

**С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін**

**РЕФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ  
У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

*У статті висвітлено питання реформування фіскальної системи України з урахуванням її євроінтеграційного курсу та реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зазначено, що в ЄС посилено заходи, спрямовані на гармонізацію фіскальної політики держав-членів, зокрема контроль рівня фіскального дефіциту та обмеження державних боргових зобов'язань. Особливу увагу приділено проведенню моніторингу індикаторів фіскальних позицій країн-членів. Встановлено, що для зменшення бюджетного дефіциту та державного боргу України необхідно врахувати європейський досвід фіскального коригування та вжити заходів щодо стримування накопичення державних боргових зобов'язань. Визначено перелік таких заходів: посилення контролю державних витрат, збільшення дохідної частини сектору державного управління шляхом реформування податкової системи, поліпшення податкового адміністрування тощо. Розкрито питання активізації інституційних реформ, удосконалення управління гарантованими зобов'язаннями держави, процедур державних закупівель. Підкреслено необхідність підвищення прозорості операцій у бюджетній сфері, полегшення доступу громадськості до участі в розв'язанні проблем формування, розподілу й використання бюджетних ресурсів, а також удосконалення нормативної бази, що регламентує складання й виконання державного бюджету, посилення вимог щодо дотримання фінансової дисципліни.*

**Ключові слова:** фіскальна політика, фіскальні ризики, фіскальна гармонізація, бюджетний дефіцит, державний борг, державні закупівлі, прозорість операцій у бюджетній сфері.

Табл. 3. Літ. 18.

**С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін**

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ  
В КОНТЕКСТЕ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

*В статье освещены вопросы реформирования фискальной системы Украины с учетом ее евроинтеграционного курса и реализации положений Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Отмечено, что в ЕС усилены меры, направленные на гармонизацию фискальной политики государств-членов, в частности контроль уровня фискального дефицита и ограничение государственных долговых обязательств. Особое внимание уделено проведению мониторинга индикаторов фискальных позиций стран-членов. Установлено, что для уменьшения бюджетного дефицита и государственного долга Украины необходимо учесть европейский опыт фискальной корректировки и принять меры по сдерживанию накопления государственных долговых обязательств. Определен перечень таких мер: усиление контроля государственных расходов, увеличение доходной части сектора государственного управления путем реформирования налоговой системы, улучшения налогового администрирования и т. п. Раскрыты вопросы активизации институциональных реформ, совершенствования управления гарантированными обязательствами государства, процедур государственных закупок. Подчеркнута необходимость повышения прозрачности операций в бюджетной сфере, облегчения доступа общественности к участию в решении проблем формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов, а также совершенствования нормативной базы, регламентирующей составление и выполнение государственного бюджета, ужесточения требований по соблюдению финансовой дисциплины.*

**Ключевые слова:** фискальная политика, фискальные риски, фискальная гармонизация, бюджетный дефицит, государственный долг, государственные закупки, прозрачность операций в бюджетной сфере.

© Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. Л., 2015

Sergij Gasanov, Vasyl Kudriashov, Robert Balakin

REFORMING THE UKRAINIAN FISCAL SYSTEM IN THE CONTEXT  
OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

*The article highlights the issue of reforming the fiscal system of Ukraine in view of its European integration policy and implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. It is indicated that the EU has strengthened measures to harmonize fiscal policies of the Member States, in particular control of excessive fiscal deficits and government debt limit. Particular attention is paid to conduction of the indicators of fiscal positions monitoring in member countries. It is found that in order to reduce the budget deficit and public debt Ukraine must take into account the European experience and take fiscal adjustment measures aimed at curbing the accumulation of public debt. It is defined the list of measures, as: strengthening the control of public spending, increase of revenue side of the general government sector by reforming the tax system, improving the tax administration and so on. Also it is revealed the question of intensification of institutional reforms, improvement of the state guaranteed obligations management, and public procurement procedures. It is emphasized the need to improve the transparency of operations in the public sector, facilitating access of the public to participate in solving the problems of formation, distribution and use of resources and improving the regulatory framework focused on preparation and execution of the state budget, increased requirements to comply with financial discipline.*

**Keywords:** fiscal policy, fiscal risks, fiscal harmonization, budget deficit, public debt, public procurement, transparency in public sector operations.

**JEL classification:** E62, F36, H60, H61, H63.

Останніми роками в більшості країн світу спостерігалось зростання фінансових ризиків, а також погіршення стійкості бюджету сектору загального державного управління (СЗДУ) внаслідок розбалансування дохідної й витратної частин, утримання значних дефіцитів, накопичення державного боргу. За слабого економічного зростання та підвищення рівня безробіття простір для обмеження таких викликів виявився звуженим [1]. Із метою нейтралізації негативного впливу дестабілізуючих факторів, зменшення фіскальних диспропорцій та відновлення макроекономічної стійкості в Євросоюзі запроваджено нові підходи, які передбачають кардинальні зміни у проведенні фінансової політики, націленої на відновлення балансу СЗДУ. Уряди держав — членів ЄС перебудовують фіскальні механізми в напрямі як підвищення їх результативності виходячи з національних інтересів, так і гармонізації в рамках досягнення спільних цілей ЄС.

Імплементация положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає врахування досвіду країн ЄС у сфері фіскальної політики, зокрема заходів її регулювання, модернізації інституційних механізмів та фіскальних процедур, моніторингу й контролю державної допомоги, обмеження тіньового сектору економіки. При реалізації програми реформ у нашій країні в першу чергу слід звернути увагу на проблеми, котрі необхідно розв'язувати на національному рівні. Водночас положення зазначеної Угоди націлюють на дотримання стандартів, вимог і рекомендацій Євросоюзу для держав-членів із питань проведення фіскальної політики. Великого значення набуває врахування досвіду реформування фіскальної системи в окремих державах — членах ЄС, а також здійснення моніторингу

й контролю імплементації таких змін із боку керівних органів Євросоюзу. Наближення України до вступу в ЄС передбачає запровадження заходів, спрямованих на координацію фіскальної політики з урахуванням сучасних стандартів та практики Євросоюзу.

Протягом 2014 р. ситуація у фіскальній сфері України значно ускладнилася, що проявилось в загостренні ризиків її розвитку. Це стало наслідком фінансової дестабілізації, посилення викликів розвитку реального сектору економіки, погіршення діяльності фінансового сектору, розвитку регіонів, загострення соціальних проблем, зниження інвестиційної активності, посилення тенденцій міграції робочої сили та капіталу. Водночас запровадження адекватних заходів державного регулювання, спрямованих на нейтралізацію таких ризиків, виявилось недостатньо.

Відзначалося звуження внутрішнього сукупного попиту, зменшення кількості експортних операцій, ускладнення умов підприємницької діяльності, руйнування інфраструктури через бойові дії на Сході України. Розірвано економічні зв'язки з тимчасово окупованими територіями, а також із Російською Федерацією. Зазначене призвело до зниження темпів економічного зростання та досягнення від'ємних показників. Різко підвищилися темпи інфляції, погіршилися показники платіжного балансу, економічний розвиток регіонів, знизилася ліквідність банківської системи, зріс вплив капіталу за кордон. Істотне напруження відзначалося й у соціальній сфері: зменшення реальних доходів населення, підвищення рівня безробіття, зниження купівельної спроможності громадян. Як наслідок, збільшилося навантаження на державні фонди з фінансування соціальних виплат (особливо у зв'язку з необхідністю надання допомоги населенню на тимчасово окупованих територіях, а також переміщеним особам), забезпечення фінансової стабільності, підтримки курсу національної валюти.

У процесі формування публічних фінансів потрібно враховувати не лише показники економічного розвитку, а й цілу низку інших факторів. Зокрема, значну нерівність у розподілі доходів між різними групами населення, збереження тенденції концентрації багатства в невеликій частці громадян, високий рівень корупції в державному секторі. Україна увійшла до групи лідерів за обсягами тіньової економіки, ухилення від оподаткування, використання механізмів квазіфіскальних операцій. Істотно збільшився державний борг за умов досягнення високої дохідності державних запозичень, погіршилася структура державних боргових зобов'язань. Такі негативні зміни позначилися на формуванні доходів бюджету СЗДУ (загального уряду).

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (*далі* — Угода про асоціацію) [2] передбачає створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між ними,

підтримку завершення переходу до повноцінно функціонуючої ринкової економіки України на засадах макроекономічної стабільності, надійних державних фінансів, стабільної фінансової системи і сталого платіжного балансу. У фіскальній сфері співпраця орієнтована на імплементацію фіскальної реформи, зокрема шляхом удосконалення управління державними фінансами, бюджетного планування, підвищення ефективності системи оподаткування, впровадження заходів із посилення податкової дисципліни та зменшення шахрайства у сфері оподаткування, підвищення ефективності управління державним боргом та інших якісних змін у цій сфері відповідно до найкращих практик ЄС, у т. ч. створення середньострокової стратегії управління державним боргом. Згідно зі ст. 346 Угоди про асоціацію, співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на вдосконалення розвитку бюджетної політики, формування надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах.

16 березня 2015 р. Рада асоціації між Україною та ЄС схвалила оновлений Порядок денний асоціації, котрий сприятиме процесу поглибленого реформування й модернізації національної економіки. Це практичний інструмент, розроблений із метою сприяння в підготовці та повній імплементації Угоди про асоціацію, а також досягнення загальної мети політичної асоціації та економічної інтеграції. Пріоритети Порядку доповнюють зобов'язання сторін щодо повної імплементації положень тимчасового застосування Угоди про асоціацію та імплементації всіх положень після набрання нею чинності. Він є основним механізмом моніторингу й оцінювання прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію, а також досягнення всіх цілей політичної асоціації та економічної інтеграції загалом, особливо стосовно звершень України в гарантуванні поваги до спільних цінностей і прогресу в забезпеченні відповідності ЄС у політичній, економічній та правовій сферах. Щорічно відбуватиметься звітування, моніторинг і оцінювання виконання Порядку денного асоціації [3].

Фіскальна система в Євросоюзі є доволі складною та не має жорсткого управління з єдиного центрального органу (на відміну від грошово-кредитної сфери, яка переросла національні рамки та перебуває в управлінні Європейського центрального банку). Варто враховувати, що в ЄС умовний загальний бюджет охоплює сукупність бюджетів СЗДУ всіх 28 держав-членів. Порядок із цим формується бюджет Євросоюзу, виконання котрого підпорядковане загальноєвропейським органам управління. Утім, він не відіграє важливої ролі в розвитку державних фінансів ЄС, а лише слугує основою фінансування наднаціональних функцій.

За умов посилення економічної та фінансової інтеграції децентралізована бюджетна система передбачає створення відповідної системи й у сфері фіскальної політики. Але вона поки що перебуває в стадії формування. На сьогодні запроваджено ключові елементи фіскальної гармонізації, покликаної

спрямувати фінансову політику кожної окремої країни на врахування не лише національних інтересів, а й інтеграційного об'єднання загалом. Зазначене зумовлене тим, що диспропорції розвитку національних бюджетних систем (збільшення фінансових дефіцитів та накопичення державних боргів) чинять негативний вплив не тільки на окремі держави, а й на все Співтовариство. Досягнення фінансової стабільності в ЄС потребує значних зусиль із використанням додаткового централізованого ресурсу. Показники публічного дефіциту та державного боргу в окремих країнах-членах істотно відрізнялися від загальних показників по Євросоюзу (табл. 1).

Таблиця 1. Динаміка показників публічного дефіциту та боргу в ЄС і окремих державах-членах протягом 2009—2014 рр., % ВВП

Групи країн	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>ЄС-27</b>						
дефіцит	—	—	-4,5	-4,2	-3,5	2,9
борг	—	—	81,0	83,7	85,5	86,8
<b>ЄС-17 (єврозона)</b>						
дефіцит	—	—	-4,1	-3,6	-2,9	2,4
борг	—	—	86,0	89,4	91,2	92,0
<b>Німеччина</b>						
дефіцит	-3,0	-4,1	-0,9	0,1	0,1	0,7
борг	72,6	80,5	77,9	79,3	77,1	74,3
<b>Іспанія</b>						
дефіцит	-11,0	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,8
борг	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	97,7
<b>Франція</b>						
дефіцит	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-4,0
борг	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,0
<b>Італія</b>						
дефіцит	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0
борг	112,5	115,3	116,4	123,1	128,5	132,1
<b>Польща</b>						
дефіцит	-7,3	-7,6	-4,9	-3,7	-4,0	-3,2
борг	49,8	53,6	54,8	54,4	55,7	50,1

Джерело: European Commission. Eurostat. Government deficit/surplus, debt and associated data [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10dd\\_edpt1&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en).

Економічна й валютна інтеграція повинна бути доповнена подальшим поглибленням фінансової гармонізації. Зокрема, набули актуальності питання визначення єдиних підходів до формування та виконання бюджетів, дотримання норм фінансової дисципліни, ведення стандартизованого обліку, надання достовірної статистичної звітності, забезпечення її порівнянності й доступності в рамках Євросоюзу загалом.

Слід наголосити, що фіскальна політика в ЄС здійснюється на різних рівнях. На відміну від грошово-кредитної сфери, тут не існує жорсткої системи управління фінансовими операціями СЗДУ кожної окремої країни з боку органів Співтовариства. Розвиток державного сектору регламентується чинним фіскальним законодавством, а управління бюджетними операціями здійснюється урядом певної країни. Проте для координації фіскальної політики з урахуванням інтересів Євросоюзу деякі функції моніторингу, контролю та регулювання закріплено за Європейським парламентом, Радою з економічних і фінансових питань (далі — Рада) та Європейською комісією.

Загострення економічної кризи у 2008—2009 рр., а також її подолання засвідчили необхідність зміцнення регулювання фіскальної політики в рамках усього Співтовариства. З цією метою було посилено механізми координації фіскальної політики держав-членів. Утім, такі зміни не передбачають кардинального обмеження ролі національних інституцій у публічній фінансовій політиці — скоріше вони покликані спонукати до використання більш виважених механізмів регулювання національних бюджетних систем.

Заходи з фіскального регулювання в ЄС спрямовані на розв'язання таких ключових завдань:

- досягнення високої стійкості фіскальної системи держав-членів із метою підтримки цінової стабільності, поліпшення умов для економічного зростання та зайнятості;

- встановлення бездефіцитного (бажано профіцитного) балансу СЗДУ протягом середньострокового періоду;

- обмеження надмірного бюджетного дефіциту в державах-членах у короткостроковому періоді (в контексті досягнення бездефіцитного балансу за підсумками середньострокового періоду);

- застосування санкцій у разі недотримання встановлених Радою заходів щодо коригування надмірного бюджетного дефіциту;

- забезпечення наявності у складі санкцій постійного (0,2 % ВВП) і змінного (1/10 абсолютної суми різниці між балансом бюджету у відсотках до ВВП у попередньому році та показником, який мав бути отриманий того ж року) компонентів;

- проведення керівними органами ЄС аналізу та моніторингу програм стабільності й конвергенції, зокрема їхніх середньострокових бюджетних цілей або цільового коригування, спрямованого на їх досягнення;

- удосконалення бюджетних правил, націлених на посилення законодавчого регулювання бюджету загального уряду;

- здійснення моніторингу економічної ситуації в кожній країні-члені, а також Євросоюзі загалом на предмет відповідності економічних політик визначеним цілям і пріоритетам;

— підвищення прозорості бюджетних операцій із метою обмеження прийняття невиважених рішень із боку органів державного управління з питань фіскальної політики.

Відповідно до положень Пакту стабільності та зростання, держави-члени мають досягати й забезпечувати середньострокові цілі, які конкретизуються їхнім структурним балансом (тобто без урахування впливу економічного циклу, разових і термінових заходів). Коригувальна частина орієнтована на запровадження ефективної бюджетної політики завдяки запобіганню помилкам у бюджетній сфері шляхом визначення меж дефіциту та боргу в 3 і 60 % ВВП [4]. На думку експертів, у ЄС фактично створюються “інтегровані бюджетні рамки” (integrated budgetary framework), що доповнюють механізми нагляду й координації бюджетної політики на довгостроковий період. Такі заходи спрямовані на створення в середньостроковій перспективі фіскального союзу для єврозони. Також передбачено обмін інформацією між країнами-членами щодо проведення податкової політики з питань ухилення від оподаткування, податкового шахрайства, оподаткування заощаджень, боротьби з відмиванням коштів тощо. Держави, котрі мають надмірний дефіцит бюджету, повинні запроваджувати програми бюджетного й економічного партнерства (budgetary and economic partnership), націлені на здійснення структурних реформ [5].

Відмінності у фіскальних позиціях країн ЄС істотно ускладнюють координацію заходів із обмеження фіскальних дисбалансів у рамках Співтовариства. З метою поліпшення ситуації як у Євросоюзі загалом, так і в кожній окремій державі-члені розпочато масштабне реформування фіскальної політики. Протягом 2011—2013 рр. внесено зміни до Пакту стабільності та зростання. У 2013 р. набрав чинності Договір про стабільність, координацію й управління в Економічному та монетарному союзі ЄС. Розроблено рекомендації й вимоги до країн-членів щодо координації фіскальної політики з урахуванням ситуації в Співтоваристві [6].

Особливу увагу приділено дотриманню бюджетної дисципліни. Велике значення надається досягненню цільового показника структурного дефіциту, встановленню термінів проведення процедури обмеження надмірного бюджетного дефіциту. Передбачено моніторинг показників динаміки бюджетних позицій. Окрім того, визначено ймовірні заходи впливу на держави, де зафіксовані відхилення показників фінансової стійкості від рекомендованих Єврокомісією. До речі, такі санкції поки що не застосовувалися до країн — порушниць фіскальної дисципліни. При цьому варто наголосити, що моніторинг і аналіз фіскальної політики з боку органів управління Євросоюзу спрямовані на визначення граничних індикаторів фіскальної позиції (дефіциту СЗДУ), а також боргу, накопиченого в рамках цього сектору. Стосовно заходів, які запроваджуються з метою поліпшення фіскальної позиції, слід

зазначити, що кожна країна розробляє та вживає їх із урахуванням стану економічного й соціального розвитку, фінансової сфери, інтеграції у світові фінансові ринки тощо.

Останніми роками механізми координації фінансової політики держав — членів ЄС удосконалюються. З одного боку, було введено уточнені індикатори для оцінки їхніх фінансових позицій, а також кількісні параметри заходів, рекомендованих Єврокомісією для їх відновлення. З другого — розширено інституційне поле для впливу на держави, що не дослухаються до рекомендацій.

Зокрема, до Пакту стабільності та зростання внесено такі зміни:

- крім індикатора дефіциту СЗДУ у 3 % ВВП додано положення щодо необхідності досягнення структурного балансу бюджетів протягом середньострокового періоду;

- країни, де показник боргу відносно ВВП перевищує 60 %, зобов'язано щороку зменшувати різницю між фактичним і цільовим показниками боргу на 1/20 його середнього значення за три попередні роки;

- визначено, що зменшення показників дефіциту та боргу є предметом автоматичної процедури з боку Єврокомісії (за умов затвердження кваліфікованою більшістю голосів Ради);

- встановлено, що річний темп зростання первинних видатків бюджету (за винятком видатків на обслуговування державного боргу) не повинен перевищувати середньострокові темпи зростання потенційного ВВП;

- передбачено обов'язкове врахування в національних бюджетних правилах мінімальних стандартів забезпечення прозорості й порівнянності;

- наголошено на необхідності надання фінансових даних відповідно до стандартів, що перевірятиметься Європейською статистичною установою (Євростатом). Країнам, котрі надаватимуть викривлені дані щодо дефіциту й боргу, доведеться сплачувати чималі штрафи (до 0,2 % ВВП) [7, с. 5];

- держави-члени зобов'язано своєчасно надавати Раді та Єврокомісії звіт про виконання наданих ними рекомендацій, який має бути оприлюднений.

Починаючи з 2013 р. країни — учасниці єврозони повинні надавати проекти бюджету загального уряду на розгляд Єврогрупи та Єврокомісії (до 15 жовтня). Остання повинна сформулювати обґрунтований висновок щодо проекту бюджету (до 30 листопада), а в разі виявлення недотримання зобов'язань за Пактом стабільності та зростання просити відповідну країну надати переглянутий проект бюджету протягом трьох тижнів від дати надання такого висновку [8, с. 19].

Заслугує на увагу досвід окремих держав — членів ЄС щодо реформування фінансової системи. Зокрема, Німеччина у квітні 2014 р. надала Єврокомісії Національну програму реформ на поточний рік, а також Програму стабільності — 2014, де проголошено, що бюджетна стратегія країни спрямована на забезпечення досягнення середньострокової цілі — структурного



дефіциту загального уряду на рівні  $-0,5$  % ВВП, відповідно до вимог істотно оновленого Пакту стабільності та зростання. Також у Німеччині запроваджено правило “боргового гальма”, котре застосовується на рівні як федерації, так і федеральних земель. Положення про “боргове гальмо” було внесене до Конституції ФРН у 2009 р. та містило три основні складові. На рівні федерації введено обмеження структурного дефіциту бюджету в  $0,35$  % ВВП, а на рівні федеральних земель —  $0$  % ВВП. За надзвичайних обставин допускається порушення цього правила. Федерація повинна мати так званий коригувальний рахунок, котрий гарантує застосування “боргового гальма” не лише при складанні бюджету, а й при його виконанні. Перехідний період для впровадження лімітів структурного дефіциту визначений Конституцією: для федерації — 2016 р., для федеральних земель — 2020 р. Передбачено надання (в разі чіткого дотримання умов) консолідаційної допомоги п’яти землям — Берліну, Бремену, Саарланду, Саксонії та Шлезвіг-Голштейну. Тобто національне законодавство покладає на органи державного управління навіть жорсткіші обмеження, ніж Пакт стабільності та зростання ( $0,5$  % ВВП для структурного балансу бюджету).

Досвід ЄС показав, що запровадження боргових лімітів є ефективним за наявності механізмів, які в разі наближення до граничних показників активують певні заходи. Наприклад, у Польщі та Словаччині боргові ліміти на рівні  $60$  % ВВП доповнюються граничними показниками, досягнення котрих тягне за собою певні дії. Коли відношення державного боргу Словаччини до ВВП наближається до  $50$  %, міністр фінансів зобов’язаний пояснити причини його зростання парламенту та запропонувати заходи для зниження боргового навантаження. У разі збільшення боргу до  $53$  % ВВП уряд країни зобов’язаний ухвалити пакет заходів зі стримування боргової експансії та заморозити заробітні плати в бюджетній сфері. Якщо державний борг сягне  $55$  % ВВП, видатки бюджету мають бути скорочені на  $3$  %, а бюджетні асигнування наступного року — заморожені. За рівня боргу  $57$  % ВВП уряд зобов’язаний подати збалансований бюджет.

### **Напрями реформування фіскальної системи України в контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом**

У ході реформування фіскальної системи в Україні потрібно враховувати цілу низку факторів, зокрема:

- стан економічного й соціального розвитку держави (реформування має спрямовуватися на його поліпшення);
- стан фінансової системи України та проблеми, що потребують розв’язання із залученням бюджетного ресурсу;
- стан фінансового розвитку державних корпорацій;

— зарубіжний досвід реформування фіскальних систем, напрацьований за останні роки;

— вимоги й рекомендації ЄС до держав-членів, націлені на досягнення стійкої фіскальної позиції.

У період економічної кризи дохідна частина СЗДУ зменшувалася, водночас видатки мали поступальний характер. Починаючи з 2010 р. доходи почали примножуватися, проте їх позитивна динаміка значно перекривалася зростанням витрат. Наслідком стало збільшення розриву між дохідною й витратною частинами. Для 2011 р. було характерне перевищення темпів зростання доходів над збільшенням витрат, що призвело до різкого зменшення фіскального дефіциту. Проте вже у 2012 р. динаміка показників видатків перевищила темпи зростання мобілізованих доходів. У результаті таких змін збільшився бюджетний дефіцит. У 2013 р. зберігалася тенденція перевищення темпів зростання державних витрат над формуванням дохідної бази, що зумовило подальше нарощення дефіциту бюджету СЗДУ (табл. 2).

**Таблиця 2. Операції сектору загального державного управління в Україні протягом 2008—2013 рр., млн грн**

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходи	415 764,8	388 563,4	453 121,0	559 710,6	628 968,2	636 386,1
Видатки та кредитування за вирахуванням погашення	434 026,6	444 280,3	525 441,4	594 110,5	687 249,7	699 205,2
Сальдо бюджету, дефіцит (-) / профіцит (+)	-18 261,8	-55 716,9	-72 320,4	-34 399,9	-58 281,5	-62 819,1
Фінансування	8 261,8	55 716,9	72 320,4	34 399,9	58 281,5	62 819,1
За рахунок зовнішніх джерел	3 102,8	44 799,8	47 174,6	14 501,6	10 704,2	13 898,5
За рахунок внутрішніх джерел	15 159,0	10 917,1	25 145,8	19 898,3	47 577,3	48 920,6
Надходження від приватизації	482,3	807,8	1 093,4	11 480,3	6 763,5	1 480,0

*Джерело:* Операції сектору загального державного управління // Економічні та фінансові показники України : спец. стандарт поширення даних МВФ / Держ. служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Згідно з прогнозом головних макроекономічних показників на 2015 р. та на період із 2016 до 2017 рр., затвердженим Кабінетом Міністрів України 14 лютого 2015 р., обсяг ВВП зменшується в діапазоні від 88,1 до 94,5 % порівняно з попереднім роком (за різними сценаріями). Передбачається зростання індексу споживчих цін — на 33,5—40,1 %, скорочення номінальної щомісячної зарплати працівників — до 78,7—86,0 %, підвищення рівня безробіття — до 10,2—11,5 % [9]. За таких умов виконання Державного бюджету України буде пов'язане зі значними труднощами, оскільки в умовах зниження темпів економічного зростання та показників зайнятості зменшуватиметься внутрішній попит на продукцію вітчизняного виробництва, що негативно позначиться на доходах бюджету. На

2015 р. заплановано збільшення доходів державного бюджету на 5,53 %. Видатки теж зростатимуть, причому вищими темпами. У зв'язку з нарощенням обсягу надання кредитів істотно збільшиться дефіцит держбюджету (табл. 3).

Таблиця 3. Динаміка показників державного бюджету України за 2013—2015 рр.

Показник	2013 (факт)	2014 (факт)	2015	
			із урахуванням змін від 28.02.2015	із урахуванням змін від 02.03.2015
Доходи, млрд грн зміни*, %	339,234	356,96	475,94	502,26 105,53
Видатки, млрд грн зміни*, %	403,46	430,11	527,89	566,87 107,35
Кредитування, млрд грн повернення кредитів надання кредитів	0,48 — —	4,92 — —	11,72 — —	11,21 4,80 16,01
Дефіцит, млрд грн зміни*, %	64,71	78,07	63,67	75,82 119,09
Граничний обсяг державного боргу, млрд грн зміни*, %	—	—	1 176,06	1 393,95 118,53

\* Маються на увазі зміни в редакції державного бюджету від 02.03.2015 порівняно з його першою редакцією (від 28.02.2015).

Джерело: Про державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.02.2015 № 80-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>; Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.02.2015 № 80-VIII (у редакції від 02.03.2015) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.

З огляду на економічну, фінансову й соціальну ситуації в Україні (необхідність збільшення фінансування обороноздатності, відновлення зруйнованої інфраструктури, фінансування соціальних виплат, включаючи надання державної підтримки біженцям, зростання витрат на медичне забезпечення, облаштування житла тощо), видаткову частину бюджету скорочувати навряд чи можливо. Перевищення видатків і кредитування порівняно з обсягами залучених доходів залишається доволі значним.

До найважливіших індикаторів стану державних фінансів належать показники публічного дефіциту, державних боргу, витрат і запозичень. У світовій практиці одним із найдієвіших способів мінімізації негативного впливу ризиків обсягу дефіциту бюджету є застосування спеціальних фіскальних правил, які набувають форми законодавчих норм та процедур бюджетного процесу. Завдяки їх застосуванню з боку парламенту встановлюються рамки дотримання урядами (на різних рівнях СЗДУ) допустимих показників розвитку фіскальної системи. Відповідно до Меморандуму між Україною та МВФ, фіскальна політика повинна мати на меті скорочення "об'єданого" дефіциту СЗДУ й НАК "Нафтогаз України" з 10,3 % ВВП у 2014 р. до 7,4 % ВВП у 2015 р. та реалізацію заходів, необхідних для досягнення окресленої мети. До 2018 р. такий дефіцит треба зменшити до 2,6 % ВВП [10].

Зважаючи на зазначене, реформування вітчизняної фіскальної системи повинне передбачати комплекс заходів, спрямованих на:

- 1) дотримання цільових показників дефіциту СЗДУ з урахуванням стану національної економіки й тенденцій розвитку міжнародних фінансових ринків;
- 2) стримування накопичення державного боргу в середньостроковому періоді виходячи з вимог Програми розширеного фінансування (EFF) МВФ.

Для розв'язання національних проблем фінансового розвитку потрібно постійно відстежувати стан виконання показників розвитку державних фінансів, аналізувати їх та запроваджувати заходи щодо підвищення стійкості державних фінансів із урахуванням досвіду держав — членів ЄС та особливостей економічного й соціального розвитку України.

У більшості країн світу стабілізувати фіскальну систему в посткризовий період допомагає проведення фіскальної консолідації, котра зводиться до системи реформування фіскальної сфери, орієнтованої на підвищення стійкості державних фінансів за такими основними напрямками, як обмеження дефіциту СЗДУ, зменшення обсягів і поліпшення структури державного боргу. Головним завданням програм фіскальної консолідації є стабілізація стану державних фінансів (подолання диспропорцій у цій сфері, зміцнення державних банків, обмеження квазіфіскальних операцій, поліпшення фінансового стану державних цільових фондів, а також державних нефінансових корпорацій). Такі програми передбачають здійснення реформ, націлених на збалансування обсягів доходів і видатків СЗДУ; обмеження використання механізмів запозичень; досягнення адекватніших (із урахуванням тенденцій розвитку економіки) обсягів доходів до бюджетної системи та державних цільових фондів; поліпшення управління витратами держави (оптимізацію обсягів і вдосконалення структури витрат органів державного управління, зменшення обсягу та раціоналізацію структури фінансування видатків, не покритих доходами, підвищення ефективності витрачання державних ресурсів); зниження тиску державного боргу на бюджетну й монетарну системи.

Програма фіскальної консолідації в Україні повинна спрямовуватися на збалансування бюджету СЗДУ, забезпечення фінансових і нефінансових корпорацій достатніми власними фінансовими ресурсами, а також підвищення ефективності їх використання. Протягом 2014 р. реалізовано комплекс заходів із розв'язання завдань фіскальної консолідації. Внесено зміни до обсягу і структури видатків державного бюджету, зокрема скорочено витрати на утримання центральних органів виконавчої влади, обсяги фінансової підтримки підприємств, видатки соціальних фондів; водночас збільшено витрати на обороноздатність, на відновлення східних територій, обслуговування державних боргових зобов'язань. У зв'язку з цим до Закону “Про Державний бюджет України на 2014 рік” внесено відповідні зміни.

З метою поліпшення формування дохідної частини СЗДУ протягом 2014 р. збільшено ресурсні платежі (за рахунок розширення кола платників за користування надрами для видобування корисних копалин), оподаткування податком на додану вартість додаткових операцій, а також доходів фізичних осіб; запроваджено додаткове оподаткування підакцизних товарів; підвищено ставку збору за користування радіочастотним ресурсом; уведено збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з купівлі іноземної валюти та військовий збір; запроваджено обмеження пільгового оподаткування прибутку окремих підприємств. Однак, незважаючи на позитивний ефект від заходів, що реалізуються в рамках програми, рівень податкових надходжень до бюджету у 2014 р. виявився недостатнім. Показники мобілізації дохідної частини держбюджету не було виконано, хоча й досягнуто зростання дохідної частини порівняно з попереднім роком. Утім, витратна частина бюджету й далі збільшувалася, а разом із нею — його дефіцит.

Зростання фіскального дефіциту (в рамках державного бюджету, місцевих бюджетів, державних фондів соціального страхування) зумовило збільшення його фінансування з використанням механізмів державних запозичень. При цьому не виконувалися плани залучення приватизаційного ресурсу та накопичувалися державні активи шляхом придбання корпоративних прав із використанням коштів бюджету центрального уряду, що призвело до стрімкого нарощення державних боргових зобов'язань.

Основними ризиками розвитку державних фінансів України є:

- зниження темпів мобілізації доходів до державного бюджету;
- підвищення темпів зростання обсягів видатків державного бюджету;
- збільшення соціальних видатків державного бюджету;
- зростання дефіциту державного бюджету;
- наявність значних касових розривів бюджетів фондів державного соціального страхування (передусім Пенсійного фонду України);
- утримання високих ставок за кредитами для реального сектору економіки та населення;
- нарощення державного й гарантованого державою боргу;
- збільшення частки зовнішніх зобов'язань у сукупному державному боргу;
- ускладнення застосування фіскальних механізмів, спрямованих на розширення ресурсної бази державного бюджету.

Для розв'язання нагальних проблем у сфері державних фінансів необхідно вжити заходів щодо посилення контролю державних витрат із метою формування раціональнішої структури останніх та досягнення адекватнішого співвідношення їх із залученою ресурсною базою; підвищення ефективності використання бюджетних витрат; збільшення дохідної частини СЗДУ шляхом реформування податкової системи, поліпшення податкового адміністрування;

обмеження тіньових операцій та ухилення від оподаткування; вдосконалення формування й використання власних доходів державних цільових соціальних фондів; стримування зростання обсягів державних боргових зобов'язань та поліпшення їхньої структури; підвищення результативності фінансових операцій державних корпорацій, реалізації програм оздоровлення фінансового сектору; спрямування грошово-кредитної політики на підтримку економічного зростання. Також є потреба в активізації інституційних реформ, створенні більш виваженої системи фіскальних правил, підвищенні транспарентності фіскальних операцій.

Особливого значення набувають питання координації політики з питань управління державною власністю, прискорення приватизації державного майна (скорочення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації). Необхідно створити систему управління ризиками державного боргу з метою запобігання піковим навантаженням на державний бюджет, а також розвивати вторинний ринок державних облігацій за рахунок проведення активних операцій із державним боргом, вільними коштами на єдиному казначейському рахунку.

У рамках дотримання європейських стандартів у фінансовій політиці необхідно здійснити коригування державного сектору. Зазвичай увага приділяється переважно центральному рівню, хоча повинна охоплювати також рівень територіальних громад, регіонів, системи державного соціального забезпечення, спеціальні бюджетні фонди, тобто всі складові державних фінансів, котрі, згідно з європейською системою національних рахунків, належать до державного сектору. Європейська система бюджетного нагляду ставить за мету врахування відповідальності всіх складових державного сектору та можливих ризиків, пов'язаних із їх функціонуванням.

Основним способом стримування зростання державного боргу має стати зменшення дефіциту СЗДУ. Для недопущення боргової кризи український уряд у поточному році реалізував низку заходів бюджетно-податкового коригування. Так, підвищено ставки рентної плати за користування надрами при видобутку нафти, природного газу, руд чорних, кольорових і легувальних металів, для вугілля й конденсату; збільшено ставки акцизного податку, розширено базу оподаткування за рахунок альтернативного палива; проіндексовано нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення, яка є основою для сплати фіксованого сільгосподатку тощо. Крім того, зменшенню обсягу державного та гарантованого державою боргу великою мірою сприятиме поліпшення управління гарантованими зобов'язаннями держави за рахунок формування системи підзвітності, підконтрольності й транспарентності державних гарантій за кредитами; обмеження сфери дії державних гарантій потенційно самоокупними інвестиційними проектами загальнодержавного значення; застосування механізму часткових гарантій

як засобу мінімізації фінансових ризиків державних гарантій. Доцільно обмежити частку боргових зобов'язань, котра гарантується державою, встановивши її максимальний розмір на рівні 80 % загальної суми позики, та перекласти частину ризиків на кредитора.

Інструментами зниження ризиків рефінансування державного боргу є: обмеження короткострокового боргу, формування резерву коштів для фінансування боргових виплат, зменшення залежності від позикових джерел із високою волатильністю, подовження середньої строкowości боргових зобов'язань. Удосконалення управління державним боргом включає формування внутрішнього ринку державних запозичень. Доцільно використовувати облігації внутрішньої державної позики (ОВДП) із дохідністю, індексованою до темпів інфляції, й поступово відмовитися від випуску валютних ОВДП і тих, що індексовані до змін обмінного курсу. Крім того, активізації внутрішнього ринку державних запозичень в Україні сприятиме розширення бази інституційних інвесторів для державних цінних паперів, а також залучення фізичних осіб до ринку внутрішніх державних позик.

Велике значення для підвищення ефективності витрачання державних коштів має вдосконалення процедур державних закупівель шляхом гармонізації національного законодавства з цих питань із стандартами ЄС. Із прийняттям нового Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 № 1197-VII [11] умови їх проведення істотно поліпшилися. Водночас потребують вирішення питання наближення національного законодавства до європейського в частині механізмів концесії та державно-приватного партнерства. У 2014 р. схвалено нову Директиву 2014/23/ЄС (про укладення договорів концесії) [12] та нові редакції директив 2004/17/ЄС і 2004/18/ЄС [13; 14], які містять чимало новацій, що теж повинні бути взяті до уваги під час подальшої гармонізації українського законодавства з європейським. До таких новацій належать: спрощення тендерних процедур, уникнення проявів незаконних дій та корупції при проведенні державних закупівель, гнучкість у роботі органів здійснення закупівель за умов уникнення конфлікту інтересів, усунення бар'єрів для доступу до ринку державних закупівель для малих і середніх підприємств, розвиток системи електронних закупівель.

Досить актуальним для нашої країни є питання забезпечення більшої прозорості операцій у бюджетній сфері та розширення залучення громадськості до розв'язання проблем розподілу й використання бюджетних ресурсів. Участь останньої в контролі управління бюджетними коштами є важелем боротьби з корупцією та посилення тиску на органи державного управління (на різних рівнях) із метою підвищення ефективності розподілу й використання бюджетного ресурсу. Згідно з міжнародними стандартами із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері, відкритість бюджетного процесу передбачає надання проектів бюджету законодавчим органам у встановлені

терміни, реалістичний та опрацьований у рамках середньострокової макро-економічної й фінансової політики річний бюджет, чітке визначення та оприлюднення цілей фінансової політики й фінансових правил, включення до бюджетної документації оцінки фінансової стійкості.

Фінансова консолідація повинна доповнюватися заходами щодо обмеження її негативних впливів на економічний і соціальний розвиток країни. Для цього потрібно поліпшити умови ведення підприємницької діяльності шляхом запровадження дерегуляції, оздоровлення фінансового сектору, розширення кредитування реального сектору економіки, розвитку інвестиційної діяльності, посилення боротьби з корупцією. Одним із напрямів такої політики є зосередження зусиль на підтримці малого й середнього бізнесу з метою сприяння його створенню та розвитку (порівняно з великими підприємствами), обмеження монополістичної конкуренції, надання преференцій щодо залучення капіталу, підвищення зайнятості, конкурентоспроможності й фінансової стійкості. При цьому необхідно забезпечити прийнятні умови фінансового розвитку. Стабілізація фінансових показників розвитку України передбачає стримування інфляції, зниження ставки процента, стабілізацію курсу національної валюти, поліпшення платіжного балансу.

З огляду на досвід держав — членів ЄС, запровадження механізмів обмеження дефіциту та стримування державного боргу в Україні має досягатися за допомогою таких заходів:

- 1) посилення контролю державних витрат із метою обмеження фінансового дефіциту;
- 2) поглиблення реформування системи оподаткування з урахуванням його позитивних і негативних впливів на економіку та соціальну сферу;
- 3) запровадження механізмів стримування накопичення державних боргових зобов'язань із урахуванням адаптації до структурних змін у економіці;
- 4) підвищення прозорості бюджетних операцій та розширення доступу громадськості й інститутів громадянського суспільства до інформації з питань бюджету.

Отже, до напрямів реформування вітчизняної фінансової системи відповідно до норм, стандартів і рекомендацій Європейської комісії в контексті імплементації Угоди про асоціацію належать:

- забезпечення стійкості бюджетної системи з метою підтримки цінової стабільності, поліпшення умов для економічного зростання та зайнятості;
- досягнення бездефіцитного балансу СЗДУ протягом середньострокового періоду;
- підвищення прозорості бюджетних операцій задля обмеження прийняття упереджених рішень із боку органів державного управління з питань фінансової політики;



— посилення фінансової дисципліни, уникнення надмірних макроекономічних дисбалансів;

— оптимізація державного та гарантованого державою боргу;

— реформування системи державних закупівель, удосконалення державної допомоги суб'єктам господарювання, обмеження квазіфіскальних операцій.

Із метою підвищення транспарентності бюджетного процесу в Україні пропонується:

- На регулярній основі надавати інформацію про фінансові й нефінансові активи та зобов'язання держави й державних корпорацій.

- Щокварталу оприлюднювати інформацію про обсяги та динаміку умовних зобов'язань уряду (державні гарантії за кредитами, державні програми страхування, компенсації за рахунок бюджету тощо).

- Щороку публікувати відомості щодо обсягів і динаміки квазіфіскальних операцій.

- Регулярно (щонайменше раз на рік) надавати звітність про розмір податкових витрат (розрахункові втрати державного бюджету від наданих податкових пільг, знижок, звільнень).

- Систематично оприлюднювати фінансові показники діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Якісно новий рівень управління в бюджетній системі передбачає використання інформаційної системи “Прозорий бюджет” як складової інформаційної системи фінансового менеджменту. Виходячи з положень Угоди про асоціацію, необхідне вдосконалення нормативної бази, що регламентує формування й виконання державного бюджету, посилення вимог стосовно дотримання фінансової дисципліни, підвищення ефективності капітальних видатків, використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі, а також прозорості бюджетного процесу. Також варто враховувати рекомендації МВФ щодо бюджетного регулювання, котре має ґрунтуватися на консолідації видатків із метою розвитку державних фінансів на міцній основі та з високою ймовірністю відновлення рівня економічної прийнятності боргу, зокрема за підтримки з боку донорського фінансування й управління боргом, що полегшить навантаження, пов'язане з його обслуговуванням у найближчі роки.

Поглиблення реформування державних фінансів передбачає досягнення єдності підходів усіх політичних сил, які входять до складу коаліції. У цьому плані прискоренню реформ великою мірою сприятиме врахування положень, викладених у Коаліційній угоді, розробленій учасниками коаліції депутатських фракцій у 2014 р. [15]. Так, із метою стабілізації публічних фінансів нею проголошено запровадження стратегічного й середньострокового бюджетного планування; закріплення чітких бюджетних правил, зокрема щодо бюджетних видатків, шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України

та усунення не характерних для державного бюджету видатків; посилення контролю надходжень і видатків державного та місцевих бюджетів із боку Рахункової палати.

Крім того, заплановане створення системи управління ризиками державного боргу задля запобігання піковим навантаженням на державний бюджет. Наголошено на необхідності розвитку вторинного ринку державних облігацій за рахунок проведення активних операцій із державним боргом з вільними коштами на єдиному казначейському рахунку. Передбачається запровадження в публічні фінанси методології ESA 2010. Наголошено на необхідності забезпечення ефективного розподілу бюджетних повноважень (компетенцій) між різними гілками сектору державного управління. Обґрунтовано потребу в закріпленні за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширенні дохідної бази таких бюджетів. Особливу увагу приділено розбудові державно-приватного партнерства з орієнтацією на проекти розвитку.

У сфері державних закупівель реформування спрямовується на впровадження системи електронних закупівель відповідно до зобов'язань України, визначених Угодою про асоціацію, включаючи нову Директиву 2014/24/ЄС про державні закупівлі [16] та Директиву 2014/55/ЄС про електронне інвойсування в державних закупівлях [17]. Згідно зі ст. 152 Угоди про асоціацію, необхідно розпочати роботу з підготовки всеохоплюючої дорожньої карти щодо державних закупівель, використовуючи досягнені домовленості стосовно технічної допомоги.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII [18], націлює на врахування положень Коаліційної угоди, котра є невід'ємною частиною цієї програми. Вона наголошує на проведенні радикальних реформ у сфері державного управління, запровадженні нової економічної політики, а також нової політики управління державною власністю.

Напрями проведення реформ у системі державних фінансів, зазначені в Коаліційній угоді, мають втілюватися в законодавчих актах щодо забезпечення стійкості державних фінансів в Україні. При цьому варто врахувати досвід підтримання їх стійкого стану, напрацьований у ЄС. З огляду на євроінтеграційний курс нашої країни, а також специфіку її економічного й фінансового розвитку, необхідно вжити дієвих заходів із обмеження фіскальних ризиків та поглиблення фіскальної консолідації.

В Україні фіскальні правила застосовуються, але недостатньою мірою. Зокрема, згідно з бюджетним законодавством, державний і гарантований державою борг не повинен перевищувати 60 % ВВП. Проте цей граничний показник, принаймні на даному етапі, не має обмежувального впливу на фінансову політику. На відміну від країн ЄС, в Україні борговий ліміт поширюється виключно на борги центрального уряду. При цьому платоспроможність

держави зазнає тиску через високу вартість і непостійність доступу до ринкових джерел запозичень, що не дає змоги гарантовано рефінансувати накопичені борги, а також через низький рівень та нестабільність податкових надходжень до бюджету. Зазначене перешкоджає утриманню боргової стійкості навіть за помірного обсягу державного боргу.

Встановлення чіткіших і реальніших фіскальних правил відіграє важливу роль у наближенні національного законодавства до рекомендацій ЄС. Доцільно також запровадити інструменти контролю дотримання фіскальних правил та, в разі занадто частих і значних відхилень, передбачити відповідні заходи. Фіскальні правила повинні охоплювати як процес бюджетного планування, так і виконання бюджету. На випадок відхилень від правил потрібно передбачити автоматичний механізм коригування. Відповідні бюджетні процедури мають бути прописані в підзаконних нормативних актах. На законодавчому рівні слід припинити внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року, дозволивши робити це тільки за певних обставин, які треба чітко визначити.

Крім того, досить важливим для України є ухвалення специфічних бюджетних правил, котрі регулюватимуть на законодавчому рівні складання державного бюджету та звітування про його виконання. Запровадження таких правил сприятиме підвищенню прозорості розподілу й витрачання бюджетного ресурсу, що дасть можливість громадськості контролювати процес управління бюджетними коштами з боку органів державного управління. Великого значення набувають також питання забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів та реформування державних закупівель.

Із метою досягнення практичних результатів доцільно внести зміни й доповнення до цілої низки законодавчих актів України. Так, у *Бюджетному кодексі України* пропонується:

- уточнити чинні та ввести нові бюджетні правила (індикатори сальдо бюджету загального уряду, обсягів і структури державних боргових зобов'язань, а також доходів СЗДУ та їх розподілу між субсекторами);
- запровадити контроль із боку Комітету з питань бюджету Верховної Ради України дотримання органами державного управління встановлених індикаторів;
- внести кардинальні зміни до змісту і структури Основних напрямів бюджетної політики на майбутній рік;
- удосконалити бюджетну підтримку підприємницької діяльності (врахувати в Законі України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” від 01.07.2014 № 1555-VII стандартів моніторингу та контролю державної допомоги в ЄС, функцій органу, що контролює надання державної допомоги);
- відобразити в інформації про бюджет (ст. 28) дані про умовні зобов'язання, квазіфіскальні операції, податкові витрати;

- підвищити доступність інформації з питань бюджету для громадян;
- забезпечити формування нової фінансової бази для місцевих бюджетів та запровадити горизонтальну систему вирівнювання останніх за доходами (стосується як Бюджетного, так і Податкового кодексу України).

Також доцільно внести зміни до *Стратегії розвитку системи управління державними фінансами*. Оскільки цей документ, прийнятий у 2013 р., не охоплює всі складові сучасного розвитку державних фінансів (бюджетну децентралізацію, операції державних цільових фондів соціального страхування, державних корпорацій тощо), пропонується розробити та прийняти *Стратегію розвитку державних фінансів на середньостроковий період*. Вона має включати основні показники розвитку як державних фінансів загалом, так і кожної їхньої складової та враховувати: операції Пенсійного фонду України та їх вплив на стійкість державних фінансів; необхідність обмеження фінансування державних корпорацій із використанням коштів держбюджету, а також проведення фіскальної децентралізації шляхом раціоналізації розподілу дохідних і видаткових повноважень між субсекторами СЗДУ.

Крім того, пропонується розробити та прийняти *Стратегію управління державним та гарантованим державою боргом на середньостроковий період* із метою стримування нарощення державного й гарантованого державою боргу, поліпшення структури його фінансування, активізації операцій із державними борговими зобов'язаннями на внутрішньому й зовнішніх фінансових ринках.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Фіскальна система в Євросоюзі (на відміну від валютної) є децентралізованою та не має жорсткого управління з центру. Досягнутий ступінь економічної й фінансової інтеграції вимагає створення відповідної системи також у сфері фіскальної політики, але вона перебуває лише на стадії формування. Запроваджено ключові елементи фіскальної гармонізації з метою спрямування фіскальної політики кожної окремої країни не лише на врахування національних інтересів, а й на розвиток інтеграційного об'єднання загалом. У посткризовий період посилено координацію фіскальних політик держав-членів задля забезпечення стійкості як їхніх фінансових систем, так і всього Співтовариства. Розпочато масштабне реформування фіскальної політики, вжито додаткових заходів щодо її узгодження з урахуванням ситуації в ЄС загалом. Зокрема, посилено контроль рівня фіскального дефіциту, обмежено державні боргові зобов'язання, запроваджено механізми (в рамках фіскальної консолідації) та встановлено терміни стримування утворення надмірного бюджетного дефіциту. Особливу увагу приділено дотриманню бюджетної дисципліни та реалізації заходів фіскальної консолідації, котрі не чинять негативного впливу на економічне зростання та соціальний розвиток.

Із метою координації фіскальних політик держав — членів Євросоюзу передбачено моніторинг і аналіз їх проведення з боку органів управління

Співтовариства, визначення граничних індикаторів фіскальної позиції (дефіциту сектору загального державного управління), а також боргу, накопиченого в рамках цього сектору. Стосовно заходів, спрямованих на поліпшення фіскальної позиції, слід зазначити, що кожна країна обирає їх із урахуванням економічної й соціальної ситуацій, особливостей розвитку фінансової сфери, ступеня інтеграції до світових фінансових ринків тощо. Важлива роль відводиться питанням спрощення фіскальних процедур, поліпшення звітності, запровадження інноваційних підходів до координації фіскальної політики країн — членів ЄС.

Фіскальна система України характеризується значними обсягами дефіциту та державного боргу. У контексті дотримання положень Угоди про асоціацію, при здійсненні заходів фіскального коригування в нашій державі необхідно врахувати досвід подолання наслідків фіскального розбалансування в ЄС, де застосовуються виважені підходи щодо внесення змін до фіскальної політики.

Задля поліпшення формування дохідної частини сектору державного управління в системі оподаткування протягом 2014 р. здійснено цілу низку перетворень, завдяки чому досягнуто певних позитивних ефектів. Утім, фіскальна політика потребує вдосконалення в напрямі посилення контролю державних витрат, збільшення дохідної частини цього сектору шляхом реформування податкової системи, поліпшення податкового адміністрування, обмеження тіньових операцій та ухилення від оподаткування, вдосконалення формування й використання власних доходів державних цільових соціальних фондів; стримування зростання обсягів державних боргових зобов'язань та оптимізації їхньої структури, підвищення ефективності фінансових операцій державних корпорацій, реалізації програм оздоровлення фінансового сектору, переорієнтації грошово-кредитної політики на підтримку економічного зростання. Поряд із цим актуалізуються питання поживавлення інституційних реформ, поліпшення управління гарантованими зобов'язаннями держави, вдосконалення процедур державних закупівель, приведення переліку виключень у цій сфері у відповідність із профільними директивами ЄС, збільшення прозорості операцій у бюджетній сфері та доступу громадськості до розв'язання проблем формування, розподілу й використання бюджетних ресурсів.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає вдосконалення нормативної бази, що регламентує формування й виконання державного бюджету, посилення вимог щодо дотримання фінансової дисципліни, підвищення ефективності капітальних видатків, прозорості бюджетного процесу, використання в ньому програмно-цільового методу. Важливими складовими є: проведення радикальних реформ у сфері державного управління, управління державною власністю, запровадження стратегічного й

середньострокового бюджетного планування, закріплення чітких бюджетних правил, усунення не характерних для державного бюджету видатків, забезпечення фінансової спроможності місцевих бюджетів.

Вважаємо за доцільне внесення змін до Бюджетного кодексу України, Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, розроблення й прийняття Стратегії управління державним та гарантованим державою боргом на середньостроковий період, а також Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік, які повинні містити чіткі орієнтири бюджетної політики та передбачати використання механізмів контролю їх дотримання з боку парламенту.

### Список використаних джерел

1. *Єфименко Т. І.* Фіскальний простір антикризового регулювання / Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. упр.". — К., 2012. — 332 с.

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00\\_Ukraine-EU\\_Association\\_Agreement\\_%28body%29.pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf).

3. EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement. As endorsed by the EU-Ukraine Association Council on 16 March 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://eas.europa.eu/ukraine/docs/st06978\\_15\\_en.pdf](http://eas.europa.eu/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf).

4. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. Economic governance review. Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013. — 28.11.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/documents/com%282014%29905\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/com%282014%29905_en.pdf).

5. *Сіденко В. Р.* Політика завершення формування Європейського економічного і валютного союзу: основні тенденції та можливі наслідки для України / В. Р. Сіденко // Економіка України. — 2014. — № 10. — С. 51—66.

6. *Кудряшов В. П.* Фіскальні дисбаланси і заходи щодо їх обмеження в ЄС / В. П. Кудряшов // Економіка України. — 2014. — № 10. — С. 79—96.

7. Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the Euro Area // Official Journal of the European Union. — 2011. — L 306. — 23 Nov. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:en:PDF>.

8. Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the Euro Area // Official Journal of the European Union. — 2013. — L 140. — 27 May [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:EN:PDF>.

9. Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2014 р. № 404 : постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2014 № 709

(у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14.02.2015 № 76) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/709-2014-п>.

10. Меморандум про економічну та фінансову політику [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/file/link/411028/file/MEFP%20%20UKR%20\(4\).pdf;jsessionid=988744F6F090EF4B9DB0BEAD8BA230D5.app1](http://www.minfin.gov.ua/file/link/411028/file/MEFP%20%20UKR%20(4).pdf;jsessionid=988744F6F090EF4B9DB0BEAD8BA230D5.app1).

11. Про здійснення державних закупівель : закон України від 10.04.2014 № 1197-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

12. Директива 2014/23/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26.02.2014 про укладення договорів концесії // Офіційний вісник ЄС. — 2014. — L 94. — 28 берез.

13. Директива 2004/17/ЄС Європейського парламенту та Ради від 31.03.2004, що координує процедури закупівель установ, що діють у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах // Офіційний вісник ЄС. — 2004. — L 134. — 30 квіт.

14. Директива 2004/18/ЄС Європейського парламенту та Ради від 31.03.2004 стосовно координації порядків надання державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг // Офіційний вісник ЄС. — 2004. — L 134. — 30 квіт.

15. Коаліційна угода 2014 рік. Р. VII / Верховна Рада України VIII скликання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://samopomich.ua/wp\\_content/uploads/2014/11/Koaliciyna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp_content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf).

16. Директива 2014/24/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26.02.2014 про державні закупівлі та скасування Директиви 2014/18/ЄС // Офіційний вісник ЄС. — 2014. — L 94. — 28 берез.

17. Директива 2014/55/ЄС Європейського парламенту та Ради від 16.04.2014 про електронне інвойсування (е-інвойсування) в державних закупівлях // Офіційний вісник ЄС. — 2014. — L 133. — 6 трав.

18. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26-19/paran7#n7>.