаних у літературі, вказує на те, що обмеження всіх видатків у суспільному секторі та трансфертів, перш за все субсидій реальному сектору, дозволяє досягти швидких некейнсіанських ефектів скорочення державного боргу [137]. Такі видатки мають незначні мультиплікатори, хоча і вищі, ніж у випадку наявних зобов'язань. Однак, якщо програма фіскальної політики є довгостроковою, то виключно механічний підхід може знизити ефективність суспільного сектору.

На основі наукових підходів, що застосовуються у міжнародній практиці фінансового програмування вченим ДННУ «Академія фінансового

управління», вдалося продіагностувати спрямованість та інтенсивність фіскальної політики України та зробити наступні висновки (рис. 3.10):



Рис. 3.10. Фіскальна політика та реальний ВВП, %

Джерело: [12]

- фіскальна політика упродовж менше всього досліджуваного періоду була експансивною, винятком стали лише 2005-й, 2011-й і 2014–2015 рр., коли фіскальний імпульс для економіки був від’ємний;
- фіскальна політика в 2011 р., мала сильний стримуючий ефект, фіскальний імпульс сягнув – 4,1% ВВП, тоді як економіка ще далеко не відновилася після 15-відсоткового падіння реального ВВП, що відбулося за два роки до того. Це стало одним із чинників скорочення реального ВВП у 2012–2013 рр., в яких фіскальний хоч і був додатним, однак недостатнім для макроекономічної стабілізації;
- реалізація фіскальної політики у 2014–2015 рр. певною мірою подібна до ситуації 2011-го. Так, в умовах 15-відсоткового падіння реального ВВП (за 2014–2015 рр.) фіскальний імпульс є від’ємним: по – 3,5% ВВП кожного року.

Таку політику можна назвати навіть не проциклічною, а мультициклічною, оскільки вона провокує прогресивне скорочення і так низького внутрішнього попиту та є чинником зубожіння верств населення, залежних від держаних виплат. Здійснення такої політики в подальшому негативно впливатиме на тривалість макроекономічної стабілізації та можливість забезпечення стійкості державних фінансів у майбутньому [12, с. 234].

Ті країни з розвинутою економікою, які зустріли кризу з великим рівнем заборгованості, мали обмежені можливості для застосування заходів важкого коригування ситуації, що склалася. Країни з нерозвиненим ринком (наприклад, деякі країни у Східній Європі), які проводили проциклічну фіскальну політику, що була викликана бумом споживання, змушені скорочувати витрати і підвищувати податки, незважаючи на економічний спад. А уряди країн, що увійшли в кризу з нижчим рівнем заборгованості, мали змогу запроваджувати антициклічні заходи: більший фіскальний простір дозволив їм застосувати стимулюючу фіскальну політику, не завдаючи шкоди стійкості системи державних фінансів та не викликаючи несподіваного припинення притоку інвестицій. Саме тому необхідно переглянути цільові показники співвідношень боргу до ВВП, орієнтований на нижчий його рівень, під докризовий. Отже, актуальним інструментом бюджетного стимулювання стають не зростання державних видатків чи скорочення податкового навантаження, а підтримка відношення державного боргу до ВВП на стійкому рівні.

Водночас нинішня фінансово-економічна криза загострює проблему, пов'язану з бюджетним стимулюванням за рахунок дискреційних заходів, застосування яких здійснюється з суттєвим лагом, а то й запізно. Щоб підвищити ефективність фіскальної політики під час кризи, слід вдосконалювати дію автоматичних фіскальних стабілізаторів [143].

Світова практика показала необхідність ширшого застосування фіскальних автоматичних стабілізаторів та їхнього вдосконалення. Це

зумовлено тим, що автоматичні стабілізатори не мають таких недоліків, як дискреційна політика:

- дискреційна політика має значний лаг застосування, включаючи політичний процес прийняття рішень;
- заходи дискреційної політики не скасовуються автоматично після того, як ситуація покращилася, що може призвести до зростання дефіциту бюджету.

На противагу дискреційним заходам, автоматичні фіскальні стабілізатори діють вчасно і послідовно, оскільки реакція податків і видатків має антициклічний характер по відношенню до інституційних змін. Для того, щоб автоматичні фіскальні стабілізатори почали діяти, не потрібні ніякі політичні рішення, тому лаг застосування мінімальний. З позицій фіскальної стійкості такі заходи також є переважними, оскільки втрати бюджету в період спаду компенсуються додатковими надходженнями в період підйому. Це надає автоматичним фіскальним стабілізаторам значну перевагу над дискреційною політикою. Саме тому є всі підстави для того, щоб розширювати їх дію не лише в розвинених країнах, але і в країнах з низьким рівнем доходу та нерозвиненим ринком [179].

Однак слід зауважити, що для застосування автоматичних стабілізаторів є деякі застереження:

- якщо країна має недостатній фіскальний простір, обмежене фінансування та невисоку боргову платоспроможність, слід утриматися від розширення дії автоматичних стабілізаторів. Такі умови повинні стимулювати поєднання стабілізаційної гнучкості фіскальної політики з цільовим орієнтиром на зменшення дефіцитів та державного боргу, що суттєво ускладнює загальну модель політики стійкості державних фінансів;
- збільшення автоматичних стабілізаторів часто вимагає зростання втручання уряду в економіку. Проте це часто означає посилення неефективності. Тому слід порівнювати вигоди від посилення стабілізаторів з втратами від збільшення втручання уряду в економічні процеси.

Тому одним із найважливіших питань фіскальної політики є посилення дії автоматичних стабілізаторів без зростання державного втручання [143]. Таке можливо за рахунок двох типів застосування стабілізаторів.

Автоматичні фіскальні стабілізатори першого типу пов'язані з поєднанням еластичності податкових надходжень по ВВП зі стабільними видатками, програмами соціального страхування (пенсійні програми, на випадок безробіття тощо), а також існуванням прогресивної шкали оподаткування. Іншими словами, це постійні зміни в податках і видатках, що покращують традиційні автоматичні стабілізатори.

Автоматичні стабілізатори другого типу видаються більш перспективними. Вони передбачають тимчасові зміни в податках і видатках, що відбуваються після досягнення деякими макроекономічними змінними певних значень. Їхнє використання не пов'язане з цими затратами. Це можуть бути заходи, спрямовані на домогосподарства з низькими доходами й фінансовими труднощами. Такі механізми повинні спрацьовувати тоді, коли визначені макроекономічні показники досягають порогового рівня. Постає проблем вибору таких індикаторів й визначення їх порогових значень [146]. Покращення традиційних стабілізаторів повинно торкнутися податкової і видаткової політики. Чим більш чутливі податкові надходження до інституційних змін, там вищий стабілізаційний ефект.

Автоматизація дискреційних фіскальних імпульсів полягає у тимчасових змінах у фіскальній політиці, зумовлених змінами в економіці, які є альтернативою до покращення традиційних автоматичних стабілізаторів [143]. Такі стабілізатори мають деякі переваги над попередніми:

- їх застосування зменшує невизначеність наслідків фіскальної політики, що є особливо важливим у період спаду;
- традиційні стабілізатори спричиняють надто часту зміну розмірів податків і видатків – то зменшуючи їх, то збільшуючи; тимчасові стабілізатори діють тільки тоді, коли це дійсно потрібно, а саме коли певна

макроекономічна величина досягне порогового значення (коли спрацює пусковий механізм).

При розробці такого пускового макроекономічного механізму доцільно обирати такі фіскальні інструменти, які мають найбільший мультиплікативний ефект. Фіскальний мультиплікатор – це коефіцієнт, який показує зміни валового випуску, які відбулися у відповідь екзогенним змінам у фіскальній політиці (зміни у державних видатках або/і податках) з урахуванням їхніх гранично допустимих значень (потенційний рівень випуску, структурний дефіцит) [219].

Показник мультиплікатора позитивний, а отже й більша ефективність фіскальної політики, якщо «витік» (“leakages”) незначний (тобто лише невелика частина коштів, спрямованих на фіскальне стимулювання, заощаджена або витрачена на імпорт).

Фіскальний мультиплікатор може бути від’ємним, якщо фіскальна експансія скорочує довіру споживачів та інвесторів, особливо якщо такі заходи посилюють фіскальну нестабільність (зазвичай, через фіскальне стимулювання). Проявом негативних наслідків державного стимулювання економіки може стати «тягар суверенного фінансування» [101].

Слід зауважити, що нині відсутня єдність щодо емпіричних оцінок значень фіскальних мультиплікаторів навіть для розвинених країн. В огляді МВФ, наприклад, діапазон, наданих оцінок фіскального мультиплікатора (з боку державних витрат) досить широкий: від нуля до одиниці, подекуди зустрічаються навіть від’ємні значення та більші за одиницю [181]. Р. Перотті надав оцінку фіскальних мультиплікаторів для країн ОЕСР, які коливаються в межах від -2,3 до 3,7 [207]. Щодо економіки, тут оцінки фіскальних мультиплікаторів також різняться. Світовий банк представив оцінку коефіцієнта мультиплікатора близько 0,5 [182], а Р. Холл – у діапазоні від 0,5 до 1 [170].

Центральну роль у процесі видозміни фіскальної політики окремо взятої фінансової системи країни, зокрема України, відіграє канал фіскальної

трансмисії. Він є своєрідним ланцюгом поширення впливу змін фіскальної політики.

Ключовою проблемою при виокремленні каналів фіскальної трансмісії є можливість взаємної кореляції показників зміни в податках і державних витратах, що впливає на цільові макроекономічні показники, які, свою чергу, визначають і спричиняють подальші зміни параметрів фіскального регулювання. Особливо з найбільшими лагами взаємна кореляція відчутна за умов розширеної дії автоматичних фіскальних стабілізаторів (рис. 3.11).

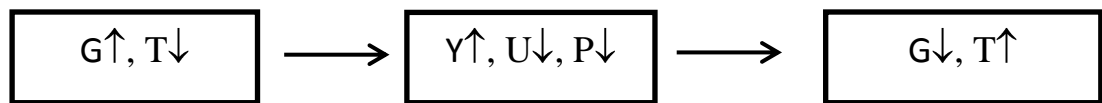


Рис. 3.11. Взаємозалежність цільових макроекономічних показників і параметрів фіскального регулювання

Джерело: складено автором

Отже, є підстави для виокремлення таких основних напрямів проходження імпульсу фіскальної політики:

- прямої дії: фіскальний імпульс (часто через фінансові показники – процентні ставки, курс національної валюти тощо) впливає на цільові макропоказники (ВВП, рівень зайнятості);
- зворотної дії: внаслідок обсягу випуску і рівня зайнятості змінюється обсяг податкових надходжень, соціальних трансфертів тощо.

Необхідно зазначити, що окрім безпосередньо впливу фіскальної політики на реальний сектор економіки, також можливий зв'язок завдяки її взаємодії з монетарною політикою. Головним чином, саме опосередковано через монетарний сектор реальний сектор зазнає впливу фіскального імпульсу.

Ключовим каналом, який спричиняє передавання фіскального імпульсу на економіку вважають державний борг, адже саме цей показник пов'язує сектор державних фінансів і ринку капіталів. Зростання обсягу державного боргу генерує збільшення витрат на його обслуговування та викликає

посилення недовіри до фінансової системи країни з боку економічних суб'єктів. Таким чином, доступ уряду до ринків капіталу ускладнюється, дохідність державних цінних паперів повинна зростати, що витісняє приватну заборгованість із ринків капіталу. Це посилює фінансові проблеми підприємств, зменшує базу оподаткування, а отже – дохідну частину бюджету [4].

Як відомо, очікування відіграють особливу роль у перебігу фіскального імпульсу й впливають на ефективність інших каналів фіскальної трансмісії. Особливо значущий такий вплив за умов макроекономічної нестабільності, притаманної усім трансформаційним економікам, або ж коли рівень довіри до уряду низький, що змушує економічних суб'єктів формувати негативні очікування. Це може призвести до зменшення дієвості чинників стійкості державних фінансів, суттєвого відхилення фактичних макроекономічних показників від запланованих. Якщо довіра до держави стосовно скорочення дефіциту державного бюджету та погашення боргу відсутня, то можливим є навіть негативний вплив стимулюючої фіскальної політики на рівень валового випуску [178]. По суті негативні очікування знижують ефективність заходів фіскальної політики.

Розглядаючи особливості трансмісійного механізму фіскальної політики в перехідних економіках, слід врахувати неефективне державне управління як результат негативних екстерналій з боку державного сектору, низької ефективності та продуктивності державних видатків та інвестицій. Крім того, в них відсутні механізми саморегулювання, державне регулювання часто здійснює негативний вплив у фінансовій сфері.

Нестабільність перехідних економік ще більше посилюється їхньою відкритістю, взаємодією з іншими економіками. Передбачається, що тенденція загострення ризиків фіскальної сфери зберігатиметься й у майбутні періоди. Високий рівень державної заборгованості та зростання соціальних виплат чинитиме тиск у бік зростання фіскального дефіциту. За таких умов

необхідне запровадження додаткових заходів, спрямованих на підвищення стійкості державних фінансів [211].

Україна не належить до держав із критичними показниками фіскальних дисбалансів і державної заборгованості. Проте останнім часом проблеми розвитку фіскальної сфери значно загострилися. При опрацюванні коротко- та середньострокових напрямів фіскальної політики слід урахувати досвід держав-членів ЄС та запобігти досягненню можливих критичних рівнів фіскального розбалансування в нашій країні. Формування фіскальної політики в Україні вже розпочато, і її продовження потребує поглиблення досліджень та обґрунтування практичних заходів, спрямованих на використання найдосконалішої моделі її реалізації. Передусім слід сформулювати засади фіскальної консолідації (у межах стратегії фіскального регулювання).

Угода про асоціацію між Україною та ЄС є новим етапом розвитку економічної й фіскальної політики для того, щоб сприяти зміцненню державних фінансів, покращенню фіскальної консолідації, уникнення надмірних бюджетних дисбалансів, прискорення економічного зростання.

Таким чином, заходи фіскальної політики в Україні (в межах програм фіскальної консолідації) з урахуванням загальноєвропейських вимог та рекомендацій повинні бути спрямовані на підвищення фіскальної дисципліни, а також підтримання стійкості державних фінансів.

У практичній площині питання коригування фіскальної позиції виявилось одним з центральних у проведенні державної фіскальної політики. Прикладом може слугувати ЄС, де фіскальна політика здійснюється на рівні кожної держави-учасниці та регламентується національним законодавством. З метою координації зусиль, спрямованих на досягнення більш сприятливої фіскальної політики (з урахуванням завдань на рівні ЄС у цілому), запроваджено механізми її регулювання з боку керівних органів Євросоюзу. Вони мають характер рекомендації та вимог до національних урядів з питань недопущення надмірних бюджетних дефіцитів і накопичення боргових

зобов'язань протягом середньострокових періодів. У випадках відхилення від таких настанов рекомендується запровадження додаткових заходів фіскального коригування [59].

У кінцевому підсумку ступінь відповідності макроекономічної траєкторії імперативів політики фіскальної консолідації патернам, структурованим некейнсіанськими підходами до зниження державного боргу, великою мірою залежатиме від того, наскільки інституційні та структурні реформи є комплексними та взаємопов'язаними. Значний вихідний рівень боргового навантаження може спонукати до негативних і жорстких дій без очікувань на розробку цілісних реформ. Вірогідні втрати суспільного сектору також можуть впливати з того, що масштаби держави є значними та такими, що перевищують історично відомі для широкого набору країн. Тобто чим більшим є перерозподіл ВВП через державні фінанси, тим вірогідніші соціальні втрати від змін у потоках витрат. Проте такі зміни є поверненням до докризової тенденції щодо звуження суспільного сектору. Завдяки цьому зниження суспільного сектору в даному випадку може бути пов'язано з тим, що часу на впровадження більш розгалуженої мережі реформування державних фінансів занадто мало. Саме тому імперативи політики фіскальної консолідації повинні бути прозорими та зорієнтованими на активний вплив на поведінку економічних агентів. Переконавання у спрямуванні реформ на інклюзивне запровадження та вдосконалення фіскальних правил є важливою складовою уникнути інституційного опору змінам, що покликані впливати на формування спонукальних основ здорової фіскальної політики, а не сигналізувати про наявність обмежень.

Висновки до розділу 3

1. Стратегія подальшого розширення фіскального простору неодмінно має враховувати перспективні тенденції, що стосуватимуться зміцнення державних фінансів. З концепту фіскального простору випливає, що ефективна фіскальна політика повинна здійснюватися таким чином, щоб фіскальний простір був завжди значний, тобто поточний рівень боргового тягаря має бути нижче від певного оптимального значення, щоб між ним і границею допустимого рівня існував суттєвий проміжок. Для стійкості державних фінансів підхід фіскального простору є дуже суттєвий. Незважаючи на те, що з інституційної позиції він не виключає опортунізму, але в макроекономічному розумінні він аргументує потребу в підтриманні державного боргу на рівні, нижчому від оптимального. Тобто, якщо дана концепція закладається в макроідеологію процесів стійкості, то остання повинна орієнтуватися на більш суттєве зниження боргу порівняно з іншими позиціями.

2. Національні фіскальні простори відображають набір правил, процедур та інструментів, які формують фіскальну політику на національному рівні. Водночас вони передбачають урахування загальноєвропейських вимог та рекомендацій, спрямованих на підвищення фіскальної дисципліни, а також підтримання стійкості державних фінансів у кожній країні. Мета розширення фіскального простору – досягнення повної стабілізації обсягів державного боргу в розвинутих країнах, оскільки його поточні рівні руйнівні для середньо- та довгострокової перспективи економічного розвитку. Основними внутрішніми загрозами стійкості державних фінансів є, власне, дисбаланси фіскального простору, формування яких спричинене бюджетними витратами, зростанням боргового тягаря, проблемами міжбюджетних відносин, низьким рівнем фіскальної дисципліни. В Україні формування фіскального простору потребуватиме з боку Уряду вибору стратегій з чіткими орієнтирами на нову парадигму підвищення стійкості державних фінансів у контексті подолання фінансово-

економічної кризи через впровадження нових підходів до уніфікації формальних і неформальних регулятивних правил та їх застосування в межах програм фіскальної консолідації.

3. Національні інтереси України у сфері фіскальної безпеки можна віднести до категорії життєво важливих національних інтересів, оскільки останні передбачають пріоритети та кількісні параметри фіскальної політики, які повинні формуватися на основі загальної економічної стратегії та можливостей її найбільш ефективної реалізації, усунення дестимулюючих елементів і посилення стимулюючих функцій фіскальної політики в напрямках реформування політики державних видатків та податкової системи, поліпшення управління державними коштами, їх ефективне та раціональне використання. Фіскальна безпека – це міра використання державою дохідної бази, що є в її розпорядженні, її ефективне та раціональне використання.

4. Запорукою та першопричиною підвищення ефективності забезпечення фіскальної безпеки держави слугує передчасне з'ясування та прогнозування можливості виникнення явищ чи реалізації дій, що прямо або опосередковано чинитимуть вплив на фіскальну безпеку держави і нестимуть із собою загрози та небезпеки. Внаслідок цього можна конкретизувати сукупність чинників і загроз, які впливають на рівень фіскальної безпеки держави, та систематизувати індикатори, що найбільш повно дають змогу охарактеризувати та проаналізувати ступінь забезпечення фіскальної безпеки держави в умовах фінансової нестабільності. Наявність інформації про активізацію загроз дасть змогу певному суб'єкту фіскальної безпеки держави вжити необхідних заходів щодо їх мінімізації чи нейтралізації.

5. Посилення тенденцій фінансизації економіки та комерціалізації суспільства зміщує акценти фіскальної політики в коротко- та довгостроковому періодах. Тому перед кожною країною постало завдання розроблення стратегічних програм посилення регулюючого впливу фіскальної політики на стійкість державних фінансів, що дозволить країнам у

майбутньому забезпечити випереджаючий економічний розвиток. Отже, потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування набір, сила та спрямованість інструментарію фіскальної політики, що застосовуються урядом, способи його вибору. Варто зазначити, що заходи фіскального регулювання переважно спрямовуються на підвищення стійкості державних фінансів, а не на соціально-економічний розвиток. Тому в багатьох країнах (особливо тих, що мають значні плани фіскального регулювання) виникає потреба доповнити програми заходами підтримки інвестицій та реформування оподаткування, спрямованих на стратегічні програми розвитку економіки на найближчу перспективу.

ВИСНОВКИ

У дисертації теоретично узагальнено й запропоновано розв'язання нової наукової проблеми щодо формування теорії стійкості державних фінансів та її реалізації у фіскальній політиці держави. Дослідження правил, механізмів, консолідації та фіскальних імперативів стійкості державних фінансів дозволили зробити такі висновки та пропозиції.

1. На основі дослідження еволюції теоретичних поглядів на сутність поняття «стійкість державних фінансів», а також використання наукових принципів і методів оцінювання стійкості фінансової системи висвітлено напрями та цілі фіскальної політики у фінансовій сфері на різних етапах розвитку світової економіки, що дозволяє розглядати стійкість державних фінансів як комплексне поняття, що включає в себе структурні елементи, які мають бути враховані в різних країнах при виконанні ними ключових економічних функцій, а саме: сприяти ефективному розподілу і перерозподілу грошових коштів, оцінки ризиків і управління ними, проведення платежів та позитивно впливати на реальний та інші сектори економіки, протистояти зовнішнім шокам.

2. Феномен стійкості державних фінансів обумовив необхідність обґрунтування системи фіскальних імперативів, як критично важливих фіскальних правил у механізмі макроекономічної політики, зорієнтованої як на транспарентність, відповідальність та довгострокову ефективність бюджетного фінансового планування, так і виконання бюджету. Сучасне трактування фіскальних правил ототожнюється з процесом встановлення перманентних обмежувачів фіскальної політики у вигляді кількісних лімітів коливань бюджетних агрегатів. Доведено, що фіскальні правила мають на меті скоригувати деформовані стимули та запобігати надмірному витрачання бюджетних коштів, що важливо для забезпечення стійкості державних фінансів і фіскальної консолідації.

3. Етимологія фіскальних правил у межах реалізації програм фіскальної консолідації пов'язана з розвитком нової класичної макроекономіки різними політико-інституційними інтерпретаціями позитивних та нормативних висновків теорії суспільного вибору. Нормативні аргументи впровадження фіскальних правил стосуються питань, пов'язаних із потребою в раціоналізації бюджетних рішень і приведенні поточної фіскальної політики у відповідність із потребами забезпечення стійкості державних фінансів. Фіскальні правила нового покоління зосереджують увагу на стабілізаційних цілях бюджетної політики (відповідності значень дефіциту і боргу) та повинні сприяти прийняттю багаторічного фінансового горизонту та плануванню, включаючи чітке дотримання показників фіскального розриву.

4. Застосування системного підходу до визначення фіскальної консолідації передбачає аналіз та оцінювання бюджетного балансу на предмет подолання затяжних дефіцитів, які можуть репрезентувати широке коло макроекономічних чи інституційних спотворень і, як наслідок, призводять до дестабілізації державних фінансів. З'ясовано, що фіскальна консолідація виникла як реакція на неспроможність традиційної макрофіскальної теорії, котра ґрунтується на неокласичній традиції дати відповідь на запитання, як знизити рівень дефіциту й темпи зростання державного боргу. Фіскальна консолідація покликана змінити власне структурну модель державних фінансів та їх макроекономічні імперативи для підтримання бюджетного балансу, який стабілізує бюджетні дефіцити та державний борг.

5. У практичній площині питання забезпечення стійкості державних фінансів постає одним із центральних у запровадженні державою заходів фіскального коригування для зменшення фіскальної жорсткості на користь своєчасного прийняття управлінських рішень, спрямованих на недопущення надмірних бюджетних дефіцитів і накопичення боргових зобов'язань протягом середньострокових періодів. Такий аналіз передбачає формування

переліку цільових індикаторів стійкості державних фінансів, а також їхніх граничних значень, що допомагають аналізувати й оцінювати стійкість, а також економічні та інституційні чинники, що її визначають.

6. Слід урахувати, що фіскальні та інституційні підходи до розвитку державних фінансів слід розглядати в системній єдності. Більшість діючих фіскальних інститутів фінансової системи виявилися недостатньо функціональними й ефективними. Вони не відповідають принципам оптимальності в реалізації інституційної стійкості фінансових систем у посткризовій ситуації. Криза стала поштовхом до модернізації інституційних механізмів забезпечення стійкості державних фінансів. Через надзвичайну важливість системи державних фінансів, а також слабкість і нестійкість його інститутів необхідно сформулювати найактуальніші завдання реалізації системи заходів, націлених на збалансування фіскальної сфери.

7. Однією з найважливіших складових економічної безпеки є фіскальна безпека як міра використання державою дохідної бази, що є в її розпорядженні, її ефективне та раціональне використання за умов дотримання критеріїв і показників, що характеризують стійкість державних фінансів з кількісного боку у порівнянні з їх пороговими значеннями. Таке порівняння дає можливість давати певні оцінки і формувати висновки про можливість переходу системи державних фінансів з одного рівня фіскальної безпеки на інший. Рівень забезпечення фіскальної безпеки держави значною мірою залежить від кількості чинників та реальних чи потенційних загроз, які здійснюють позитивний або деструктивний вплив і відображають на фактичних значеннях індикаторів, що дають змогу найбільш повно охарактеризувати та проаналізувати ступінь забезпечення фіскальної політики держави в умовах фінансової нестабільності.

8. Імперативом стійкості державних фінансів виступає фіскальна консолідація, як комплекс заходів із метою оптимізації бюджетних видатків, проведення структурних реформ, збільшення надходжень до бюджету шляхом змін у системі оподаткування. Такі результати отримують шляхом

радикальних змін у системі фіскального регулювання, запровадження нових підходів до ведення фіскальної політики у післякризовий період. Саме неспроможність більшості країн світу підтримувати високий рівень державних витрат за рахунок поточних податкових надходжень виявилася причиною переходу багатьох країн до політики фіскального стимулювання економіки (макроекономічних інститутів фіскальної консолідації).

9. Здійснено теоретизацію феномена фіскального простору моделювання стійкості державних фінансів, який відображає набір правил, процедур та інститутів, що довели свою ефективність у зарубіжній практиці. Мета розширення фіскального простору – досягнення повної стабілізації обсягів державного боргу, оскільки погіршення макроекономічних показників і накопичення навантаження на державний бюджет може стати фактором дестабілізації фіскального простору. Основними внутрішніми загрозами стійкості державних фінансів є дисбаланси фіскального простору, формування яких спричинене бюджетними видатками, зростанням боргового тягаря, проблемами міжбюджетних відносин, низьким рівнем фіскальної дисципліни.

10. З метою забезпечення стійкості державних фінансів доцільним для України вважаємо проведення послідовної фіскальної політики з урахуванням надбань інституційного, еволюційного та синергетичного підходів, а також новітніх фінансових теорій стійкості економіки. Провідним напрямом фіскальної політики повинно стати зміцнення її жорсткості, спрямованої на збалансування дохідної та витратної частин бюджету. Заходи фіскальної політики в середньостроковому періоді, спрямовані на зменшення витрат, вважаються більш ефективним механізмом порівняно з моделлю, яка передбачає реформування системи оподаткування. Важливого значення набувають розроблення та застосування заходів з активізації інституційних реформ, формування виваженої системи стійких фіскальних правил, спрямованих на нейтралізацію фіскальних ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальные проблемы налоговой политики в условиях модернизации экономики : опыт Украины и Белоруссии: моногр. ; под ред. С. В. Онышко. – Ирпень, 2007. – С. 61–63.
2. Анализ экономических систем: основные понятия теории общественного порядка и политической экономики / под общ. ред. А. Шюллера и Х.-Г. Крюссельберга ; пер. с нем. – М. : ЗАО Издательство «Экономика», 2006. – С. 265.
3. Андрущенко В. Л. Фіскальне адміністрування як наука і мистецтво / В. Л. Андрущенко // Фінанси України. – 2009. – № 6. – С. 27–35.
4. Ануфрієва К. В. Моніторинг фінансової стабільності трансформаційних економік. Тема 18. [Текст] : [гл. з кн. «Макроекономіка»] / К. В. Ануфрієва, А. І. Шкляр, Н. М. Шелудько / Економічна теорія. – 2021. – № 3. – С. 98–116.
5. Аткинсон Э. Лекции по экономической теории государственного сектора / Э. Аткинсон, Дж. Стиглиц. – М. : Аспект Пресс, 1995; Налоги и налоговое право : учеб. пособ. ; под ред. А. В. Брызгалина. – М., 1997. – 600 с.
6. Афанасьев М. С. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М. С. Афанасьев // Вопрос экономики. – 2004. – № 9
7. Афанасьев М. П. Предпосылки формирования теории государственных финансов / М. П. Афанасьев, И. В. Кривоногов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 50-72.
8. Ахметов Р. Р. Проблемы стабильности финансового рынка: подход с позиции институциональной теории / Р. Р. Ахметов // Вестник КГФЭИ. – 2011. – № 1 (22). – С. 74–77.
9. Баранецька О. Теоретичні аспекти моніторингу фіскальної безпеки держави / Ольга Баранецька // Тенденції та перспективи розвитку податкової системи України : матеріали наук.-практ. конф. до 10-річчя Науково-

дослідного центру проблем оподаткування. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2008. – С. 457–459.

10. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : [монографія] / О. І. Барановський. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. – 759 с.

11. Богдан І. В. Стійкість державних фінансів України та оцінка фіскального розриву на період до 2020 року / І. В. Богдан. // Фінанси України. – 2015. – №9. – С. 61–77.

12. Богдан І. Проциклічний фіскальний шокер / І. Богдан // Дзеркало тижня. – 2016. – № 18. – 20 трав.

13. Бойко А. В. Стійкість національної економіки: теорія, методологія, практика / Аліна Василівна Бойко ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. – К., 2014. – 288 с.

14. Буковинський С. А. Фінансова криза в Україні: вплив на розвиток економіки та деякі заходи з досягнення фінансової стабілізації / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2010. – № 11. – С. 10–30.

15. Бюджет України 2015. Статистичний збірник [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20\(with%20cover\).pdf](http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202015%20(with%20cover).pdf).

16. Бюджет: перевод 5-го издания, пересмотренного и приведенного в соответствие с новейшими данными. С приложением статьи М. И. Фрийдмена ; [пер. А. С. Изгоева]. – СПб. Т-ва «Обществ. польза», 1907. – 608 с.

17. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

18. Варналій З. С. Бюджетна стратегія України: формування в умовах посилення євроінтеграційних процесів / З. С. Варналій. // Фінанси України. – 2016. – №6. – С. 124–127.

19. Васильева Е. А. Анализ стабилизационной организации и устойчивости государственных финансов Российской Федерации /

Е. А. Васильева, С. А. Власов, А. А. Пономаренко // Экономический журнал. – 2009. – Т. 13. – № 3. – С. 383–402.

20. Виконання бюджетів [Електронний ресурс] // Державна казначейська служба України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

21. Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2014 рік” [Електронний ресурс] // Рахункова палата. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16743258/Bul_Expert_DBU_2014.pdf.

22. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2014 рік [Електронний ресурс] // Рахункова Палата України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16745880/Bulet_vykon_DBU_2014.pdf.

23. Висновки щодо виконання закону про Державний бюджет України на 2015 рік [Електронний ресурс] // Рахункова палата. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748378/>.

24. Вовченко Н. Г. Влияние процессов финансовой глобализации та трансформацию финансовой системы России : дис. ...д-ра экон. наук : 08.00.10 / Н. Г. Вовченко ; Рост. гос. экон. ун-т «РИНХ». – Ростов н/Д, 2006. – 371 с.

25. Гасанов С. С. Напрями формування фіскальної політики в аспекті асоціації України з ЄС / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакин // Фінанси України. – 2014. – № 1. – С. 22–38.

26. Геєць В. М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері : [монографія] / В. М. Геєць, О. І. Амоша, Т. І. Приходько. – К. : Наук. думка, 2008. – 383 с.

27. Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / Валерій Михайлович Геєць ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. – К., 2009. – 864 с.

28. Годме П. Финансовое право / П. Годме. – М. : Прогресс, 1978; Селигман Э. Этюды по теории обложения / Э. Селигмен, Р. Струм. – СПб., 1908;
29. Горский Ю. М. Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем / Ю. М. Горский, В. И. Астафьев и др. – Новосибирск : Наука, 1990. – 350 с.
30. Государство в меняющемся (Отчет о мировом развитии 1997 г.) / пер. с англ. – М. : Прайм-Тасс, 1997.
31. Гумбольдт В. О пределах государственной деятельности / В. Гумбольдт. – Челябинск, 2003;
32. Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Бюджетно-податковий сектор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
33. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / І. Я. Чугунов, А. В. Павелко, Т. В. Канєва та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. – 376 с.
34. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : [Монографія] / Деркач М. І. – Д. : Стиль, 2011. – 420 с.
35. Динамика денежных агрегатов Украины [Електронний ресурс] // FinStat. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: FinStat [Електронний ресурс] // Динамика денежных агрегатов Украины. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://finstat.info/dinamika-denezhnyih-agregatov-ukrainyi>.
36. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальних трансформацій : моногрф. – Тернопіль : Екон. думка ТНЕУ, 2011. – 632 с.
37. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 2 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ні. – К.: Видавничий центр «Академія», 2001. – 362 с.

38. Електронний ресурс. – Режим доступу: [http:// Lexicon.fl.com/term](http://Lexicon.fl.com/term).
39. Енциклопедичний словник державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
40. Єфименко Т. І. Фіскальних простір антикризового регулювання / Т. І. Єфименко. – К. : ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. – 332 с.
41. Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Тетяна Іванівна Єфименко ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К., 2011. – 688 с.
42. Єфименко Т. І. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов. // Фінанси України. – 2013. – №2. – С. 7–20.
43. Єфименко Т. І. Фіскальні реформи та сталий розвиток в Україні / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2016. – № 3. – С. 7–14.
44. Єфименко Т. І. Формування фіскального простору економічних реформ // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 3–23.
45. Закон України «Про державні цільові програми». – ВВР. – 2004. - № 25. – ст. 1. – С. 352.
46. Звіт Міністерства фінансів України «Про виконання Державного бюджету України за 2013 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=397457&cat_id=53608.
47. Звіт про виконання Державного бюджету за 2015 рік [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%94%D0%91%D0%A3%202015_%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%2023%20%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D1%8F.pdf.

48. Звіт про фінансову стабільність. Червень 2016 [Електронний ресурс] // Нац. банк України – Режим доступу до ресурсу: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=32241744>.

49. Звітність про виконання бюджетів / Державна Казначейська Служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

50. Золотарьов В. Податки або смерть / В. Золотарьов // Контракти. – 2010. – № 40. – С. 8–10.

51. Інфляційний звіт Національного банку України. Січень 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=27033423>.

52. Калашникова Н. И. Теория регулирования хозяйственных связей в экономике России / Н. И. Калашникова. – Саратов, 1998. – С. 44.

53. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег : авт. сб. / Дж. М. Кейнс. – М.: Эксмо, 2007. – 960 с.

54. Колодий С. Ю. Институциональное регулирование формирования и использования ресурсов государства в посттрансформационной экономике : монография / С. Ю. Косодий. – Симферополь : ДиАйПи, 2011. – 328 с.

55. Конституція України. Прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

56. Колісник О. Фіскальна консолідація в системі антикризових заходів макроекономічного регулювання / О. Колісник, О. Пруський // Світ фінансів. – 2010. - № 7 (107). – С. 57.

57. Крисоватий А. І. Податки і фіскальна політика : [навч. посіб.] / А. І. Крисоватий, А. І. Луцик. – Тернопіль, 2003. – 312 с.

58. Кудряшов В. П. Стійкість державних фінансів / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2012. – № 40. – С. 54–57.

59. Кудряшов В. П. Механізми фінансування державного бюджету в умовах подолання фіскальних дисбалансів / В. П. Кудряшов. // Економіка України. – 2016. – №7. – С. 3–20.

60. Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов. – Економіка України. – 2013. – № 9. – С. 31–46.
61. Лист Ф. Национальная система политической экономии – Москва.: Европа, 2005.
62. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : [монографія] / Луніна І. О. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
63. Луніна І. О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І. О. Луніна. // Фінанси України. – 2010. – №2. – С. 3–12.
64. Лютий І. О. Соціальні пріоритети фіскальної політики в посткризовий період // І. О. Лютий, Д. В. Осецька // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Економіка. – 2014. – № 1(154) – С. 28–33.
65. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13.
66. Мартинюк В. П., Баранецька О. В. Фіскальна безпека держави: концептуальні засади та шляхи забезпечення ; [монографія] / В. П. Мартинюк, О. В. Баранецька. – Тернопіль : Крок, 2015. – 206 с.
67. Математика и кибернетика в экономике ; под ред. акад. Н. П. Федоренко. – М. : Экономика, 1975. – С. 671.
68. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України [Електронний ресурс] : [затв. Наказом Міністерства економіки України від 2 березня 2007 р. № 60]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97980.
69. Міністерство Фінансів України: http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystichni-materialy-shchodo-derzhavnoho-ta-harantovanoho-derzhavoiu-borhu-ukrainy_2016?category=borg&subcategory=statistichna-informacija-schodo-borgu.
70. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, П. М. Леоненко та ін. ; за ред.

О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко ; ДННУ «Акад. фін. управління». – К., Т. 2. – 2004. – 781 с.

71. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. / Т. І. Єфименко, С.С. Гасанов, В.П. Кудряшов та ін. ; за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко; ДННУ „Акад. фін. управління”. – К., 2014. – Т. 1. – 759 с.

72. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : моногр. / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.

73. Мунтіян В. І. Економічна безпека України / В. І. Мунтіян. – К. : Вид-во КВІЦ, 1999. – 464 с.

74. Мярковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А. І. Мярковський // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 3–18.

75. Налоговая политика может помочь странам исправить долговую ситуацию. Обзор МВФ // Бюджетный вестник. – 2013. – 9 окт.

76. Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів / С. С. Гасанов, М. В. Пугачова, Л. О. Яценко та ін. – К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. – 524 с.

77. Нечай А. А. Децентрализация публичных финансов: категории и последствия реализации [Электронный ресурс] / Нечай А. А. – М., 2009. – Режим доступа: [nchai_moskow_decentralization_feb_2009.pdf](#).

78. Новые государственные финансы: ответ на глобальные вызовы / под. ред. И. Кауль, П. Кунсисанью. – Оксфорд : Оксфорд Юниверсити Пресс, 2006. – С. 19-21

79. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 2000. – 198 с.

80. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету як домінанти фінансової стабільності держави / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2005. – № 6. – С. 19–28.

81. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 21.

82. Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : Інформаційно-аналітичні матеріали / за ред. д. е. н., проф. В. І. Міщенко, к. е. н., доц. О. І. Кіреєва і к. е. н. М. М. Шаповалової. – К. : Центр наук. дослідж. НБУ, 2005. – 97 с.

83. Осецька Д. В. Інституційний підхід до конструювання механізмів фіскального регулювання економіки / Д. В. Осецька // Наукові праці НДФІ. – 2015. – № 1(70). – С. 150–158.

84. Осецька Д. В. Стійкість державних фінансів як фактор конкурентоспроможності національної економіки / Д. В. Осецька // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2015. – № 1 (30). – С. 423–432.

85. Осецька Д. В. Фіскальні інструменти реалізації політики економічного зростання в умовах посилення інтеграційних процесів / Д. В. Осецька // Вісник Академії Митної служби України. Сер. : Економіка. 2014. – № 1 (51). – С. 105–112.

86. Осецька Д. В. Фіскальні правила в механізмі макроекономічної політики: міжнародний досвід / Д. В. Осецька // Вісник Академії Митної служби України. Сер.: Економіка. – 2015. – № 1 (53). – С. 88–94.

87. Осецька Д. Інституційна модернізація фіскальної політики в Україні / Д. Осецька // Формування ринкової економіки в Україні. – 2014. – № 31(2). – С. 111–116.

88. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

89. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, ЛТД», 2005. – 642 с.

90. Підхомний О. М. Фінансова безпека України: інструменти і стратегії формування : монографія / О. М. Підхомний. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2014. – 320 с.

91. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України [прийнято ВР 02.1.2010 р. № 2755-VI]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

92. Показатели финансовой устойчивости: руководство по составлению. – Вашингтон : МВФ, 2007. – 312 с.

93. Показники економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс] // М-во екон. розвитку і торгівлі України – Режим доступу до ресурсу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=OsnovniPokaznikiEkonomichnogoISotsialnogoRozvitkuUkraini>.

94. Попович М. В. Національна культура з погляду національної безпеки / М. В. Попович // Національна безпека : український вимір : щокв. наук. зб. / Рада нац. Безпеки і оборони України, Ін-т пробл. нац. безпеки ; редкол.: Горбулін В. П. (голов. ред.). [та ін.]. – К., 2009. – Вип. 3(22). – С. 1-17.

95. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України № 1277 від 29.10.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME131588.html.

96. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 380/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

97. Про схвалення концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 р. № 569-р // Законодавство України : [сайт]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80>.

98. Прогноз розвитку економіки України до 2016 від ICU // LB.ua.

99. Проект державного бюджету на 2017 рік [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <file:///C:/Users/moyo/Downloads/Budget%202017%20presentation%20.pdf>.

100. Пушкарева В. История финансовой мысли и политики налогов / В. Пушкарева. – М. : Инфра-М, 1996; Блауг М. Економічна теорія в ретроспективі / М. Блауг. – К. : Основи, 2001. – 670 с.;

101. Радіонова І. Ф. Розвиток інструментарію теорії економічних коливань / І.Ф. Радіонова // Вчені записки Університету «КРОК». – Вип. 23. – К., 2010. – С. 43.

102. Разграничение расходных полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. – М. : Центр фискальной политики, 2003. – С. 58.

103. Ремезков А. А. Методологическое обоснование концепции государственного регулирования экономики [Электронный ресурс] / А. А. Ремезков // Политический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета (Научный журнал КубГАУ). – Краснодар : КубГАУ, 2004. – № 06(8). С. 121–138. – Режим доступа : <http://ej.kubagro.ru/2004/06/pdf/14.pdf>.

104. Самуэльсон П. Экономика / П. Самуэльсон. – М. : Алгон ВНИИСИ, 1992. – С. 315.

105. Сідельникова Л. П. Теоретико-організаційні доміанти і практика розбудови податково-боргових джерел формування бюджетних ресурсів держави: Монографія / Л. П. Сідельникова. – Херсон: ФОП Грінь Д.С., 2013. – 670 с.

106. Соломенко С. М. Ефективність функціонування податкової системи України / С. М. Соломенко // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць. – К. : НДЕІ, 2007. – № 10(77). – С. 19–25.

107. Сорокин П. А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства / П. А. Сорокин. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2009. — 240 с.

108. Статистичний випуск. Грошові агрегати. Грудень 2015 [Електронний ресурс] // Національний Банк України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=66232>.

109. Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України / Світовий банк. Підрозділ з питань подолання бідності та економічного розвитку. Регіон Європи і Середньої Азії. – Звіт № 36671-UA. – 2006. – 14 верес. – 185 с.

110. Стійкість фінансових ринків України та механізми її забезпечення / [О. І. Барановський, В. Г. Барановська, Є. О. Бублик та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук О. І. Барановського ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 492 с.

111. Сухоруков А. І. Теоретико-методологічний підхід до інтегральної оцінки та регулювання рівня економічної безпеки держави / А. І. Сухоруков, Ю. М. Харазішвілі // Банківська справа. – 2011. – № 4. – С. 13–32.

112. Теорія фінансів: підручник / П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник та ін. ; за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: ЦУЛ, 2010.

113. Тимошенко М. В. Фіскальна стійкість як підґрунтя середньострокового бюджетного планування / М. В. Тимошенко. // Наукові записки. Серія «Економіка». – 2013. – №23. – С. 189–193.

114. Тихолаз А. Геракліт Темний з Ефеса: філософ та його вчення / А. Тихолаз // Наукові праці НаУКМА. – К., 1996. – Т. 1: Філософія та релігієзнавство. – С. 17.

115. Тищенко О. М. Моделювання оцінки та прогнозування фінансової стійкості підприємств / О. М. Тищенко, Л. О. Норік // Вісник ХНЕУ. – 2009. – № 11. – С. 407–415.

116. Традиційна критика кейнсіанської доктрини представлена у: Манделл Р. Ретроперспективний взгляд на XX век (нобелевская лекция) / Р. Манделл // Евро-дитя Манделла? Теория оптимальных валютных зон ; [пер. с англ.]. – М.: Дело, 2002. – С. 329-353 ;

117. Уманський І. І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів / І. І. Уманський. // Фінанси України. – 2015. – №1. – С. 9–28.

118. Уманців Ю. Економіка України в координатах глобальних фінансових дисбалансів / Ю. Уманців, В. Ємець. // Вісник Національного банку України. – 2009. – №5. – С. 32–39.

119. Усков И. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине : [Монография] / Усков И. В. – Сімферополь : ИТ «АРИАЛ», 2002. – 452 с.

120. Фискальная консолидация: итоги визита МВФ в Украину // экономические новости. – 2010. – 16 нояб. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://economic-ua.com/analitika/25099>.

121. Фінансовий портал Міністерства Фінансів [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://index.minfin.com.ua/>.

122. Фіскальна консолідація: макроекономічні проблеми та інституціональні засади : монографія [за заг. ред. Л. Л. Тарангул] / НДІ фінансового права. – К. : Алперта, 2013. – 496 с.

123. Фридман М. Основы монетаризма / М. Фридман; под науч. ред. Д.А. Козлова. – М.: ТЕИС, 2002. – 175 с.

124. Фридмен М. Оптимальное количество денег / М. Фридмен; [пер. с англ.]. – М.: Дело, 1990. – С. 43–105.

125. Фридмен М. Роль монетарной политики / М. Фридмен // Если бы деньги заговорили... ; [пер. с англ.]. – М.: Дело, 1999. – С. 126-150.

126. Хайек Ф. А. Происхождение и действие нашей морали: проблема науки / Ф. А. Хайек // ЭКО. – 1991. – № 12. – С. 184–197.

127. Цвайнерг И. История экономической мысли в России. 1805-1905 / И. Цвайнерг. – М., 2008. – С. 65-82;

128. Цицик Р. В. Фіскальна стійкість та умови її забезпечення в Україні // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук/ Р. В. Цицик. – К., 2015. – С. 4.

129. Ціна держави [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.costua.com/budget/revenue/>.

130. Шабров О. Ф. Разнообразие как фактор эффективного государственного управления / О. Ф. Шабров // *Успехи современного естествознания*. – 2004. – № 5. – С. 228–231.

131. Швабій К. Вплив глобалізації на систему оподаткування та податкову політику України / К. Швабій // *Стратегічні пріоритети*. – 2009. – № 1 (10). – С. 137-144

132. Швабій К. І. Теоретичні підходи до формування та реалізації податкової політики держави / К. І. Швабій. // *Фінанси України*. – 2015. – №10. – С. 90–103.

133. Экономическая устойчивость: теоретические и практические проблемы / [Осокина Н. В., Логачев В. А., Коряков А. Г., Козанцева Е. Г.] – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2000. – С. 13–14.

134. Эшби У. Р. Введение в кибернетику: пер. с англ. / У. Р. Эшби. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1959. – С. 109

135. Юрій С. І. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні: Моногр. / С. І. Юрій, А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – 292 с.

136. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах / Янжул И. И. – М.: Статут, 2002. – 555 с.

137. Alesina A. Large Change in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending / Alesina A., Ardagne S. // *NBER Working Paper*. – 2003. – № 15438. – P. 1–38.

138. B. Cecchetti., St., & Krause, St. (2002). Central Bank structure, policy efficiency, and macroeconomic performance: exploring empirical relationships. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, July/August, 84(4), 47-60. Retrieved from <http://research.stlouisfed.org/.../47-60Cecchetti>.

139. Balancing Fiscal Policy Risk // *International Monetary Fund. Fiscal Monitor*. – 2012. – Apr. – X, 82 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/01/fmindex.htm>.

140. Baldacci E. Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields // IMF Working Paper. – 2010. – WP/10/184. – 28 p. [Электронный ресурс] / E. Baldacci, M. S. Kumar. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10184.pdf>.

141. Barrios S. EV Fiscal Consolidation after the Financial Crisis: Lesson from Past Experiences / S. Barrios, S. Landedijk, L. Pench // EC Economic Paper. – 2010. – № 148. – P. 11.

142. Barro R. A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model / R. Barro, D. Gordon // Journal of Political Economy. – 1983. – 101(3). – P. 589–610.

143. Baunsgaard Th. Automatic Fiscal Stabilizers. IMF Staff Position Note [Electronic resource] / Th. Baunsgaard, S. Symansky. – September 28, 2009. – 26 p.

144. Berkowitz J. A coherent framework for stress-testing / J. Berkowitz // Finance and Economics Discussion Series. – 2001. – P. 14.

145. Bertalanffy L., von. General System Theory: Foundations, Development, applications / L., von Bertalanffy. – N. Y. : George Braziller, 1969. – 289 p.

146. Blanchard O. Fiscal Policy for the Crisis. IMF Staff Position Note [Electronic resource] / O. Blanchard, A. Spilimbergo., S. Semansky., C. Cottarelli. – December 29, 2008. – 38 p. – Accessible at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf>. – P. 15.

147. Bova E. Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World / E. Bova, W. Careenac, M. Guerguil // IMF Working Paper. – 2014. – № 122. – P. 7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14122.pdf>.

148. Buchanan J. Federalism and fiscal equality / J. Buchanan // American Economic Review. – Vol. 40. – № 4. – P. 10.

149. Buchanan J. M. Secesion and the Limits of Taxation : Toward a Theory of Internal Exit / J. M. Buchanan, R. L. Faith // *American Economic Review*. – 1987. – Vol. 77. – P. 1023–1031.

150. Buchanan J. M. Who Should Distribute What in a Federal System? / J. M. Buchanan // *Redistribution Through Public Choice* / ed. By H. M. Hochman and G. E. Peterson. – N. Y., 1974. – P. 22-42.

151. Budgetary Blues // *The Economist*. – 2013. – № 39. – P. 14–17.

152. *Complication Guide on Financial Soundness Indicators (Guide)* / International Monetary Fund. – 2003. – P. 178.

153. Drazen A. Fiscal Rules from Political Economy Perspective / A. Drazen // Paper prepared for the IMF – World Bank Conference on Rule – Based Fiscal Policy in Emerging Market Economics, Oaxaca, Mexico, Feb. 14-16, 2002. – P. 1–28.

154. Fiscal Adjustment in an Uncertain World / International Monetary Fund. *Fiscal Monitor*. – 2013. – Apr. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/01/fmindex.htm>.

155. Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means? An Economic Outlook Report // *OECD Economic Policy Paprt*. – 2012. – № 1. – P. 1-31.

156. Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies / A. Ghosh, J. Kim, E. Mendoza et al. // *NBER Working Paper Series*. – 2011. – № 16782. – 49 p.

157. *Fiscal Monitor Taking Stock A. Progress Reform on Fiscal Adjustment* / International Monetary Fund. – 3rd printing (revised), December 2012. – P. IX-X [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

158. Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance // IMF. – 2009. – SM/09/274. – P. 1–72.

159. *Fiscal Rules at a Glance*. – Washington: International Monetary Fund, 2013. – P. 8.

160. Fiscal Rules in Response to the Crises – Toward the “Next Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber // IMF Working Paper. – 2012. – № 187. – P. 1-49.

161. Fiscal Space / J. D. Ostry, A. R. Ghosh, J. I. Kim, M. S. Qureshi // IMF Staff Position Note. – 2010. – WSPN/10/1. – P. 3–4.

162. Fleming J.M. Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates / J.M. Fleming // IMF Staff Papers. – 1962. – P. 39–379.

163. Folke C. Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-ecological Systems Analyses // Global Environmental Change. – 2006. Vol. 16. – P. 253-267.

164. Fukasaku K., de Mello L. R. Jr. Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability. The Experience of Large Developing Countries, in K. Fukasaku and R. Hausmann (eds), Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America. Paris: OECD, 1998. – P. 121–148.

165. Gerald E. Introduction: Financialization and the World Economy // Financialization and the World Economy / Ed Epstein G.-Cheltenham and Northampton: Edward Elgar. – 2005. – P. 3.

166. Global Economic Prospects and Policy Changes / International Monetary Fund // Meeting of G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Mexico, 25-26 February 2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/022512/pdf>.

167. Government finance statistics // Eurostat [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page.portalgovernment_finance_statistics/data/main_tables.

168. Hagemann R. Fiscal Consolidation. Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation? / R. Hagemann // OECD Economics Department Working Papers. – 2012. – № 937. – P. 1–62.

169. Halac M. Fiscal Rules and Discretion under Persistent Shocks / M. Halac, P. Yared // Columbia University Papers on Economics. – 2012. – Aug. – P. 1–47.

170. Hall R.E. (2009): “By How Much Does GDP Rise If the Government Buys More Output?” NBER Working Paper No. 15496.

171. Hankla R. Charles When is Fiscal Decentralization Good for Government? / Charles R. Hanka / Publics : Oxford University Press. – 2009. – Vol. 39. – Iss. 4. – P. 632-650.

172. Heise A. Austerity Policies and Fiscal Consolidation in Europe / A. Heise // Social Europe. – 2011. – 17 Feb. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.socialeurope.eu/2011/02/austerity-policies-and-fiscal-consolidation-in-europe/>.

173. Heller P. Back to Basics – Fiscal Space: What It and How to Get It / P. Heller // Finance and Development. – 2005. – Vol. 42, № 2. – P. 2–5.

174. Heller P. Understanding Fiscal Space / P. Heller // IMF Policy Discussion Paper. – 2005. – № 05/4/. – 18 p.

175. Hicks J. IS-LM: An Explanation / John Hicks // Journal of Post Keynesian Economics. – 1980. – V. 3. – P. 139–155.

176. Howell Lee. Resilience: What it is and why it’s needed / Howell Lee // Resilience : Winning with risk : a quarterly journal. – 2012. – Issue 2. – P. 5–8.

177. Hyden, G. (2002). Governance and Devepment. World Governance Survey Disscusin / Hyden, G. & Court, J. // Paper 1. United Nations University. Retried from <http://www.odi.org/resoures/docs/4094>.

178. Ilzetzki E., Mendoza E., Vegh C.A. (2010) : “How big (small) are fiscal multipliers?”. NBER WP.

179. Ilzetzki, Ethan, and Carlos A. Vegh. Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction? // NBER Working Paper 14191 (Cambridge, Massachusetts^ National Bureau for Economic Research), July, 2008. – P. 8.

180. IMF Fiscal Monitor. – Wash. (D. C.) : IMF, 2012 (Oct.). – P. 25–29.

181. IMF Staff Position Note, May 20, 2009.

182. IMF World Economic Outlook (WEO), October 2010.

183. Implementation of the Community Lisbon Programme. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Contribution of Taxation and Customs Policies to the Lisbon Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/comm_pdf_com_2005_0532_f_en_acte.pdf.

184. International Monetary Fund (2015). IMF Country Report No. 15/69. – <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1569.pdf>.

185. John Thornton. Adedeji. Fiscal Decentralization and Fiscal Consolidations in Emerging Market Economics / John Thornton, Olumuyiwa S. // Applied Economics Letters. – 2010. – № 17. – P. 1043–1047.

186. Kevin Clinton. Budget Consolidation: Short-Term Pain and Long-Term Gain / Kevin Clinton, Michael Kumhof, Douglas Laxton and Susanna Mursula. // IMF Working Paper. – № 10/163. – 2010. – 33 p.

187. King R. Finance, entrepreneurship and growth / R. King, R. Levine // Journal of Monetary Economics. 1993. – Vol. 32. – P. 30.

188. Koomain J. (1999). Governance Matters / Koomain J., Kray, A. & Zoido-Lobaton, P. // NBER Working Papers 2196. Retrieved from <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/>.

189. Kopits G. Fiscal Rules / G. Kopits, S. Symansky // IMF Occasional Paper. – 1998. – OP/98/162. – 56 p.

190. Ley E. Fiscal Rules / E. Ley // IMF Research Bulletin. – 2004. – Vol. 5. – № 3. – P. 1–4.

191. Lightening the Load // The Economist. – 2014. – 22 Mar. – P. 40.

192. Liutyi I. Macrotheoretical foundations of fiscal consolidation / Liutyi Ihor O., Osetska Diana V. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Економіка. – 2016. – №6(183) – С. 6–9.

193. Lombardo D. The Design of Fiscal Rules / D. Lombardo // IMF and Turkish Banks' Association Seminar. Feb. 26, 2009. – P. 11.

194. Lombarolo Banks Association Seminar Feb. 26, 2009. – P. 5-11.

195. Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact (2015). Communication from the Commission in the European Parliament Bank, the Economic and Social Committee, 13.1.2015 COM(2015) 12 final provisional.

196. Marneffe, W. The Impact of Fiscal Rules on Public Finances in the Euro Area / Marneffe, W., Van Aarle, B., van der Wielen, W., & Vereeck, L. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.iwh-halle.de/>.

197. Merola R. Fiscal Consolidation: Part 3. Long-Run Projections and Fiscal Gap Calculations / R. Merola // OECD Economics Department Working Papers. – 2012. – № 934. – P. 17 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28p42pf1-en>.

198. Milesi-Ferretti G.-M. Fiscal Adjustment in UK Countries : A Balance Sheet Approach / G.-M. Milesi-Ferretti, K. Moriyama // IMF Working Paper. – 2004. – WP/04/143. – P. 1–34.

199. Milesi-Ferretti G.M. Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rule with Creative Accounting / G.M. Milesi-Ferretti // MF Working Paper. – 2000. – № 172.

200. Mundell R.A. The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy fir Internal and External Stability / Robert A. Mundell // IMF Staff Papers. – 1962. – № 1. – P. 70–79.

201. Musgrave R. A. The Theory of Public Finance / R. A. Masgrave. – № Y. : McGraw-Hill, 1959. – P. 628.

202. Oatas W. E. Toward a Second – Generation Theory of Fiscal Federalism / W. E. Oates // International Tax and Public Finance. – 2005. - № 12. – P. 349–373.

203. OECD Factbook 2011-2012: Economic, Environmental and Social Statistics [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2011-en/11/01/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/factbook-2011-90-en&containerItemId=/content/serial/18147364&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

204. Osetska D. Fiscal reforming of public finances / Diana Osetska V. // L'Association 1901 «SEPIKE». – 2015. – Vol. 10 – P. 130–135.
205. Patat J.-P. La Stabilité Financière, nouvelle urgence / J.-P. Patat // Problemes economique. – 2001. – № 2703. – P. 22–27.
206. Pérez Montes C. Top-down stress-tests as a macro-prudential tool: methodology and practical application / Trucharte Artigas // Estabilidad Financiera. – 2013. – № 24. – P. 90-107 [Электронный ресурс] / C. Pérez Montes, C. – Режим доступа : <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/13/Mayo/Fic/ref2013245.pdf>.
207. Perotti R. (2004): “Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries”, mimeo (Bocconi University, 2004).
208. Price R. The Political Economy of Fiscal Consolidation / R. Price // OECD Economics Department Working Papers. – 2010. – № 776. – P. 5.
209. Public Expenditures Reform: Making Difficult Choices // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2014. Apr. – 100 p. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fm1401.pdf>.
210. Public Finances in EMU 2011 // European Economy. – 2011. – № 3. – P. 195.
211. Public Financial Management and Its Emerging Architecture / ed. by M. Candiano, T. Curristine, M. Lazare. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2013. – P. 1-437 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imfbookstore.org>
212. Reinhart C. M. Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes since 1800 // Journal of Economic Perspectives. – 2012. – Vol. 26, № 3. – P. 69-86 [Электронный ресурс] / C. M. Reinhart, K. S. Rogoff. – Режим доступа: <http://online.wsj.com/public/resources/P0413.pdf>.

213. Report “Tax Reforms in EU Member States” 2013 : Q&A [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/qa_en.pdf.

214. Rose A. Economic Resilience to Disasters / A. Rose // CARRI Research Report 8. – 2009. – 40 p.

215. Roy Bahl. Jorge Martinez- Vazquez. Sequencing Fiscal Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper 3914. – 2006. – P. 1-48.

216. Ruttan V. W. Toward a Theory of Induced Institutional Innovation / V. W. Ruttan, Y. Hayami // Journal of Development Studies. – 1984. – Vol. 20. – P. 203–223.

217. Sachs J. An Overview of Stabilization Issues Facing Economics in Transition / J. Sachs // CISP [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cisp.org.ua/cisp_uk.nsf/CISP-Jeffrey-Sachs-02-Ukr?OpenForm.

218. Schuknecht L. EU Fiscal Rules: Issue and lessons from Political Economy / L. Schuknecht // ECB Working Paper. – 2004. – № 421. – P. 1–34.

219. Spilimbergo, A., S. Symansky and M. Schindler (2009), Fiscal Multipliers, IMF Staff Position Note SPN/09/11, URL <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0911.pdf> – P. 2.

220. Stiglitz J. E. The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years after Tiebout: a Perspective / J. E. Stiglitz // NBER Working Paper Series. – 1982. – Vol. 954. – 38 p.

221. Stress Testing of Financial System: An overview of Issues, Methodologies and FSAP Experiences / W. Blaschke, M. T. Jones, G. Majnoni, S. M. Peria / IMF Working Paper. – 2001. – Vol. 88. – 57 p.

222. Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2012. – Dec. – 103 p. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

223. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspect: Annual World Bank Conference on Development Economics. 1995. – P. 295–316.

224. Tax Reforms in EU Member States 2013 // European Commission. Taxation Paper. – 2013. – № 38 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_38.pdf.

225. Taylor, J. Discretion Versus Policy rules in practice. Carnegie – Rochester Conference (pp. 195-214). Series in Public Policy, 39. Retrieved from <https://web.stanford.edu/~johntayl/Papers/Discretion.PDF>.

226. The Importance and Effectiveness of National Fiscal Frameworks in the EU // European Central Bank. Monthly Bulletin. – 2013. – Feb. – P. 73-88 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art1_mb201302en_pp73-88en.pdf.

227. The World Bank Group (2014). The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project. Retrieved from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

228. Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // Public Finance Needs, Sources and Utilization. – Princeton, New Jersey, 1961. – P. 82.

229. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures / C. M. Tiebout // Journal of Political Economy. – 1996. – Vol. 64. – P. 416–424.

230. Tinbergen J. Economic Policy: Principles and Design. – Amsterdam : North-Holland, 1956. – 276 p.

231. Trade and Investment for Growth : presented to Parliament by the Secretary of State for Business, Innovation and Skills by Command of Her Majesty. – 2011. – Febr. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.babcphiladelphia.com/wp-content/uploads/2011/04/UKTI-Trade-and-Growth-PDF.pdf>.

232. Treaty and Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – 2012. – 2 Mar. – P. 11-12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : file:///C:/Users/moyo/Downloads/st00tscg26_en12.pdf.

233. Wagner H. Central Banking in Transiong Countries / H. Wagner // IMF Working Paper. – 1998. – WP/98/126/ – P. 1–49.

234. World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing // International Monetary Fund. – October 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/text.pdf>.

235. Wyplosz Ch. Fiscal Policy: Institutions Versus Rules / Ch. Wyplosz // National Institute Economic Review. – 2005. – Jan. – № 191. – P. 70–84.

ДОДАТКИ

Додаток А

Матриця рівноваги формальних і неформальних обмежень конкурентної та кооперативної фіскальних систем

| № з/п | Елемент порівняння | | Конкурентна модель | Кооперативна модель |
|-------|-------------------------------|-------------|--|--|
| 1 | Розподіл зобов'язань | Неформальні | Відповідальність суб'єктів перед населенням вища, ніж у центра | Переважає частина повноважень зосереджена в центрі – відповідальність суб'єктів нижча |
| | | Формальні | | |
| 2 | Розподіл повноважень | Неформальні | Центр може здійснювати власну регіональну податкову політику | Податкова самостійність суб'єктів обмежена уніфікованою податковою системою |
| | | Формальні | Чітке розмежування повноважень центру та суб'єктів | За формально чіткого розмежування повноважень центр втручається у справи суб'єктів, часто використовується принцип спільного рішення; центр зазвичай зважає на інтереси суб'єктів, суб'єкти дотримуються федеральних норм і стандартів |
| 3 | Механізм згладжування | Неформальні | Фінансова залежність суб'єктів від центру | Відсутність фінансової самостійності суб'єктів провокує «торг» за кошти центру |
| | | Формальні | Правила бюджетної децентралізації, дотації, субсидії | Норми жорсткої централізації, бюджетні трансферти |
| 4 | Податкова система | Неформальні | Відсутність культури сплати податків | Олігархічна структура |
| | | Формальні | Суб'єкт може встановлювати та збирати власні податки | Уніфікована система встановлення та справляння податків |
| 5 | Бюджетні видатки | Неформальні | Недостатній рівень контролю | Норми жорсткої централізації витрачання коштів суб'єктів ґрунтується на соціальних |
| | | Формальні | Суб'єкт самостійно визначає напрями витрачання коштів | стандартах, суб'єкти фінансують зобов'язання, встановлені центром |
| 6 | Роль міжбюджетних трансфертів | Неформальні | Недостатній рівень контролю | Норми жорсткої централізації |
| | | Формальні | Низька частка міжбюджетних трансфертів у доходах бюджетів суб'єктів, відсутні (або мінімальні) дотації на горизонтальне вирівнювання | Висока частка міжбюджетних трансфертів у доходах бюджетів суб'єктів, значна роль горизонтального та вертикального вирівнювання |

Джерело: Томилина Н. С. Институциональные условия равновесия бюджетной системы как элемент общественного воспроизводства : препринт / Н. С. Томилина. – СПб.: СПбГУЭФ, 2009. – С. 19–20.

Додаток Б

Нові фіскальні правила, прийняті в державах – членах ЄС з 2010 р.

| Країна | Сутність фіскального правила |
|-----------|--|
| Австрія | 7 грудня 2011 р. прийнято закон, згідно з яким, починаючи від 2017 р., структурний дефіцит федерального уряду (включаючи фонди соціального страхування) не повинен перевищувати 0,35% ВВП. Структурний дефіцит загального уряду (включно з бюджетами земель і муніципалітетів) не може перевищувати 0,45% ВВП. Обмеження структурного дефіциту загального уряду ухвалено з межах оновленого Австрійського пакту стабільності (травень 2012 р.). Щорічне скорочення державного боргу на 1/20 від перевищення цим показником цільового значення 60% ВВП. Ця норма набуває чинності через три роки після завершення процедури надмірного дефіциту |
| Болгарія | Починаючи з 2012 р. відновлено дію фіскального правила щодо обмеження бюджетних витрат рівнем 40% ВВП. У січні 2013 р. ухвалено закон про публічні фінанси, згідно з яким із 2014 р. структурний дефіцит загального уряду не повинен перевищувати 0,5% ВВП |
| Хорватія | 1 січня 2011 р. набув чинності закон про фіскальну відповідальність, нормами якого регулюється бюджетний процес протягом 2012–2014 рр. Починаючи з 2012 р. видатки загального уряду мають щороку скорочуватися на 1% до досягнення принаймні нульового значення первинного балансу. За умови досягнення цього показника запроваджуватиметься таке правило: циклічно скоригований первинний баланс загального уряду повинен бути бездефіцитним або профіцитним |
| Фінляндія | Відповідно до коаліційної угоди з 2011 р. має бути досягнуто істотне скорочення відношення державного боргу центрального уряду до ВВП. Дефіцит бюджету центрального уряду не повинен перевищувати 1% ВВП. Уряд зобов'язаний коригувати середньострокові бюджетні плани, якщо борг центрального уряду не скорочується або дефіцит бюджету центрального уряду перевищує 1% ВВП. Правило діє до наступних парламентських виборів (2015 р.) |
| Франція | Згідно із законом про багаторічне планування публічних фінансів встановлено правило стосовно досягнення цільового обсягу додаткових доходів центрального уряду, які у 2011 р. мали становити 11 млрд євро, протягом 2013–2014 рр. щороку ще по 3 млрд євро за рахунок нових надходжень до бюджету |
| Німеччина | У червні 2009 р. внесено зміни до Конституції, відповідно до яких після завершення перехідного періоду, що розпочався у 2011 р., упроваджується нове правило стосовно обмеження структурного дефіциту федерального уряду. Починаючи з 2016 р. структурний дефіцит федерального уряду не може перевищувати 0,35% ВВП. З 2020 р. бюджети земель ФРН мають бути структурно збалансованими |
| Угорщина | Боргове правило, зафіксоване в Конституції (квітень 2011 р.), набере чинності у 2016 р. Воно вимагає щорічного зменшення розміру державного боргу відносно ВВП доти, доки він не скоротиться до 50% ВВП. Процес зниження розміру державного боргу може бути зупинено в разі падіння реального ВВП |
| Італія | У квітні 2012 р. внесено зміни до Конституції, якими введено принцип збалансованого бюджету загального уряду у структурному плані. Деталі й особливості запровадження цього правила мають бути |

Продовж. додатка Б

| | |
|----------------|---|
| | прописані окремим законом. Упроваджена незалежна установа парламенту, яка здійснює моніторинг виконання правила збалансованого бюджету загального уряду |
| Польща | Нове правило бюджетних видатків, що набуло чинності в 2011 р., обмежує зростання дискреційних видатків центрального уряду до 1% у реальному вимірі при розрахунку за індексом споживчих цін |
| Португалія | Новий закон про засади бюджету (травень 2011 р.) містить бюджетне правило, за яким структурний дефіцит загального уряду не може перевищувати цільового показника, зафіксованого у Пакті стабільності та зростання. Закон містить положення про обов'язкове коригування середньострокових бюджетних планів при перевищенні граничного рівня. Зазначені норми набирають чинності з 2015 р. |
| Румунія | З 2010 р. збільшення видатків загального уряду не повинно перевищувати прогнозованого зростання номінального ВВП на наступні три роки доти, доки сальдо бюджету не стане додатним. Окрім того, встановлено ліміти на утримання персоналу бюджетних установ на наступні два роки. Фіскальна рада проводить оцінки та надає рекомендації щодо офіційних макроекономічних і бюджетних прогнозів, проектів законів про бюджет, оцінює дотримання принципів і правил закону про фіскальну відповідальність у межах середньострокової фіскальної стратегії країни |
| Іспанія | Відповідно до змін, внесених до Конституції у 2011 р. і бюджетного законодавства 2012 р., структурний дефіцит для всіх рівнів уряду повинен залишатися в межах, встановлених ЄС. Також уведено граничні обсяги бюджетних видатків для всіх рівнів уряду та обмежено темп зростання бюджетних видатків (у номінальному виразі не має перевищувати темп зростання номінального ВВП у середньостроковому періоді). Якщо темп зростання реального ВВП нижче 2%, дефіцит сектору загального державного управління не може перевищувати 1% ВВП. Коли темп зростання реального ВВП вище 3%, баланс бюджету загального уряду має бути профіцитним |
| Великобританія | Від 3 травня 2010 р. діє правило циклічно скоригованого балансу бюджету, яке має на меті досягти бездефіцитного циклічно скоригованого балансу поточного бюджету до кінця п'ятирічного періоду прогнозування (2017/2018 фінансовий рік). Нове правило щодо рівня державного боргу вимагає постійного скорочення частки чистого державного боргу у ВВП до 2015/2016 фінансового року |

Складено за: IMF Fiscal Rules Dataset 1985-2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

Додаток В

Основні макроекономічні показники Державного бюджету України у 2008–2015 рр.

| Найменування показника | | Номінальний ВВП, млрд грн | Реальний ВВП, % до попереднього року | Індекс споживчих цін (до грудня попереднього року), % зміни | Індекс цін виробників (до грудня попереднього року), % зміни | Експорт товарів і послуг (платіжний баланс), у % до попереднього року | Імпорт товарів і послуг (платіжний баланс), у % до попереднього року | Офіційний обмінний курс гривні до долара США в середньому за рік |
|------------------------|---|---------------------------|--------------------------------------|---|--|---|--|--|
| 2008 | Планові показники, що враховані при затвердженні державного бюджету | 889,4 | 106,8 | 109,6 | 131,2 | 130,2 | 137,4 | 4,95 – 5,25 |
| | Фактичне виконання планових показників | 948,1 | 102,3 | 122,3 | 123,0 | 133,8 | 138,5 | 5,27 |
| | Відхилення (+/-) | + 58,7 | - 4,5 | + 12,7 | - 8,2 | + 3,6 | + 1,1 | + 0,32/ + 0,02 |
| 2009 | Планові показники, що враховані при затвердженні державного бюджету | 1046,5 | 100,4 | 109,5 | 118,5 | 122,1 | 90,5 | - 4 |
| | Фактичне виконання планових показників | 913,3 | 84,9 | 112,3 | 114,3 | 63,4 | 56,3 | 7,79 |
| | Відхилення (+/-) | - 133,2 | - 15,5 | + 2,8 | - 4,2 | - 58,7 | - 34,2 | - |
| 2010 | Планові показники, що враховані при затвердженні державного бюджету | 1178,6 | 103,7 | 109,7 | 113,6 | 109,5 | 106,3 | 8,0 |
| | Фактичне виконання планових показників | 1082,6 | 104,2 | 109,1 | 118,7 | 127,7 | 130,1 | 7,94 |
| | Відхилення (+/-) | -96,0 | +0,5 | -0,6 | +5,1 | +18,2 | +23,8 | -0,06 |
| 2011 | Планові показники, що враховані при затвердженні державного бюджету | 1291 | 104,7 | 108,9 | 117,9 | 122,7 | 123,0 | -5 |

⁴ В умовах значної волатильності динаміки обмінного курсу та за наявності зовнішніх факторів, які перебувають поза межами впливу з боку Національного банку, значення прогнозного курсу гривні на 2009 рік в основних засадах грошово-кредитної політики не наводиться: Монетарний огляд за 2009 р. Офіційне інтернет - представництво Національного банку України. Департамент монетарної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control/uk/index>.

⁵ Офіційний курс гривні до долара США встановлюватиметься на підставі її котирувань на міжбанківському ринку, сприяючи формуванню в суспільстві об'єктивної оцінки валютних ризиків: Монетарний огляд за 2011 р. Офіційне інтернет - представництво Національного банку України. Генеральний департамент грошово-кредитної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control/uk/index>.

| <i>Продовж. додатка В</i> | | | | | | | | |
|---------------------------|---|--------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| | Фактичне виконання планових показників | 1302,1 | 105,2 | 104,6 | 114,2 | 128,3 | 133,5 | 7,97 |
| | Відхилення (+/-) | +11,1 | +0,5 | -4,3 | -3,7 | +5,6 | +10,5 | - |
| 2012 | Планові показники, що враховані при затвердженні державного бюджету | 1475,5 | 106,5 | 107,9 | 109,7 | 110,6 | 110,8 | 7,9-8 |
| | Фактичне виконання планових показників | 1411,2 | 105,4 | 99,8 | 100,3 | - | - | 7,99 |
| | Відхилення (+/-) | -64,3 | -1,1 | -8,1 | -9,4 | - | - | -0,01 |
| 2013 | Планові показники, що враховані при затвердженні державного бюджету | | | | | | | |
| | Фактичне виконання планових показників | 1465,2 | | 100,5 | 101,7 | 94,9 | 96,9 | (7,99-8) 8,28 |
| | Відхилення (+/-) | | | | | | | |
| 2014 | Планові показники, що враховані при затвердженні державного бюджету | 1574,3 | | 112,0 | 112,3 | 96,9 | 80,1 | |
| | Фактичне виконання планових показників | 1566,7 | | 103,3 | 131,8 | 94,7 | 73,0 | (11,88) 16,32 |
| | Відхилення (+/-) | | | | | | | |
| 2015 | Планові показники, що враховані при затвердженні державного бюджету | | | | | | | |
| | Фактичне виконання планових показників | 1979,5 | | 100,6 | 125,5 | | | (21,84) 25 |
| | Відхилення (+/-) | | | | | | | |

Джерело: [66]

Додаток Г

Індикатори макроекономічних і макрофіскальних дисбалансів в державах-членах ЄС

| Внутрішні дисбаланси | | | | Зовнішні дисбаланси | | |
|---|--------------------------------|---|---|---|---|--|
| Індикатори | Валовий зовнішній борг (% ВВП) | Борг приватного сектора (% ВВП) | Кредити приватному сектору (% ВВП) | Середньорічний баланс поточного рахунку | Чиста міжнародна інвестиційна позиція (% ВВП) | Реальний ефективний обмінний курс (%) |
| Індикативне порогове значення | +60 % | 160 % | + 15 % | + 6 / - 4 % | - 35 % | +/- 5 % (Єврозона) +/- 11 % (поза Єврозоною) |
| Період для обчислення порогового значення | | 1995-2007 | 1995-2007 | 1995-2007 | Наявні дані за перший рік із середини 90-х рр.-2007 | 1995-2007 |
| Додаткові індикатори | | Борг приватного сектора на консолідованій основі; Середньорічне зростання фінансових зобов'язань неконсолідованого фінансового сектора | % зміни зобов'язань неконсолідованого фінансового сектора | Відношення поточного рахунку до ВВП; Відношення поточного і капітального рахунку до ВВП; Відношення чистого торговельного балансу енергетичних товарів до ВВП | Відношення чистого зовнішнього боргу до ВВП; Відношення притоку прямих іноземних інвестицій до ВВП | % зміни реального ефективного обмінного курсу протягом відносно інших країн євро |

Джерело: Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances : European Economy [Електронний ресурс] // Occasional Paper (European Commission). – 2012. - № 92. – 29 р. – Режим доступу до ресурсу:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp92_en.pdf.