

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Тернопільський національний економічний університет  
Факультет банківського бізнесу  
Кафедра економічної теорії

**ПАСЛАВСЬКИЙ Андрій Романович**

**Бюджетний дефіцит в структурі  
макроекономічних регуляторів / The budget deficit  
in the stucture of macroeconomic regulation**

спеціальність: 051 - Економіка  
магістерська програма - Аналітична економіка

Магістерська робота

Виконав студент групи ЕАм-21  
А. Р. Паславський

Науковий керівник:  
д.е.н., професор, О. В.  
Длугопольський

Магістерську роботу допущено  
до захисту:

" 15 " серпень 2018 р.

Завідувач кафедри  
В. В. Козюк

ТЕРНОПІЛЬ - 2018

## ПЛАН

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ БЮДЖЕТНОГО ДЕФІЦИТУ.....</b>	<b>5</b>
1.1. Теоретичний дискурс інтерпретації бюджетного дефіциту: огляд теоретичних концепцій та емпіричних досліджень.....	5
1.2. Інституційне забезпечення формування та фінансування дефіциту бюджету.....	19
<b>2. ОЦІНКА ПРАКТИКИ ФОРМУВАННЯ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ ТА ПОЛІТИКИ ЙОГО РЕГУЛЮВАННЯ (ДОСВІД КРАЇН ЄС ДЛЯ УКРАЇНИ).....</b>	<b>36</b>
2.1. Криза публічних фінансів як загроза державі добробуту ХХІ століття.....	36
2.2. Вплив бюджетного балансу на економічне зростання в країнах ЄС та Україні.....	47
2.3. Аналіз ефективності методів фіскальної консолідації в контексті скорочення бюджетного дефіциту та недопущення боргової кризи.....	71
<b>3. ПРОБЛЕМИ ЗБАЛАНСУВАННЯ ДОХОДІВ І ВИДАКТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ).....</b>	<b>85</b>
3.1. Використання світового досвіду мінімізації бюджетного дефіциту: уроки для України.....	85
3.2. Ефективність управління бюджетним дефіцитом з використанням механізму фіскальних правил і норм.....	97
<b>ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ.....</b>	<b>113</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>117</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>125</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** На тлі посилення загроз і зростання нестабільності економіки постають нові виклики фіскальній безпеці країни. Адже, в умовах нестабільності держави, регіонів, районів, міст виникають фіскальні дисбаланси. Втрати доходів бюджету, зростання видаткових зобов'язань, збільшення дефіциту бюджету, зростання державного боргу спричиняють виникнення бюджетних ризиків та актуалізують питання фінансової безпеки бюджетів. Саме врегулювання дефіциту бюджету дає змогу мінімізувати бюджетні ризики, стабілізувати фінансові потоки, а також забезпечити наповнення бюджету та його розподіл на розв'язання нагальних проблем. Зростаючі регіональні загрози міжнародній безпеці, що сформувалися на сучасному етапі, за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу. Зростає потреба забезпечення фінансової безпеки та розробки відповідних механізмів протидії фіскальним ризикам та загрозам, що здатні забезпечити стабілізацію бюджетно-податкової сфери та реалізацію функцій бюджету.

У сучасних умовах виникла потреба у посиленні координації дій органів влади та узгодженні пріоритетів стратегії державної політики з бюджетним процесом не лише у середньостроковому, але й у довгостроковому періодах з метою сприяння досягненню загально визначених цілей сталого розвитку економіки, підвищенню якості надання суспільних послуг, посиленню соціального захисту громадян, забезпеченню цінової стабільності, скороченню дефіциту бюджету та державного боргу тощо. Одним із основних інструментів пом'якшення фінансових проблем та поживлення економічної кон'юнктури в країні виступає бюджетна політика. Забезпечення довгострокового сталого розвитку з одночасним узгодженням соціально-політичних інтересів є головним призначенням бюджетної стратегії як складової бюджетної політики держави.

Дослідженню проблемних аспектів бюджетного дефіциту присвячені праці українських вчених: В. Андрущенко, О. Барановського, О. Василика, Т. Вахненко, В. Гейця, Л. Гладченко, А. Даниленка, В. Дем'янишина, О. Длугопольського,

М. Єрмошенка, О. Заруби, В. Кудряшова, В. Козюка, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічника, М. Савлука, В. Суторміної, В. Федосова, О. Фрадинського, В. Шевчука, С. Юрія й ін. Розглядали питання незбалансованості бюджету Д. Боголепов, М. Мітіліно, Н. Мордвінов, І. Озеров, М. Сперанський, М. Соколов. Серед зарубіжних дослідників варто відзначити роботи Ш. Бланкарта, Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, Б. Гербера, Е. Кардосо, Дж. Кейнса, Дж. Копітца, Дж. Левіна, А. Лернера, Р. Масгрейва, У. Олівера, Д. Патінкіна, А. Премчанда, К. Родрігеса, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, В. Танзі, М. Фрідмена, Ф. Хайека, Дж. Хікса, Й. Шумпетера та ін.

**Мета дослідження.** В основу написання цієї роботи покладено ціль дослідити теоретичні засади формування, фінансування та регулювання бюджетного дефіциту та запропонувати рекомендації щодо підвищення ефективності управління ним. Окреслена мета роботи визначила низку **завдань**:

- розкрити сутність бюджетного дефіциту;
- дослідити чинники, загрози та індикатори бюджетного дефіциту;
- проаналізувати фінансування бюджетного дефіциту в Україні;
- дослідити економічні втрати держави від дефіциту бюджету;
- виявити взаємозв'язок дефіциту бюджету з основними макроекономічними індикаторами;
- проаналізувати негативний вплив дефіциту бюджету на економіку країни;
- дослідити зарубіжний досвід щодо формування та фінансування дефіциту бюджету в сучасних умовах;
- запропонувати підходи до управління дефіцитом державного бюджету.

**Об'єктом** дослідження є дефіцит державного бюджету та управління ним.

**Предметом** дослідження виступають економічні відносини, що виникають у процесі формування, фінансування й регулювання дефіциту державного бюджету.

**Методи дослідження.** Основу дипломної роботи становлять сукупність загальнонаукових та спеціальних прийомів і методів дослідження. Зокрема, у першому розділі застосовано формально-логічні, структурні та системні методи,

що сприяло реалізації концептуальної єдності дослідження. В другому розділі використано такі методи дослідження, як: статистичний, аналіз і синтез, узагальнення, індукцію і дедукцію, порівняння, групування, графічний прийом, а у третьому розділі використано спеціальні прийоми, логічні підходи.

**Теоретичну та методологічну основу дослідження** складають законодавчі та нормативні документи, зокрема, Конституція України, закони України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Кримінальний кодекс України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, інформаційно-аналітичні матеріали та звіти міжнародні договори, праці провідних вчених і практиків, монографії, періодичні видання економічного спрямування.

**Апробація результатів дипломної роботи.** Результати роботи апробовані на та Х Всеукраїнській науково-практичній студентській конференції “Фіскальна політика України в умовах євроінтеграційних процесів”, м. Тернопіль та Міжнародна науково-практична конференція «Економічна система країни в контексті міжнародного співробітництва: стан та перспективи розвитку, м. Львів.

Структура роботи складається з вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій і переліку використаних джерел. Дипломна робота виконана на 112 сторінках. Аналітична частина роботи представлена в 8 рисунках, 10 таблицях. Список використаних джерел налічує 84 найменування.

В першому розділі розглянуто теоретико-методичні аспекти бюджетного дефіциту. У другому розділі проведена оцінка практики формування дефіциту бюджету та політики його регулювання. У третьому розділі висвітлено проблеми збалансування доходів і видатків державного бюджету.

## РОЗДІЛ І

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ БЮДЖЕТНОГО ДЕФІЦИТУ

#### **1.1. Теоретичний дискурс інтерпретації бюджетного дефіциту: огляд теоретичних концепцій та емпіричних досліджень.**

Бюджетний дефіцит є унікальним, складним та поширеним явищем. Наявність бюджетного дефіциту свідчить про недостатні фінансові можливості держави забезпечувати виконання своїх функцій за рахунок наявних бюджетних ресурсів, внаслідок чого уряд змушений розширювати додаткові джерела фінансування державних видатків. Тому наявність дефіциту спричиняє до дефіцитного фінансування державних потреб і негативно впливає на кризову ситуацію в державі. На практиці існує наслідковий зв'язок бюджетного дефіциту з фінансовою кризою. З одного боку, дефіцит є однією з причин кризи, а з іншого – її наслідком. Тому можна говорити, що бюджетному дефіциту та його ролі у суспільстві приділяють особливу увагу.

Огляд вітчизняних та зарубіжних досліджень і публікацій підтверджує, що інтерес до проблем виникнення, оптимізації джерел фінансування та шляхів скорочення бюджетного дефіциту зростає. Окремі напрямки згаданих досліджень відображено у працях таких вчених, як В. Андрущенко, О. Василик, В. Геєць, С. Мочерний, В. Опарін, М. Павловський, О. Романенко, Л. Сафонова, В. Федосов, С. Юрій та ін.

Бюджетний дефіцит тісно пов'язаний як із фінансовою, так і з економічною кризою, до того ж він як специфічне економічне явище їх постійно супроводжує та відповідно до законів діалектики з причини переходить у наслідки і з наслідків – у причини виникнення. Наявність бюджетного дефіциту постійно перебуває у зоні ризику, є небезпечним дестабілізуючим фактором, який за умови некваліфікованих дій держави може спровокувати кризову ситуацію в країні з найгіршими наслідками.

Найважливішим стратегічним завданням є запровадження практики складання бюджету з позитивним сальдо і його нагромадження шляхом поетапного переходу від дефіцитних бюджетів до збалансованих. Досягнення цього завдання потребує розробки конкретних поетапних взаємопов'язаних заходів і концентрації зусиль на їхньому виконанні.

Грунтовні дослідження бюджетного дефіциту здійснено у працях відомого українського вченого дорадянської доби М. Мітіліно. Першопричиною бюджетних дефіцитів він вважав необгрунтоване витрачання державних коштів і марнославство правителів. [1, с. 327]. Аналізуючи способи збалансування бюджету, М. Мітіліно зазначив, що „...королі почали вдаватися до варварських способів покривати свої дефіцити. Наприклад, ...джерелом покриття дефіциту була надто поширена у Франції система продажу державних посад” [1, с. 328]. Характеризуючи джерела оптимізації дефіциту бюджету, викладені у праці „Основи фінансової науки” можемо виокремити найбільш використовувані, а саме:

- збільшення рівня оподаткування;
- продаж державного майна;
- заміна монет на паперові гроші та їхня широка емісія;
- використання судів з метою конфіскації майна банкірів і біржових гравців;
- продаж обвинуваченим „визвольних листів”;
- нескінченне залучення позик;
- знецінення грошової одиниці.

Намагання вельмож у будь-який спосіб профінансувати зростаючі витрати часто ставали причинами соціальних спротивів, а подекуди мали фатальні наслідки. Підтвердженням цього є страта у 1793 р. королеви Марії-Антуанети за надмірну любов до розкоші та безмежне витрачання грошей з державної казни.

Зауважимо, що довго це явище не привертало уваги вітчизняних вчених, які вважали, що бюджетний дефіцит існує лише у капіталістичних країнах. Зокрема, професор Н. Любимов стверджував, що найчастіше з дефіцитом „...виконуються

головні фінансові плани капіталістичних держав”, а тому з метою збалансування таких бюджетів уряди цих країн здійснюють емісію паперових грошей, залучають позикові ресурси або збільшують податкове навантаження. Як наслідок - відбувається неконтрольоване зростання державного боргу і розбалансування фінансової системи держави [2, с. 182, 183]. Більш радикальну позицію відстоював вчений А. Скачко, який запевняв, що „бюджетний дефіцит - одне з найбільш яскравих проявів фінансової кризи”, а його причинами є проблеми, що виникають у промисловості та сільському господарстві. Водночас, дефіцит бюджету зумовлює порушення функціонування грошово-кредитної системи і стимулює інфляцію [3, с. 10]. Аналогічну думку висловив російський дослідник В. Лавров, резюмуючи при цьому: „Один із показників економічних проблем капіталістичних держав - хронічна дефіцитність їхніх бюджетів” [4, с. 23].

Аналіз праць названих вчених свідчить про їхнє негативне ставлення до такого економічного явища як бюджетний дефіцит. Вони, власне, стверджували, що це явище притаманне країнам, які обрали так званий ринковий спосіб організації суспільно-політичних та економічних відносин. Це пов'язано, перш за все, з політичним несприйняттям так званих „капіталістичних” поглядів [5].

Російський економіст Д. Боголепов у своїй праці „Короткий курс фінансової науки” зауважує, що головною причиною виникнення бюджетного дефіциту є невинуватена емісія паперових грошей і зростання державного боргу [6, с. 49]. Окрім того, науковець наголошує, що часто потребу фінансування дефіциту заміняють терміном „надзвичайні доходи”, а саме існування бюджетного дефіциту уряди визнають лише тоді, „... коли державі загрожує банкрутство” [6, с. 49]. Як показує практика, уряди багатьох країн намагалися витратити коштів значно більше, ніж їх було в наявності, що призводило до значного зростання бюджетного дефіциту й державного боргу, а отже, завжди існувала можливість фінансового краху держави. Підтвердженням цього є думка російського вченого А. Погребинського, сформульована у праці „Нариси історії фінансів дореволюційної Росії (XIX - XX ст.)”: „Хронічна дефіцитність... була характерною особливістю



бюджету кріпосної Росії” [7, с. 95]. Тому не викликає подиву те, що фінансова програма М. Сперанського, викладена у „Плані фінансів”, передбачала: перебудову податкової системи царської Росії, необхідність скорочення витрат державних коштів, збалансування дохідної та видаткової частин бюджету і потребу в призупиненні паперової інфляції. Зазначимо, що схожих поглядів дотримувався відомий економіст того часу Н. Мордвінов, який у своїх працях багато уваги приділив питанням збалансування бюджетного дефіциту та необхідності створення губернських банків, котрі мали б кредитувати торгівлю і промисловість країни [8].

Вивчаючи проблеми державних фінансів, російський дослідник М. Соколов, зокрема, зазначив, що „основна причина державних позик - війни... Іншою причиною боргів є бюджетні дефіцити” [9, с. 205]. Натомість, інший представник російської науки О. Александров, аналізуючи питання функціонування бюджету в умовах планової економіки, зауважив, що „можливість збалансування доходів і видатків бюджету впливає з того, що бюджет спирається на баланс всього народного господарства” [10, с. 182]. В умовах командно-адміністративного устрою для збалансування центрального бюджету завжди існувала можливість залучати до бюджету весь обсяг виявлених резервів у системі народногосподарського комплексу. Про це, наприклад, свідчить постійна практика вилучення з місцевих бюджетів різниці перевищення доходів над видатками або використання коштів підприємств державної форми власності. У такому разі, ухвалення бюджету з дефіцитом означало б розбалансування фінансової системи та нівелювання практики фінансового і господарського планування країни. Ось чому вчені радянської доби, досліджуючи проблему дефіциту бюджету, сфокусовували свою увагу лише на країнах Європи та США, стверджуючи, що саме у них відбуваються постійні бюджетні кризи.

Загалом, характеризуючи соціалістичну систему господарювання, угорський науковець Я. Корнаї зауважив, що „у традиційній системі управління економікою суворо слідкували за тим, щоб державний бюджет не був дефіцитний...” [11, с.

549]. При цьому дефіцитоутворююча економіка радянського типу виявляла низький рівень залежності попиту на гроші від сальдо бюджету, що зумовлено централізацією грошової влади та фактичною підпорядкованістю фондів центрального банку завданням економічного зростання, а це давало змогу економічним агентам отримувати практично безмежний доступ до кредитів. Оскільки така економіка продукує дефіцит, починаючи з мікрорівня, то сальдо бюджету (за умови фіксації цін) створює передумови для зростання інвестицій, навіть при існуванні жорстких макроекономічних обмежень. Саме тому органи влади мали можливість застосовувати дефіцитне фінансування, вдаючись до позик центрального банку, централізації фондів ощадного банку, використання ресурсів державного страхування тощо.

На думку Я. Корнаї, значні інвестиції в економіку створили ілюзію повної зайнятості ресурсів. Через це звичний стан економіки дефіциту існував при вищому рівні використання суспільно-економічного потенціалу порівняно з аналогічним, який має тотожну завантаженість, але працює з мінімальними граничними видатками. Тому командна економік, як правило, перебуває у стані „перегріву кон'юнктури”, продукуючи при цьому дефіцит. Пришвидшені темпи промислового виробництва у поєднанні з м'якими обмеженнями на мікро- і макрорівнях, спричинили інвестиційну напруженість на тлі дефіциту ресурсів. Як підсумок, Я. Корнаї резюмує: „Усвідомлення наявності дефіциту - один з основних мотивів прагнення до розширення виробництва, що, водночас, викликає інвестиційний голод...” [11, с. 221, 222].

Отже, як показує аналіз досліджень фінансової науки того часу, вироблені підходи до проблеми бюджетного дефіциту та обґрунтування його суті є не зовсім придатними та адекватними в умовах функціонування ринкової системи господарювання, що зумовлено відсутністю централізованого директивного планування і неможливістю узгоджувати центральний бюджет з усіма іншими фінансовими планами.

Аналізуючи проблему дефіцитності бюджету, сучасні українські та російські

економісти пов'язують її, насамперед, із складністю процесів відтворення та недостатністю інвестиційних ресурсів. Так, російські дослідники М. Романовський і О. Врублевська наголошують, що „бюджетний дефіцит відображає певні зміни в процесі відтворення, фіксує результат цих змін.”. Можемо зробити висновок, що основну причину виникнення дефіциту бюджету фахівці вбачають у сповільненні (падінні) темпів економічного розвитку, в кризі формування достатніх ресурсів для стабілізації (розширення) виробництва, і, як наслідок, - зниження надходжень до бюджетів усіх рівнів на фоні зростаючих бюджетних видатків та підвищених показників інфляції. Зокрема, такий зв'язок обґрунтовує вітчизняний науковець С. Юрій, який наголошує, що, перш за все, структура доходів і видатків бюджету зумовлюється соціально-економічною стратегією суспільства й визначається на основі потенційних можливостей та функцій будь-якої держави, а тому формування бюджету має відбуватися з урахуванням реальних показників стану економіки України, а відмова від практики фінансового планування доходів і видатків бюджету держави веде до важких наслідків незбалансованості й різкого збільшення дефіциту бюджету” [12, с. 189]. Продовжуючи думку, згаданий вчений зазначає: „За своєю природою бюджетний дефіцит... визначається, з одного боку, законами зростання вартості, а з іншого - законами інфляції” [12, с. 190]. Таке визначення пояснює тісний зв'язок між ступенем економічного розвитку, станом бюджету та інфляційно-борговою дилемою.

На відміну від владних інститутів, які активно впроваджували ідеї монетаризму на пострадянському просторі і, які, на думку російського дослідника Н. Петракова, намагалися застосувати „. методи для „лікування” ринку.. в неринковому економічному просторі” [14, с. 197], С. Юрій, власне, наголошує: „Використання активної економічної форми бюджетного дефіциту означає, що додаткові фінансові ресурси спрямовуються, насамперед, на створення умов розвитку виробництва, активізацію підприємництва і комерції, здатних перекивати або компенсувати збільшення граничних суспільних витрат виробництва і стимулювати економічне зростання”. На наш погляд, така позиція

має практичний характер та може активно використовуватися у процесі ефективного управління бюджетним дефіцитом і скорочення державного боргу. Особливо це актуально в сучасних умовах, коли необхідно забезпечити стійкий економічний поступ, реальне зростання доходів громадян та не допустити збільшення темпів приросту індексу цін.

До певної міри схожими є думки, які висловлюють вітчизняні науковці В. Федосов та В. Опарін, відображаючи всю проблематику такого економічного явища як бюджетний дефіцит [15]. Насамперед, вчені зауважують, що Україна успадкувала не тільки дефіцитність фінансів колишнього Союзу, а й негативне ставлення до бюджетних дефіцитів, оскільки в умовах соціалізму економіка і фінанси мали бути збалансованими, тому вважалося, що дефіцит бюджету існує тільки в ринковій економіці. Така політика зумовила неготовність влади до офіційного визнання існуючих бюджетних дефіцитів, а неефективні спроби їхнього збалансування лише загострили ситуацію [15, с. 82].

Натомість, доцільніше приділити увагу формуванню обґрунтованої політики у сфері державних фінансів, зокрема пошуку джерел фінансування бюджетного дефіциту, скороченню необґрунтованих бюджетних видатків та створенню боргової стратегії в умовах трансформації економічних відносин у суспільстві [16]. Стратегія і тактика реформування державних фінансів передбачають зміну місця й ролі бюджету в суспільно-економічних відносинах на фоні значних змін у структурі доходів і видатків бюджету, необхідності продовження реформування податкової системи та побудови інституцій фінансового ринку. Це об'єктивна необхідність, але на відміну від фінансів підприємницьких структур, які більш еластичні до вимог часу, державні фінанси потребують поступових тактичних кроків, розрахованих на більш тривалий часовий інтервал. Зазначимо, що останні роки відбулися часткові зміни в бюджетній системі, проте вони були орієнтовані здебільшого на виконання одномоментних завдань, а не на забезпечення соціально-економічного розвитку. На наш погляд, вагомим підґрунтям для розуміння економічної сутності дефіциту бюджету, його впливу на економіку та

формування дієвої системи управління ним є дослідження теоретичних напрацювань західних наукових шкіл та практичного досвіду провідних держав в системі державних фінансів.

Загалом, для зручності аналізу поглядів зарубіжних науковців на проблеми, пов'язані з дефіцитом бюджету і його впливом на систему державних фінансів, здійснимо класифікацію їхніх ідей, виділивши при цьому основні фундаментальні течії.

Однією з найвідоміших є концепція „здорових фінансів”, фундаторами якої стали такі всесвітньо відомі вчені як А. Сміт, Д. Рікардо, Д. Юм та Дж. Мілль тощо. А. Сміт був одним з перших, хто звернув увагу на проблему втручання держави в економічні процеси, відводячи при цьому для уряду вторинну роль і водночас абсолютизуючи спроможність ринку за рахунок внутрішнього рушійного механізму розподіляти всі наявні ресурси з доволі високим рівнем оптимальності. Оскільки ж держава має намір більше, ніж отримує внаслідок зростання державного боргу, то питання збалансованості бюджету, з точки зору згаданого економіста, стає першочерговим. Як поборник низьких фіскальних ставок, А. Сміт вважав, що можливість держави витратити гроші має обмежуватися тією мінімальною жертвою, на яку здатне погодитися суспільство, намагаючись оплатити функцію держави „нічного сторожа”. Оскільки зростання видатків держави опосередковано зумовлює збільшення оподаткування, то втрати, яких зазнають підприємці, можуть призвести до зменшення вартості суспільного капіталу. Тому, за твердженням науковця, уникаючи боргового фінансування потреб у публічних видатках, не забезпечених доходами та, стимулюючи активність ділових кіл, держава може виконувати лише функції, пов'язані із забезпеченням правопорядку, безпеки та судочинством, що сприятиме зменшенню витрат і дасть змогу „невидимій руці” ринку оптимізувати попит та пропозицію [17].

У контексті зазначеного вище, гостро виникає проблема урядового марнотратства, адже здійснення видатків у борг означає обкрадання майбутніх

покоління, бо саме їм доведеться сплачувати відсотки за державним боргом. Так, український вчений В. Андрущенко наводить тезу А. Сміта з цього приводу: „Задоволення вимог даного моменту завжди більше за все привертає увагу тих, на кому безпосередньо лежить управління суспільними справами. Майбутнє звільнення державних доходів від зобов'язань, які їх обтяжують, вони залишають на клопіт нащадкам” [17, с. 195]. Зазначимо, що ідеї, запропоновані А. Смітом щодо збалансованості бюджету та помірного зростання державного боргу, є актуальними й сьогодні, адже вони передбачають забезпечення фінансової дисципліни і пропагують активне використання підприємницької ініціативи з метою забезпечення економічного зростання. Однак, як показує розвиток світової економіки, „невидиму руку” ринку не варто вважати досконалою, а дефіцит бюджету можна використати як регулятор економічних процесів.

Значний внесок у дослідження тісного взаємозв'язку бюджетного дефіциту, державного боргу та економіки держави зробив ще один представник класичної школи - Д. Рікардо. Досить ґрунтовними є напрацювання цього вченого, що стосуються впливу державного боргу на поведінку суб'єктів ринку, зокрема, теорема еквівалентності Рікардо. Економічний зміст теореми еквівалентності полягає у том, що фінансування бюджетного дефіциту за допомогою збільшення рівня оподаткування чи за рахунок залучення державних позик створює ідентичний вплив на поведінку економічних агентів, а отже, й на динаміку суспільного продукту. Можливе розширення споживання за умов зниження ставок оподаткування має стимулювати реальне виробництво. При цьому передбачається, що загальний обсяг витрат на споживання в умовах дефіциту залишається незмінним, оскільки, дефіцит, утворюючись за рахунок недонадходжень від податків, фінансується шляхом залучення державних позик. Тому споживання державного сектору не змінюється, а приватний сектор в результаті зменшення податкового навантаження одержує можливість для його розширення. Однак, споживання приватного сектору через очікування фіскальної експансії, причиною якої є потреба погашення нагромаджених боргів, не змінюється, а стимулюючий

вплив зниження податків на споживання нівелюється. Тому, передбачаючи зростання податкового навантаження, економічні агенти не збільшать споживання, а почнуть купувати облігаційні позики на тимчасово вільні кошти. Для них фінансування державних витрат у теперішньому часі за рахунок податків чи позик є повністю еквівалентним, а рівень споживання нееластичним [19].

Зазначимо, що, обґрунтовуючи еквівалентність між позиковим і фіскальним фінансуванням дефіциту, класик економічної науки Д. Рікардо надає перевагу саме податковому способу зростання доходів державного бюджету, вказуючи при цьому, що боргова активність уряду призводить до таких негативних наслідків як відплив капіталу за кордон, проїдання приватних заощаджень та ін. Більш того, згаданий вчений спробував розглянути проблему державного боргу з точки зору моралі й етики, роблячи акцент на тому, що зниження потреб урядів дало би змогу скоротити не тільки бюджетні дефіцити, а й неконтрольовані військові витрати, а це сприяло би зменшенню кількості воєнних конфліктів у світі. Зокрема, американські економісти Е. Гремліх та У. Нордхаус зазначають, що однією з причин дефіциту федерального бюджету США є підвищені воєнні витрати та стверджують: „Сценарій війни коштує більше, ніж гроші”.

Подібну думку також висловив сучасний американський дослідник Р. Барро, сформулювавши теорему „нейтральності державного боргу”, яка полягає у тому, що заміна урядових боргових зобов’язань на поточні податкові платежі взаємно погашає переміщення ресурсів між поколіннями і тому не порушує параметрів висоти відсотка, обсягу виробництва та рівня цін. У даному разі згаданий вчений розглядає динамічну модель, учасниками якої є кілька поколінь, котрі обмінюються ресурсами в межах тривалості власного життя. При цьому він ставить знак рівності між впливом фіскального та боргового джерела фінансування дефіциту на добробут громадян, а рівень споживання, зумовлений дією цих двох чинників і виміряний за тривалий строк, залишається незмінним та повністю незалежним від способу покриття державних видатків. Водночас Р. Барро констатує, що збільшення державного боргу супроводжується адекватним

зростанням приватних заощаджень, необхідних для сплати очікуваних майбутніх податків.

Як свідчить аналіз досліджень Д. Рікардо й Р. Барро, „теорема еквівалентності” та теорема „нейтральності державного боргу” передбачають певне спрощення реальності, оскільки існування економічної невизначеності, різниці часових горизонтів уряду і домогосподарств, та нездатність громадян до правдивого прогнозування майбутнього можуть спричинити їхні дисбаланси. Одним з таких обмежень є те, що державний сектор потребує значно більше часу для залучення кредитів, ніж приватні господарства. Так, уряд, знижуючи податки у звітному періоді, зберігає можливість нагромадження боргів протягом кількох десятків років до того, як підвищить оподаткування у далекому майбутньому, а отже, тягар підвищення податків ляже на майбутні покоління. Таким чином, домогосподарства розглядатимуть зниження фіскального тиску як непередбачувані доходи, що сприятиме зростанню рівня споживання і призведе водночас до скорочення заощаджень у масштабі країни. Внаслідок цього погіршиться рахунок поточних операцій держави. При такому сценарії еквівалентність Д. Рікардо не виконується.

Так, відомий американський вчений М. Фельдстайн зауважує, що коли домогосподарства не можуть визначити рівень своїх майбутніх доходів, то зниження поточного оподаткування призведе до розширення приватного споживання, хоч існує усвідомлення необхідності сплати податків майбутніми поколіннями. Ще одним чинником, який може внести вагомий корективи у сприйняття теорем Рікардо - Барро, є суспільно-політичні процеси. Як зазначають американські економісти А. Алесіна й Г. Табеліні, величина нагромаженого боргу тісно пов'язує політику, що втілюється сьогодні, з тією, яка буде проводитися завтра, тобто, теперішній уряд здатний впливати на те, в якому стані одержить економіку його наступник, використовуючи фіскальну чи боргову політику. Згадані науковці показали, що політична боротьба між урядами може призвести до зростання державного боргу, що зменшує можливість витратити кошти на



соціальні чи капітальні програми в майбутньому. Більш того, величина нагромаджених боргів теперішнім урядом прямо пропорційна до поляризації соціально-економічних поглядів між владою й опозицією та намаганням одержати перемогу на чергових виборах.

Принципи досконалої конкуренції, саморегулювання ринку і збалансованості бюджету, які сформулювали класики економічної науки, під впливом розвитку державно-монополістичних тенденцій були дискредитовані, а суспільство на початку 30-х р. ХХ ст. відчуло вплив глибокої економічної кризи. Основою нової економічної думки стала кейнсіанська доктрина. Як головний інструмент впливу на циклічний розвиток та подолання криз вчені розглядали державні видатки та ефективний попит. Зокрема, засновник концепції „дефіцитного фінансування” Дж. Кейнс стверджував, що урядовий попит, забезпечений податками й залученими позиками, мав активізувати підприємницьку ініціативу, а отже, стимулювати національний дохід і зростання зайнятості. Теорія державних фінансів почала розглядатися як складова частина теорії зайнятості й доходів, а фінансова політика - як невід’ємна частина економічної політики. При цьому, грошово-кредитне регулювання згаданий науковець вважав недостатньо ефективним.

Дж. Кейнс піддав сумніву основні ідеї класичної школи, представники якої брали за основу принцип обмеженого втручання держави в саморегульовану економічну систему приватного підприємництва і запропонував активізувати державне регулювання економіки. Кейнсіанство повністю відкинуло ідею „здорових фінансів”, а гіпотеза про обов’язкове збалансування бюджетів розглядалася як анахронізм. Так, англійський економіст У. Геллер зазначав, що коли суспільство відмовляється від боргового кредитування економіки та дотримується концепції здорових фінансів, то надзвичайно важко стимулювати економічний розвиток. Одним з найважливіших джерел збільшення державних видатків, а отже, й ефективного попиту став ринок позичкових капіталів, тоді як постійні бюджетні дефіцити перетворилися на спосіб регулювання економічних

відносин.

Подальшого розвитку кейнсіанські принципи набули у працях науковців Дж. Вайсмана, А. Оукена, Р. Харрода, та Е. Домара. На особливу увагу заслуговують погляди, які сформували представники школи Харрода - Домара. Вчені-економісти, досліджуючи чинники економічного зростання, зробили припущення, що основним серед них є величина сукупних капіталовкладень. При цьому всі запозичення необхідно спрямовувати на розширення капітальних активів, експлуатація яких сприятиме економічному зростанню і створенню фінансової основи для майбутнього погашення залучених позик. Бюджетні дефіцити за таких обставин стають елементом механізму економічного зростання.

Таким чином, можемо підсумувати, що в науці не існує єдиного підходу до розуміння економічної природи дефіциту бюджету, а це лише підвищує актуалізацію наших досліджень. Світова економічна думка вже протягом тривалого періоду намагається досягти консенсусу в питаннях щодо ролі держави, інтерпретації оптимальних масштабів державної діяльності, обґрунтування доцільності втручання чи невтручання держави у соціально- економічні процеси, а отже, щодо прийняття важливих фінансових рішень з питань бюджетної розбалансованості. Альтернативність поглядів стосовно трактування сутності та економічної природи бюджетного дефіциту відображає існуючі розбіжності у концептуальних підходах щодо державних фінансів у західній і вітчизняній фінансовій науці.

Так, західна фінансова думка з її конкретизованим тлумаченням фундаментальних фінансових понять визначає дефіцит бюджету як ту частину видатків, яка перевищує його доходи. Водночас, він відображає обсяг додаткових фінансових ресурсів, які необхідно залучити з внутрішніх чи зовнішніх джерел, щоб покрити повний обсяг запланованих видатків. У вітчизняній (пострадянській) фінансовій науці здебільшого превалює марксистська концепція відносин, відповідно до якої суть дефіциту бюджету трактується через об'єктивні економічні відносини щодо використання коштів понад наявні закріплені джерела доходів бюджету. При цьому класичні консервативні ідеї про недоцільність державного

втручання в економіку та обов'язкове збалансування невеликого за розмірами державного бюджету то набували великої популярності, то зазнавали критики. Водночас на світовому рівні набрали поширення концепції державного регулювання, в яких головне місце належало активній державній економічній і соціальній політиці, а бюджет набував особливого значення.

Загалом, охарактеризовані погляди науковців на проблему дефіциту бюджету дають підстави систематизувати їхнє ставлення до цього економічного явища. Вони розглядають бюджетний дефіцит як:

- підтвердження марнотратства центральних органів державної влади;
- чинник економічної нестабільності;
- інструмент економічного розвитку;
- індикатор впливу податкової й бюджетної політики на сукупний внутрішній попит;
- показник розширення масштабів діяльності держави;
- політичний інструмент маніпулювання у період виборчих кампаній та ін.

З огляду на це постає необхідність подальшого ґрунтовного вивчення усіх аспектів проблематики дефіциту державного бюджету й окреслення шляхів її ефективного вирішення.

## **1.2. Інституційне забезпечення формування та фінансування дефіциту бюджету**

В умовах обмеженості фінансових ресурсів раціональний розподіл та використання бюджетних коштів має першочергове значення для України. Від ефективної організації та реалізації бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, основними функціями якої є підтримка фінансово-економічної стабільності держави і належного рівня життя громадян. У цьому контексті надзвичайно важливими є питання теорії і методології інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні.

Інституціональний підхід у дослідженні бюджетної безпеки дозволяє

пояснити її сутність та розглянути її інституціональне забезпечення. Адже інституціональному забезпеченню та механізмам, що його реалізують, належить значна роль у вивченні сутності бюджетної безпеки України. Традиційно в основі методології наукових досліджень інституційного забезпечення лежить фундаментальні положення неокласичної економічної теорії та посткейнсіанські напрями.

Використаний функціональний підхід та методи теоретичного та наукового узагальнення - при систематизації розвитку наукових концепцій інституційного забезпечення бюджетної безпеки. Застосування інституційного підходу до дослідження бюджетної безпеки вимагає першочергового концептуального визначення основних дефініцій ("інститут" та "інституція"), оскільки однозначності у питанні їх трактування серед науковців не досягнуто. Методологія інституційного забезпечення бюджетної безпеки в умовах трансформаційних змін має переваги порівняно з іншими формами дослідження інституційних змін, оскільки вона дозволяє реформувати економіку без глибоких спадів виробництва, соціальної напруги та багатьох інших негативних явищ. На жаль, в Україні в структурі інституційних змін існує дуже вузький трансформаційний прошарок. Переважають, на жаль, відсутність ефективних реформ, відбуваються прості зміни форми, які означають заміну одних форм іншими, і деформи, які викривлюють і спотворюють суть економічних явищ. Усі ці складові ринкових перетворень суттєво впливають на зростання інфляції і бюджетного дефіциту, гострої кризи державних фінансів, грошової і банківської системи, відтоку капіталу, значної боргової залежності та загострення соціальної напруги населення.

Використовуючи інструментарій інституціональної теорії бюджетної безпеки, варто зазначити, що саме бюджет і безпека розглядаються як інститут, який орієнтований на результат. Цей інститут включає правила, які встановлюють зв'язок між бюджетуванням, ефективністю і результативністю виконавців; механізм примусу до виконання правил, які відповідають цій системі; механізм еволюційного розвитку бюджету; здатність до захисту національних економічних інтересів.

Аналіз сучасних досліджень засвідчили, що термін "інститут" запозичений з юриспруденції. Сутнісними характеристиками цієї категорії можуть виступати як юридичні норми, так і порядок встановлення зв'язків між ними, "що надає можливість упорядкувати (регламентувати) стосунки між суб'єктами права з метою надання їм стійкого характеру, для чого і створюються відповідні організаційні структури та органи контролю" [20].

Один з основоположників інституціоналізму Дж. Коммонс визначає інститути як "колективні дії з контролю, вивільнення і розширення індивідуальної дії" [21]. За Дж. Коммонсом, провідними інститутами в державі є корпорації, профспілки, політичні партії, а фундаментальними інституційними категоріями: - "діючий колективний інститут", "ринкова сила", "ринкові угоди". Саме вони визначають економічну поведінку в суспільстві.

Представник "нового" інституціоналізму Д. Норт визначає інститути як традиції, звичаї (неформальні норми) та закріплені у праві правила і норми (формальні правила і норми), що створюють рамкові обмеження функціонування певного типу економічної системи, її суб'єктів, моделі їх поведінки. На думку Д. Норта, існують формальні та неформальні інститути і механізми, що забезпечують виконання встановлених правил. "Інститути - це низка формальних правил, неформальних обмежень і механізмів їх примусового виконання". Науковець вважає, що інститут, тобто норма або правило, формальне або неформальне, управляє людською соціальною взаємодією [22].

Інституціоналізація бюджетних відносин складається з таких інститутів:

- політико-правові інститути, пов'язані із забезпеченням громадянських і політичних прав громадян та економічних агентів, а також покликані сприяти ефективній взаємодії громадянського суспільства і правової держави;
- законодавчі інститути, які формують нормативно-правове й законодавче поле для економічного зростання і структурної модернізації економіки держави;
- соціальні інститути включають інститути, пов'язані із забезпеченням соціального, морально-етичного, психофізіологічного зростання людини в суспільстві. До таких важливих державних інститутів, передусім, слід віднести:

освіту, охорону здоров'я, пенсійну систему тощо;

- економічні інститути які, власне, створюють передумови для економічного зростання держави та беруть безпосередню участь у структуризації бюджетного процесу (парламент, державне фінансування, оподаткування, митне регулювання тощо).



**Рис. 1.1. Детермінанти бюджетного дефіциту**

У Бюджетному кодексі України зазначається, що дефіцит бюджету - це перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів з бюджету) [23]. Дослідивши різні підходи до трактування сутності поняття "дефіцит бюджету", на наш погляд, найбільш досконалим є визначення, яке трактує його як співвідношення між доходами і видатками бюджету, при якому видатки перевищують постійні доходи. Виходячи з сутності дефіциту бюджету, можемо виділити основні причини його виникнення.

Загальновідомий чинник дефіциту бюджету - це обмеженість коштів у держави для забезпечення наповнення бюджету необхідними доходами. Причиною цього можуть бути: спад виробництва, високий рівень собівартості виробництва товарів, потреби у новітньому обладнанні та реконструкції виробництва за рахунок

впровадження нових технологій, а в цілому зниження ефективності господарювання.

Другим чинником бюджетного дефіциту є непомірне зростання видатків без урахування фінансових можливостей. Причому витрати провадяться без урахування їх доцільності й ефективності [24, с. 42].

До третьої, найвагомійшої групи чинників дефіциту бюджету можна віднести інфляційні процеси, розбалансування грошового обігу та системи розрахунків, недосконалу податкову, інвестиційну та кредитну політику [25, с. 3]. Також причиною виникнення бюджетного дефіциту може бути і сам бюджетний дефіцит. Окрім циклічних спадів, тривале активне застосування бюджетного дефіциту як важеля податково-бюджетної політики вилилося в розбудову масштабних державних боргів провідних країн світу. При цьому зростання процентних ставок спричинило швидке збільшення витрат на сплату процентів за державним боргом.

Державні видатки з обслуговування боргу перетворилися на вагомий статтю бюджетних видатків, поглиблюючи негативну розбалансованість бюджету. Хронічні бюджетні дефіцити зумовили і “хронічне” їх позикове фінансування - застосування методу рефінансування державного боргу. Інакше кажучи, бюджетні дефіцити, з одного боку, стали причиною зростання державного боргу, а з іншого - завдяки фінансуванню дефіцитів цей борг обслуговується і погашається.

На зростання боргового навантаження і підвищення потреби у фінансуванні вагомий вплив здійснюють умовні зобов'язання, формування яких є наслідком квазіфіскальних операцій, які сприяють виникненню додаткового боргу внаслідок залучення позичкових коштів під гарантії держави та збільшення частоти настання гарантійних випадків. Для поточного етапу розвитку вітчизняної економіки державні гарантії виступають важливим інструментом залучення грошових ресурсів для фінансування проектів з модернізації економіки, експортної підтримки високотехнологічної української продукції, розвитку приватно-державного партнерства, реалізації великих інвестиційних проектів в сфері інфраструктури, енергозбереження тощо.

Інституції в бюджетному процесі являють собою чітко структуровані

формування, тобто реально існуючі об'єкти системи бюджетних відносин, що мають відповідне організаційне та нормативно-правове забезпечення й діяльність яких спрямовується на планування та використання державних фінансових ресурсів і реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за виконанням бюджету [26].

Інституціоналізація бюджетних відносин складається з таких інститутів:

- політико-правові інститути, пов'язані із забезпеченням громадянських і політичних прав громадян та економічних агентів, а також покликані сприяти ефективній взаємодії громадянського суспільства і правової держави;
- законодавчі інститути, які формують нормативно-правове й законодавче поле для економічного зростання і структурної модернізації економіки держави;
- соціальні інститути включають інститути, пов'язані із забезпеченням соціального, морально-етичного, психофізіологічного зростання людини в суспільстві. До таких важливих державних інститутів, передусім, слід віднести: освіту, охорону здоров'я, пенсійну систему тощо;
- економічні інститути які, власне, створюють передумови для економічного зростання держави та беруть безпосередню участь у структуризації бюджетного процесу (парламент, державне фінансування, оподаткування, митне регулювання тощо).

Формування системи інституційного забезпечення бюджетної безпеки передбачає наявність таких структурних елементів, як: суб'єкт, об'єкт та зв'язки між ними. Суб'єкт інституційного забезпечення, шляхом використання різних інструментів, приводить об'єкт інституційного забезпечення в стан, близький до ідеального, тому взаємозв'язки між структурними елементами системи вкрай важливі. Об'єктами системи інституційного забезпечення бюджетного безпеки виступають інститути, а суб'єктами - інституції, які складають організаційну основу її реалізації. Зазначимо, що такі об'єкти і суб'єкти структуровані ієрархічно і відповідно поділяються на базисні і похідні та структурні і інфраструктурні.



Інституційні перетворення, які відбуваються у сучасній економічній системі з набуттям незалежності, на жаль, і досі не забезпечили подолання невідповідностей та суперечностей між новими і старими, формальними і неформальними інститутами. Кінцевим результатом таких перетворень має стати включення України у глобальні процеси, досягнення згоди між гілками влади щодо пріоритетів і напрямів регіонального й загальнодержавного розвитку, формування довіри з боку населення до інститутів держави, самоврядування, бізнесу та громадянського суспільства. Ці важливі питання можна вирішити шляхом формування ефективного й сучасного інституційно-правового та інституційно-організаційного забезпечення бюджетного процесу.

Інституційно-правове забезпечення бюджетного процесу надає цілеспрямованості, послідовності, структурованості діяльності бюджетних інституцій, визначає ефективні напрями такої діяльності, особливості їх застосування на різних стадіях процесу формування і використання фінансових ресурсів держави. Отже, правова форма не тільки юридично фіксує статус різноманітних органів у системі забезпечення реалізації певної функції механізму державного регулювання бюджетних відносин, а й визначає форми реалізації ними вимог чинного законодавства і координатора реалізації правових ідей.

Таким чином, під інституційно-правовим забезпеченням бюджетної безпеки слід розуміти сукупність формальних інституційних обмежень, що регулюють діяльність структурних та інфраструктурних інституцій. Така діяльність спрямована на здійснення комплексу заходів з організації, взаємодії, інформування, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій з метою здатності бюджетної системи забезпечити платоспроможність й фінансову стійкість держави, ефективне використання бюджетних коштів у процесі виконання функцій органами державної влади з урахуванням стратегічних пріоритетів розвитку бюджетних відносин та запровадження заходів упередження внутрішніх і зовнішніх загроз у бюджетній сфері.

До нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні, належать: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон

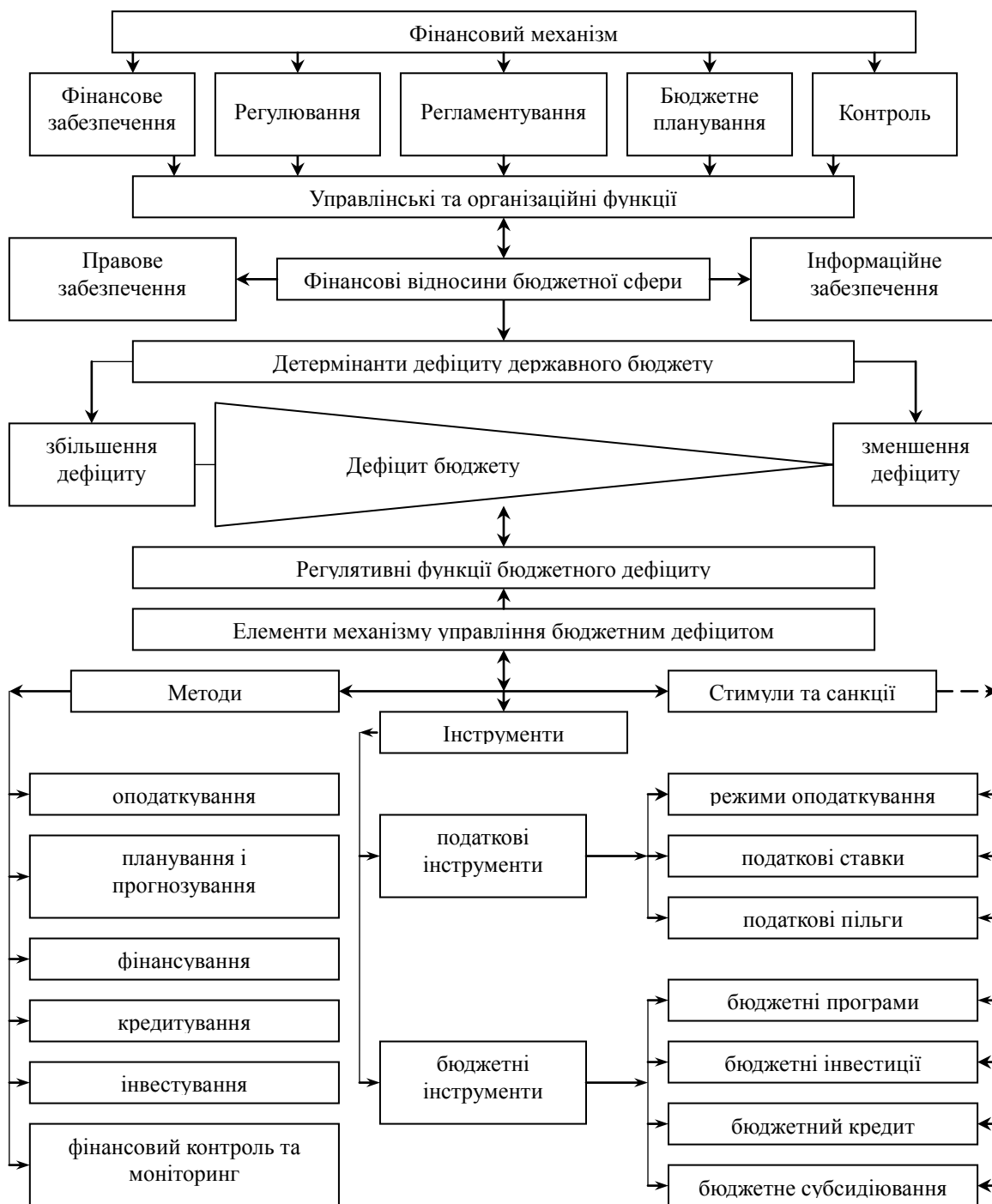
України "Про Державний бюджет України на поточний рік", нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, рішення про місцевий бюджет. При формуванні інституційно-правового забезпечення бюджетного процесу законотворчі ініціативи Комітету ВРУ з питань бюджету мають принципове значення. Проте встановлення правових норм у загальносуспільному сенсі не належить виключно лише парламенту. У провідних демократичних країнах вибудовування інституційно-правового поля управління державними фінансами здійснюється в системі громадянського суспільства і водночас, опосередковується політичним впливом.

Однією з умов стабільного розвитку бюджетної системи є досконале інституційно-організаційне забезпечення бюджетної безпеки. Дослідження інституційно-організаційних засад потребує розуміння його взаємозв'язку з інституційно-правовим забезпеченням. Оскільки недосконале інституційно-правове забезпечення бюджетних відносин, а саме, у частині розподілу повноважень між учасниками бюджетного процесу може породжувати ряд проблем.

Інфраструктурні інституції виконують окремі, законодавчо врегульовані функції на різних стадіях реалізації бюджетного процесу, зокрема: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Національний банк, Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, тобто органи, які безпосередньо беруть участь в організації та реалізації стадій складання, розгляду, затвердження, виконання, звітування про виконання бюджету і контролю за використанням бюджетних коштів, але це не є основною функцією цих інституцій.

Що стосується структурних інституцій регулювання бюджетного процесу, то вони представлені тими учасниками бюджетного процесу, які в законодавчому порядку створюються і наділяються правами регулятивного впливу виключно в бюджетній сфері. Іншими словами, без існування інституту бюджету в державі діяльність таких інституцій втрачає сенс. До таких, зокрема, відносимо: Рахункову палату України, Державну казначейську службу України, Комітет ВРУ з питань

бюджету, Державну фіскальну службу України, Державну аудиторську службу України та ін.



**Рис. 1.2. Структурно-логічна схема фінансового механізму управління бюджетним дефіцитом**

Структурні й інфраструктурні інституції в ході реалізації бюджетного процесу взаємодіють у рамках установлених інституційних обмежень, що

охоплюють як заборону інституційним одиницям здійснювати певну діяльність, так і умови, за яких їм надаються відповідні бюджетні повноваження, які є сукупністю формальних (інституційно-правове забезпечення) і неформальних обмежень (сформовані в суспільстві культурні, моральні норми й соціальні цінності, вироблені стереотипи суспільного мислення). При цьому останні є базисом (основою) перших та водночас доповнюють їх.

Характеризуючи інституційно-організаційне забезпечення, необхідно зазначити, що всі інституції бюджетних відносин, якими визнаються органи і посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

Найвищим інституційним органом у питаннях організації бюджетного процесу є Верховна Рада України. Особливістю українського парламенту як органу законодавчої влади є його виключність як єдиного органу законодавчої влади у державі, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена насамперед унітарним характером державного устрою нашої країни, внутрішньою структурою Верховної Ради. Інституційна роль Верховної Ради України, беззаперечно, є провідною на всіх стадіях бюджетного процесу, оскільки ця інституція здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства шляхом: визначення основних напрямів бюджетної політики на наступний рік; ухвалення постанов про основні напрями бюджетної політики держави; розгляду та ухвалення показників соціально-економічного розвитку країни, які необхідні для формування бюджетів усіх рівнів (проект закону про Державний бюджет України); розгляду й затвердження законопроектів, що дозволяють коригувати дохідну і видаткову частини бюджетів; заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм); розгляду та затвердження річного звіту про виконання бюджету; використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Доводиться констатувати, що діяльність Комітету ВРУ з питань бюджету останніми роками не можна назвати ефективною через низку інституційних

перешкод, які є свідченням "незрілості" української держави, як суспільного інституту. Вважаємо, що вдосконалення інституційно-організаційного забезпечення бюджетної безпеки в Україні передбачає впровадження нових форм роботи Комітету ВРУ з питань бюджету, що, зокрема, передбачає широке залучення інституту громадськості до роботи цієї інституції. Особливу роль у контексті нашого дослідження надаємо парламентським слуханням, адже саме вони є провідною формою публічної презентації законопроекту про Державний бюджет, а також інших питань які потребують оприлюднення, широкого обговорення і законодавчого врегулювання.

Важливе місце в структурі інституційно-організаційного забезпечення бюджетного процесу в Україні належить інституту президенства. Варто відзначити, що із прийняттям поновленої редакції БКУ у 2010 р. роль Президента у реалізації бюджетного процесу значно посилилась. Зокрема, Президент України підписує закон України про державний бюджет і закони про внесення змін і доповнень до закону про державний бюджет, інші закони; має право повернути до Верховної Ради України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими та сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників; має право законодавчої ініціативи - видає укази і розпорядження з питань, які не врегульовані чинним бюджетним законодавством.

Виключна інституційна роль у бюджетному процесі належить Кабінету Міністрів України і визначається п. 1 ст. 32 БКУ, де зазначено, що саме уряд розробляє проект Закону "Про Державний бюджет України". Кабінет Міністрів України розробляє, схвалює і подає Верховній Раді України основні прогностичні макроекономічні показники соціально-економічного розвитку України, проект Основних напрямів бюджетної політики, проект закону про Державний бюджет України та звіт про виконання Державного бюджету України; забезпечує виконання закону про Державний бюджет України; розраховує показники зведеного бюджету України і готує звіт про його виконання; формує інформацію щодо прийнятих законодавчих і нормативних актів на виконання закону про Державний бюджет України; приймає рішення щодо виконання закону про

Державний бюджет України; приймає рішення стосовно використання резервного фонду Державного бюджету України; приймає рішення про здійснення запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом про Державний бюджет України [27].

Доводиться констатувати, що, на відміну від інших країн, у складі Кабінету Міністрів України відсутній спеціалізований незалежно діючий контролюючий орган із повноваженнями внутрішнього урядового контролю та внутрішнього аудиту. Отже, ці функції Кабінет Міністрів України змушений виконувати самостійно. Вважаємо, що постійно діючий незалежний внутрішній бюджетний контроль уряд повинен здійснювати, передусім, на стадії складання проекту Державного бюджету України та на стадії його виконання, в процесі формування бюджетної звітності щодо виконання бюджетних повноважень відповідними підзвітними та підконтрольними державними органами виконавчої влади, урядовими установами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Оскільки складання проекту закону про Державний бюджет України, його виконання та формування річної звітності законодавчо закріплені за Кабінетом Міністрів України, то цю інституцію слід вважати не тільки контролюючим, а й підконтрольним суб'єктом бюджетних відносин, який зобов'язаний якісно виконувати визначені бюджетні повноваження. Це значно ускладнює статус Кабінету Міністрів України як контролюючої бюджетної інституції.

Ключовою інфраструктурною інституцією, яка несе відповідальність за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, є Міністерство фінансів України.

Міністерство фінансів України згідно з положеннями Бюджетного кодексу України наділено такими бюджетними повноваженнями, а саме: формує й узагальнює документи та матеріали, необхідні для складання проекту основних напрямів бюджетної політики держави; розробляє проекти нормативів бюджетної

забезпеченості; складає проект закону про Державний бюджет України; організовує виконання Державного бюджету України; розробляє і затверджує річний розпис Державного бюджету України; здійснює обслуговування державного боргу України; подає Кабінету Міністрів України звіт про виконання державного бюджету. Останнім часом регулятор зволікає системними порушеннями бюджетної процедури, бюджетного процесу та суперечливих традицій бюджетної політики, що виявляються в інтерференції бюджетних циклів через невчасність прийняття закону про Державний бюджет України, частій зміні його редакції та неповній деталізації, формуванні бюджету на основі недостовірних прогнозних макроекономічних показників.

Інституційна роль Національного банку України в реалізації бюджетного процесу виявляється на стадії складання проекту Державного бюджету України. НБУ, як інфраструктурна інституція, виконує інформаційно-аналітичні функції, серед яких слід виділити такі: визначає основні принципи грошово-кредитної політики України, розробляє законопроекти, пов'язані з формуванням дохідної та видаткової частин бюджету і готує пропозиції до проекту закону про державний бюджет.

До інфраструктурних інституцій реалізації бюджетного процесу на місцевому рівні належать обласним, районним, сільським, селищним, міським і районним радам. У свою чергу, ці інституції наділені бюджетними повноваженнями в частині розгляду та затвердження бюджетів відповідного рівня; розгляду і затвердження звітів про їх виконання, а також контролю над виконанням рішень про бюджет відповідного рівня.

Що стосується структурних інституцій, то на стадії контролю, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього визначальною є роль Рахункової палати України, яка є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, що будує свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності. Контрольні повноваження цієї структурної інституції конкретизуються у ст. 62 БКУ, де встановлено, що вона "готує та подає Верховній Раді України висновки

про використання коштів Державного бюджету України з оцінкою ефективності такого використання, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом.

Діяльність Рахункової палати України реалізується в трьох напрямках: контрольно-ревізійному, експертно-аналітичному та інформаційному. З огляду на положення ст. 2 ЗУ "Про Рахункову палату" стає очевидним, що першочергове значення належить контрольно-ревізійній діяльності. У цьому контексті вважаємо, що потенціал Рахункової палати України реалізується не повністю, оскільки при прийнятті управлінських рішень у напрямі підвищення ефективності використання бюджетних коштів важливого значення набуває аналіз та діагностика існуючих проблем. Саме це, а не простий контроль, є основою для недопущення необґрунтованих збитків бюджету в майбутньому. Тому, на нашу думку, доцільно було б більшу увагу приділяти інформаційно-аналітичній діяльності Рахункової палати України.

Забезпечення бюджетної безпеки та фінансово-платіжної системи України й ефективне управління ресурсами єдиного казначейського рахунку для своєчасного та в повному обсязі виконання видаткової частини бюджету - це стратегічна місія діяльності Державної казначейської служби України. Цю інституцію ми відносимо до структурних, адже вона входить до системи органів виконавчої влади і створена для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, що передбачає:

- ведення бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складання та подання фінансової та бюджетної звітності;
- здійснення контролю за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету; відповідно кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; відповідно взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідно платежів узятим бюджетним зобов'язанням та



відповідним бюджетним асигнуванням.

Реорганізувавши Державну фінансову інспекцію України Кабінет Міністрів поклав повноваження контролю за бюджетними ресурсами на Державну аудиторську службу України (Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868 "Про утворення"). Державна аудиторська служба України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Ця інституція наділена повноваженнями в частині контролю за цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів; досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів.

Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень проводить експертну, консультаційну та інформаційну роботу за напрямками з аналізу законодавства та статистичної інформації в сферах податкової, бюджетної та соціальної політики; експертної оцінки бюджетних рішень та постійний моніторинг бюджету; розробка методології, механізмів управління фінансами, законопроектів та нормативно-правових актів; адаптації та втілення зарубіжного досвіду стратегічного планування та макроекономічного прогнозування в рамках системи середньострокового бюджетування в Україні; розробка макроекономічної моделі для середньо-строкового прогнозування основних макроекономічних показників та параметрів бюджету.

Таким чином, виникає необхідність розв'язання кількох проблем в інституційно-правовому та інституційно-організаційному забезпеченні бюджетного процесу в Україні. Так, особливо слід звернути увагу на проблему контролю на всіх стадіях бюджетного процесу. У контексті інституційно-організаційного забезпечення розв'язання проблеми бюджетного контролю на всіх

стадіях бюджетного процесу, на нашу думку, лежить в площині налагодження парламентського й урядового контролю з узгодженням дій з місцевими органами державної влади і спеціальними органами державного фінансового контролю. Тому завданням, яке потребує принципового вирішення, є розмежування контрольних повноважень законодавчої та виконавчої влади відповідно до їхніх функцій в управлінні державою.

Потребує розв'язання проблема недостатнього рівня відповідальності розпорядників бюджетних коштів, адже часто бюджетні видатки спрямовуються не на досягнення результатів, а на виконання певних функцій. На бюджетний процес негативно впливають й інституційні деформації в економіці України, у числі найсуттєвіших з яких є корупція та тіньовий сектор економіки. У сфері бюджетних відносин масштаб корупційних дій окремих чиновників та їхніх груп є доволі значним.

Проаналізовані дослідження дефіциту бюджету науковців дають можливість стверджувати, що це - складне економічне явище, що має вплив на весь спектр економічних відносин в країні та, підсилене ефектами державного боргу, може розглядатися у контексті забезпечення економічної безпеки держави. Важливо зазначити, що західна фінансова наукова думка, досліджуючи питання природи дефіциту бюджету, виходить із постулату обмеженості фінансових ресурсів, натомість, інші науковці роблять акцент на недосконалості капіталістичних засад при формуванні економічних відносин, заперечуючи можливість функціонування дефіцитних соціалістичних фінансів. Альтернативність поглядів щодо трактування сутності та економічної природи бюджетного дефіциту відображає існуючі розбіжності у концептуальних підходах державних фінансів у західній та вітчизняній фінансовій науці.

Встановлено, що дефіцит державного бюджету як економічне явище - це перевищення обсягу бюджетних видатків над надходженнями, за рахунок котрих вони здійснюються. Водночас, в основі бюджетного дефіциту лежить основна причина - намагання використати коштів значно більше, аніж є фактичних доходів.

Можна виділити такі основні чинники формування бюджетного дефіциту, а саме: економічні чинники: падіння обсягів ВВП, неефективність виробництва, тіньова економіка, інфляційні процеси, недосконалі податкова, валютна та монетарна політики тощо; політичні чинники: необґрунтовані рішення щодо значного зростання бюджетних видатків, надання невиправданих податкових пільг чи державних субсидій тощо.

Доведено, що прийняття державного бюджету з дефіцитом доцільне тоді, коли це сприятиме економічному розвитку держави, що передбачає ефективне використання залучених для покриття дефіциту фінансових ресурсів, і лише на фінансування капітальних видатків.

Також встановлено, що вагомим недоліком впливу політичних інститутів на прийняття рішень у сфері загальнодержавних фінансів є відсутність спільних пріоритетів між законодавчою та виконавчою гілками влади. Негативною тенденцією при цьому залишається схильність провідних вітчизняних партій та конституційних органів влади до використання бюджету як елемента політичних домовленостей.

## РОЗДІЛ II

### ОЦІНКА ПРАКТИКИ ФОРМУВАННЯ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ ТА ПОЛІТИКИ ЙОГО РЕГУЛЮВАННЯ (ДОСВІД КРАЇН ЄС ДЛЯ УКРАЇНИ)

#### 2.1. Криза публічних фінансів як загроза державі добробуту XXI століття

Загалом діяльність держави охоплює всю сукупність людських інтересів. Вона є тим інститутом суспільства, що відповідає за всі колективні інтереси, реалізація яких потребує бюджетних коштів. Фінансові ресурси держави є ланкою, котра уможливує функціонування високорозвинутої економіки з “людським обличчям”. Тому головним завданням держави сьогодні є поєднання інтересів особи, колективу та суспільства, а також забезпечення динамічного економічного й соціального розвитку при збереженні саморегулювання та саморозвитку суспільства. Саме держава, як інституція, що має публічну владу та спеціальний апарат регулювання суспільних відносин, покликана відтворювати суспільні блага, незважаючи на прибутковість їх виробництва [28, с. 31].

Виникнення й розвиток державних фінансів історично нерозривно пов’язані з еволюцією функцій держави. Останні не є статичним поняттям, вони актуалізуються, змінюються та зникають відповідно до тих завдань, які постають перед державою в конкретних історичних умовах. Відповідно змінюється й модифікується система державних фінансів, що покликана фінансово забезпечити їх реалізацію [29, с. 12]. Сьогодні суспільство висуває нові, щоразу жорсткіші вимоги до держави щодо якості виконання нею своїх функцій.

Присутність і вплив держави в економіках багатьох країн зростає. Розуміння суспільством наслідків такого впливу змусило багато країн переглянути свої погляди на процес функціонування найважливішого елемента державного устрою — державних фінансів. Сучасні вимоги до останніх повинні сприяти підвищенню якості виконання функцій держави та послуг, що надаються нею суспільству.

Безперечно, важливим напрямом державної політики є економічний розвиток. Економічне зростання, примножуючи багатство країни загалом, розширює

її потенційні можливості в подоланні бідності та інших соціальних проблем. Водночас, як показує світовий досвід, є багато прикладів, коли економічне зростання не супроводжувалося відповідним піднесенням у сфері людського розвитку. Тому сьогодні необхідно кардинально змінити погляди на джерела й фактори економічного зростання національної економіки.

Ретроспективний аналіз подій кінця XX ст. і початку XXI ст. дає підстави стверджувати, що глобальні зміни у світовому господарстві призвели до трансформації взаємозв'язків людини та суспільства. Відбулися суттєві зрушення у структурі сучасної світової економіки, в результаті чого фінансовий вектор став базовим імперативом досягнень цивілізації. Рівень розвитку кожної держави залежить від її фінансового потенціалу, особливостей його нагромадження та пріоритетних напрямів використання. У сучасних умовах украї важливо розглядати сукупний фінансовий потенціал країни крізь призму його ролі у формуванні нової людини, а не вбачати у ньому лише задоволення споживацьких потреб. Зміцнення сукупного фінансового потенціалу країни передбачає розширення обсягу його використання в соціальному секторі економіки на розвиток людського потенціалу, роль якого трансформується в значне джерело формування та зміцнення сукупного фінансового потенціалу країни [30, с. 303].

Різноманітні кризи, що останнім часом супроводжують суспільство, вказують на необхідність розроблення нової парадигми світового економічного розвитку. Стосовно України слід зазначити, що перспективу нової вітчизняної економіки варто пов'язувати:

- по-перше, з усвідомленням необхідності термінової концентрації політичних, економічних і соціальних складових на національній ідеї;
- по-друге, з розробленням доктрини розвитку країни, серцевиною якої є діяльність держави у сфері фінансів [31, с. 8].

Виражаючи складне суспільне явище, фінанси наділені багатоплановими сутнісними ознаками й формами прояву, однією з найнаочніших із котрих є грошова. Саме гроші є квінтесенцією форм розподілу вартості створеного продукту — надають фінансам кількісного вираження та якісної сутності. Проте не

вся маса грошей є фінансами. Відмінність полягає передусім у об'єктивній історичній потребі у виникненні вказаної категорії в розвитку суспільства. Якщо гроші є продуктом розвитку суспільного поділу праці й товарних відносин, то фінанси — продуктом розвитку влади, насамперед держави [32, с. 5, 6].

Сьогодні можна виокремити такі основні проблеми формування й використання людського потенціалу в Україні: недооцінка впливу людського розвитку на економічне зростання держави; відсутність стабільного фінансування; пасивна соціальна політика; низький ступінь консолідації суспільства; недостатнє інформаційне забезпечення підтримки соціальних проектів і програм, спрямованих на формування умов стійкого людського розвитку в усіх сферах суспільного життя; обмежений доступ громадян до ресурсів, офіційних даних, прав і послуг, необхідних для участі в житті суспільства [33, с. 111, 112].

Сучасний світ демонструє кардинальні зміни у функціонуванні економіки. Процес економічного зростання визначається характером і якістю людського розвитку. В умовах переорієнтації пріоритетів українського суспільства на розвиток людського потенціалу першочерговим питанням державних фінансів стає забезпечення реалізації соціальної функції держави, покликаної мінімізувати відмінності в доступі громадян до суспільних благ згідно з основними принципами людського розвитку. Доводиться визнати, що виключно за допомогою ринкового механізму неможливо розв'язати всі завдання такого розвитку. Тому держава зобов'язана активно втручатися в соціальну сферу та виступати основним гарантом забезпечення населення суспільними благами. Якщо соціальна функція починає домінувати в системі внутрішніх функцій держави, остання набуває статусу соціальної.

В економіці публічного сектору, матеріальну основу якого становлять доходи і видатки державного та місцевих бюджетів, значна роль відводиться фінансуванню охорони навколишнього природного середовища, якість якого є необхідною умовою підтримки збалансованого еколого-економічного розвитку країн світу в XXI столітті та забезпечення добробуту. Соціально-економічний аналіз держав добробуту може дати відповідь на питання, як держави добробуту

розв'язують дилему посилення власних зобов'язань за одночасного дотримання принципів бюджетної консолідації та інноваційності, що дають змогу застосовувати принципи зеленої економіки за умов дефіцитного бюджету [34, с. 108].

Держава добробуту є концептом урядування, в якому державі відводиться ключова роль у захисті та пропагуванні економічного та соціального добробуту для громадян. Вона базується на принципах рівності можливостей, рівності розподілу добробуту та публічної відповідальності щодо тих, хто не здатен забезпечити собі мінімальний рівень достойного життя. Проте загальний термін приховує безліч форм економічної та соціальної організації [35].

Виділяють три підходи до добробуту суспільства:

1. Підхід соціального добробуту та політики добробуту, що наголошує на зв'язку добробуту людей із тими режимами добробуту, які притаманні тій чи іншій країні. Режими добробуту є таргетами якості та стандартів життя. ідея та типології держави добробуту були закладені у відомій праці Г. Еспінг-Андерсена «Три світи капіталізму добробуту», в якій вчений, враховуючи кілька ключових критеріїв (наприклад, рівень декомодифікації, стратифікації, резидуальності), на основі аналізу даних 1980-х рр. виокремив три моделі держави добробуту, такі як ліберальна, консервативна та соціал-демократична.

Ліберальна модель спирається на ринок, базується на принципах «страхової сітки» і соціальної патології, тобто під соціальний захист потрапляють лише ті категорії населення, які не здатні самостійно забезпечити свій добробут (соціально незахищені). Спостерігається також дуалізм держави і ринку у соціальному страхуванні, забезпеченні житлом, освіті, медичному обслуговуванні, благодійності, застосовуються жорсткі правила і норми тестування рівня добробуту громадян для визначення прожиткового мінімуму. У межах цієї моделі надаються переважно адресні соціальні послуги, що сприяє репродукуванню соціальної нерівності. Держава гарантує лише мінімум, а ключову роль відіграє усе ж ринок. Рівень декомодифікації є досить низьким, а стратифікація приводить до існування великої різниці між одержувачами державної допомоги та рештою суспільства.

Консервативна модель сповідує принципи субсидіарності (участь різних секторів економіки у сфері соціального захисту) та солідарності (можливість інституціям нижчого рівня звернутися за допомогою до інституцій вищого без загрози втрати контролю над своєю діяльністю), а також необхідності забезпечення рівноваги патерналістського інструментарію влади з адресними програмами підтримки різних груп населення (за професійним чи майновим критеріями). Ця модель реалізується за допомогою послуг, що орієнтуються на індивідуальні життєві біографії, які стабілізують статусні відмінності та пом'якшують «рівень напруження» всередині соціальних прошарків. У такій моделі визначальною є сім'я, а різні страхові схеми адресовані різноманітним групам населення. Рівень декомодифікації є середнім, а стратифікація дає змогу зберігати рівність згідно із професійним статусом.

Соціал-демократична модель ґрунтується на універсальній системі соціального захисту, за якої державні зусилля спрямовуються на мінімізацію соціальних проблем та максимізацію державних доходів через систему прогресивного оподаткування. Державне забезпечення добробуту на високому рівні робить приватні ініціативи у цій сфері зайвими. Рівень декомодифікації є високим, а також пропагується рівність між громадянами. У цій моделі універсальні соціальні послуги сприяють утвердженню рівності статусів незалежно від класової приналежності.

2. Економічний підхід стосується того, що держави добробуту дають адекватну рамкову основу для розуміння рівнів оціночних ефектів, які залежать від політичних орієнтирів, взаємозв'язку між ринковими інституціями та соціальними витратами, а також їх ефектами для подолання бідності. Фактично це дилема зв'язку між політичними преференціями і бідністю та ринками праці й інституціями добробуту. Ці теорії можна поділити на два класи, такі як [36] а) структурний підхід, що наголошує на важливості структурно-функціональних факторів у забезпеченні добробуту; б) політико-економічний підхід, що апелює до ролі політичних факторів у забезпеченні добробуту.

Ринок та держави добробуту тісно пов'язані з політичним процесом. Ліві



партії часто асоціюють із посиленням держав добробуту, а праві - із дерегуляцією та імплементацією ринкових механізмів розв'язання соціальних проблем. Є, отже, два підходи до імплементації соціальної політики в контексті цього підходу: 1) ліберальний - сповідується консервативними та правими партіями; 2) редистрибутивний - наближений до соціал-демократичних та лівих партій. Однак більшість ринкових механізмів існують незалежно від режимів, а запровадження регулювання нашоюхується на безліч факторів очікуваної корисності та раціональності.

3. Екологічний підхід, який пов'язує економічну ефективність із екологічною політикою. Головна ідея при цьому - виявити та імплементувати активності, які би зробили виробництво одночасно більш ефективним та чистим. Екоефективність є ключовою для допомоги індивідам, компаніям та уряду ставати більш стійкими. Це включає економічний та екологічний прогрес, ефективне використання ресурсів, нижчий рівень викидів, використання повторної переробки тощо.

Індикатори сталого розвитку важливі для представлення полісімейкерам та громадськості моніторингу прогресу у досягненні економічних, соціальних та екологічних цілей, оцінці правильності прийнятих рішень. Вимір сталості потребує постійного моніторингу економічних, екологічних та соціальних взаємозв'язків і залежностей, вироблення трендів розвитку та аналізу проблем [37].

Політики переважно фокусуються на показнику ВВП та зайнятості для прогнозу економічного процвітання країн світу. Проте екоефективні індикатори можуть стати додатковим наповнювачем виміру екологічного впливу на економічну активність або попередження емісії викидів забруднюючих речовин.

На думку деяких вчених, усі розмови про «зелене зростання» реалізуються через діалоги щодо довгострокового розвитку на балансі економіки та довкілля, однак просте розв'язання цього питання є ілюзією [38]. Процес екологізації капіталізму є неявним джерелом надії для продовження статус-кво способу життя із високим рівнем споживання, досягнення росту без витрачання ресурсів та зростання вуглецевих викидів не має історичного прецеденту, а розділення

процесу зростання і викидів вуглецю в необхідних масштабах сьогодні не відбувається. Багато країн просто переносять свої виробництва, наприклад, у Китай.

Інші вчені наголошують, що екологічні проекти підтримують ріст ВВП, оскільки це економічний простір для продуктивного росту, інвестицій і попиту (якщо ВВП вимірює потоки доходів, а не запаси капіталу). і навіть якщо державні витрати на захист довкілля не є драйвером зростання ВВП, не приносять прибутків, оскільки більшість екологічних програм не оподатковуються і вимагають субсидування, це додає конкуренції між міністерствами для бюджетного фінансування більше, ніж сприяє сталій податковій базі для забезпечення можливостей фінансування державних витрат.

Загалом індикатори оцінки добробуту на макро- та вищих рівнях управління можна згрупувати у три класи: соціальні, економічні та екологічні, що дає змогу комплексно оцінити прогрес держави добробуту.

Публічні фінанси охоплюють доходи та видатки центрального й місцевого урядів, а також фондів обов'язкового соціального страхування, та структурні зв'язки між ними. В ідеалі система таких фінансів повинна забезпечувати ефективне виконання державою своїх функцій, а перехід публічних фінансів від фізичних і юридичних осіб у вигляді податків і податкових платежів — не погіршувати матеріального становища економічних агентів. Глобалізація істотно змінює традиційне розуміння публічних фінансів, посилює взаємну інтеграцію країн та збільшує потребу в колективних діях, змушує розглядати такі фінанси не лише як регулятор локальних і національних проблем, а і як важливий елемент розв'язання глобальних проблем людства [39 с.106].

Сьогодні держави стикаються з як ніколи швидким розвитком так званих зовнішніх очікувань стосовно бажаності певної національної політики, джерело яких перебуває за межами внутрішнього політичного процесу. Такі очікування виникають у результаті формальних міжурядових переговорів, а також неформальних нормотворчості та стандартизації з боку недержавних гравців, зокрема агентств із кредитних рейтингів країн, глобальної мережі громадянського

суспільства, міжнародних аудиторів, адвокатів, галузевих лобі.

Додатковим фактором розвитку нової теорії публічних фінансів є періодичні фінансово-економічні кризи, що мінімізують алокаційні можливості національних бюджетів у розв'язанні численних соціально-економічних проблем та актуалізують формування глобальних фондів фінансових ресурсів, розвиток наднаціональних фіскальних і монетарних інституцій. У цьому контексті особливого значення набуває питання запровадження фіскальних правил і норм як рамкових умов попередження кризи публічних фінансів та посилення фіскальної дисципліни.

Аргументи запровадження фіскальних правил і норм можна звести до теоретичних і емпіричних. Перші стосуються переважно проблем збалансування бюджетів субнаціонального рівня та фіскальної дисципліни адміністративно-територіальних одиниць, другі — координації податкової й бюджетної політик на національному рівні, а також необхідності врахування політико-інституціональних факторів реалізації фіскальної політики.

Головні кількісні фіскальні норми, що виокремлюються фахівцями Європейської Комісії, охоплюють норми бюджетного балансу, спрямовані на забезпечення стабільності державних фінансів; норми запозичень і заборгованості, які лімітують зростання державного боргу у % ВВП; норми видатків, орієнтовані на забезпечення фіскальної дисципліни шляхом посилення контролю обсягів і напрямів витрачання бюджетних ресурсів; норми доходів, спрямовані як на забезпечення рівня доходів бюджету, необхідного для фінансування функцій держави, так і на недопущення надмірного посилення податкового навантаження та збільшення розмірів сектору загальнодержавного управління.

У більшості країн ЄС-27 із 2008 р., окрім фіскальних правил Євросоюзу, визначених Пактом про стабільність і зростання, діють національні фіскальні правила [40]. Більшість із них стосується бюджетного балансу — такі правила діють у 17 країнах (наприклад, у Німеччині, Бельгії — по три правила, в Іспанії, Фінляндії, Італії, Швеції, Португалії — по два правила); заборгованості — у 15 країнах (приміром, у Іспанії — три правила, у Португалії — два правила) та бюджетних видатків — у 14 країнах (наприклад, у Франції, Ірландії, Італії — по

два правила). Правила доходів менш поширені й використовуються лише в окремих країнах, зокрема, в Данії, Фінляндії, Франції, Нідерландах, Литві, Латвії. Практично всі види фіскальних норм і правил прописують у національному законодавстві Франція та Литва. Натомість у Греції, на Мальті та Кіпрі норми фіскальної дисципліни не закріплені на національному рівні, й вони використовують лише умови Пакту про стабільність і зростання, що має на меті гарантування дотримання країнами — учасницями Європейського валютного союзу норм фіскальної дисципліни [39, с. 110].

Світова фінансово-економічна криза, котра розпочалася наприкінці 2008 р., істотно обмежила можливості багатьох європейських країн щодо фінансування суспільно значущих інфраструктурних об'єктів та соціальних програм, на які раніше виділялися великі бюджетні ресурси. Значні обсяги дефіциту державних бюджетів та зовнішніх боргів у багатьох країнах ЄС негативно позначилися не лише на державному інвестуванні у стратегічно важливі галузі і програми, а й на обслуговуванні поточних зобов'язань уряду.

Так, наприкінці 2009 р. Греція однією з перших європейських країн опинилася перед загрозою дефолту та виключення з єврозони через чотирикратне перевищення дефіциту державного бюджету за Маастрихтськими критеріями (12,7 % проти 3 % допустимих), збільшення сукупного державного боргу до 300 млрд. євро, або 112,6 % ВВП, тощо. Така ситуація пояснюється не лише необґрунтованим збільшенням видатків на оплату праці в державному секторі (з 2006 р. зарплати зросли в середньому на 30 %), а й масштабними соціальними програмами (наприклад, нарахування премій за вчасний прихід на роботу, бонуси лісникам за працю просто неба, право незаміжніх і розведених жінок отримувати пенсії своїх покійних батьків-держслужбовців). Прем'єр-міністр країни Г. Папандреу був вимушений вдатися до непопулярних методів зі скорочення дефіциту: замороження програм прийняття на державну службу та підвищення заробітних плат держслужбовцям, що заробляють понад 2 тис. євро на місяць; обмеження видатків на оборону, освіту та охорону здоров'я, а також скорочення виплат батькам на дітей; збільшення податків на премії (з 10 до 40 %) і доходи заможних громадян; підвищення

ставок кількох ключових податків (ПДВ, на пальне, алкоголь і тютюн); збільшення середнього пенсійного віку з 61,4 до 63,5 року [41]. За прогнозними розрахунками, такі заходи допоможуть не лише скоротити дефіцит бюджету до 8—9 % ВВП, а й до 2013 р. привести його у відповідність із європейськими нормами [42].

Політика жорсткої економії реалізується також у Франції, Румунії, Німеччині, Італії, Ірландії. У Швейцарії на референдумі 2010 р. більшість населення висловилося за перегляд закону про безробіття, погодившись на підвищення відрахувань у фонд страхування безробітних із 2 до 2,2 % від зарплати, крім того, швейцарці, що мають річний дохід від 90 тис. євро, доплачуватимуть ще 1 % — процент солідарності. Такі заходи зумовлені великим боргом у системі страхування незайнятого населення, що на початок 2010 р. становив 5,3 млрд. євро. Новий закон дасть змогу щороку економити 4,5 млн. євро та за 17 років відновити втрачений баланс. Як свідчить досвід, у більшості країн Європи та США завершення рецесії та початок економічного зростання припали на 2010 р. Утім, циклічні коливання економіки змушують уряди європейських країн активніше вдаватися до заходів державного регулювання соціально-економічного розвитку, що зайвий раз підтверджує справедливість висновку російського вченого П. Сорокіна: «Коли кризова ситуація погіршується, то урядовий вплив, примус і регламентації збільшуються, коли криза проходить — зменшуються» [43]. Борговий тягар країн (Португалії, Італії, Ірландії, Греції та Іспанії) знижує їхню платоспроможність, адже вони винні не лише розвинутим країнам ЄС, а й одна одній. Таке боргове коло спричиняє чимало проблем у функціонуванні публічних фінансів європейських країн, модифікує розуміння макроекономічної стабільності та стійкого розвитку в умовах кризової економіки.

У XXI ст. публічні фінанси як високорозвинутих країн світу, так і тих, що мають середній та низький рівень доходів, зазнають істотних трансформацій у видатковій і дохідній частинах бюджету. Практично в усіх країнах світу, за винятком деяких країн із середнім рівнем доходу, спостерігається чітка тенденція до нарощування бюджетних дефіцитів та нагромадження державних боргів, особливо в євросоні. У країнах із низьким і середнім рівнем доходу частка

суспільного сектору у ВВП як за доходами, так і за видатками є невисокою (в межах 20 %). Це свідчить, з одного боку, про недостатні можливості держави брати участь у перерозподільних процесах на макроекономічному рівні, а з другого — про досить ліберальне податкове законодавство, спрямоване на стимулювання розвитку бізнесу та мінімізацію обсягів тіньової економіки, що є найболючішою проблемою саме цієї групи країн. Виняток становить лише Україна, де частка як доходів, так і видатків сектору загальнодержавного управління сягає 40 % ВВП та має тенденцію до збільшення [44]. Податкова й пенсійна реформи, що проводяться українським урядом із 2010 р., хоч і виконали свою фіскальну роль, істотно не полегшили ведення бізнесу та не розв'язали всіх гострих соціальних проблем.

У країнах із високим рівнем доходу, особливо тих, що входять до єврозони, ситуація є дещо іншою. Високий рівень життя населення цих країн забезпечується динамічним розвитком суспільного сектору економіки, масштабними процесами розподілу й перерозподілу ВВП через бюджет і позабюджетні фонди, що вимагає від урядів стабільно високих інтервенцій на ринках, у т. ч. через оподаткування. Так, протягом 2000-2011 рр. у країнах ЄС-27 частка податків і податкових надходжень у ВВП скоротилася з 27,3 до 25,6 %, а частка державних видатків зросла з 45,2 до 50,3 %. Основні надходження до бюджету розширеного уряду в країнах єврозони й тих, що мають високий рівень доходів, забезпечуються за рахунок соціальних відрахувань (34—35 % загальних доходів) та прибуткових і майнових податків (26—28 % загальних доходів), тоді як країни із середнім і низьким рівнем доходу акцент у фіскальній політиці роблять на податках на споживання (32—36 % загальних доходів). В Україні частка непрямих податків, як і соціальних відрахувань, у структурі доходів розширеного уряду сягає 35 %. Митні платежі становлять стабільно низьку частку (2—3 %) у доходах розширеного уряду високорозвинутих країн світу та водночас забезпечують до 6 % дохідної частини бюджетів країн із середнім і низьким рівнем доходів (у т. ч. України).

## **2.2. Вплив бюджетного балансу на економічне зростання в країнах ЄС та Україні**

У Бюджетному кодексі України зазначається, що дефіцит бюджету - це перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів з бюджету) [45].

Дослідивши різні підходи до трактування сутності поняття “дефіцит бюджету”, на наш погляд, найбільш досконалим є визначення, яке трактує його як співвідношення між доходами і видатками бюджету, при якому видатки перевищують постійні доходи. Виходячи з сутності дефіциту бюджету, можемо виділити основні причини його виникнення.

Загальновідомий чинник дефіциту бюджету - це обмеженість коштів у держави для забезпечення наповнення бюджету необхідними доходами. Причиною цього можуть бути: спад виробництва, високий рівень собівартості виробництва товарів, потреби у новітньому обладнанні та реконструкції виробництва за рахунок впровадження нових технологій, а в цілому зниження ефективності господарювання.

Другим чинником бюджетного дефіциту є непомірне зростання видатків без урахування фінансових можливостей. Причому витрати провадяться без урахування їх доцільності й ефективності [46, с. 37].

До третьої, найвагомішої групи чинників дефіциту бюджету можна віднести інфляційні процеси, розбалансування грошового обігу та системи розрахунків, недосконалу податкову, інвестиційну та кредитну політику [47, с. 159]. Також причиною виникнення бюджетного дефіциту може бути і сам бюджетний дефіцит. Окрім циклічних спадів, тривале активне застосування бюджетного дефіциту як важеля податково-бюджетної політики вилилося в розбудову масштабних державних боргів провідних країн світу. При цьому зростання процентних ставок спричинило швидке збільшення витрат на сплату процентів за державним боргом.

Державні видатки з обслуговування боргу перетворилися на вагому статтю бюджетних видатків, поглиблюючи негативну розбалансованість бюджету.

Хронічні бюджетні дефіцити зумовили і “хронічне” їх позикове фінансування - застосування методу рефінансування державного боргу. Інакше кажучи, бюджетні дефіцити, з одного боку, стали причиною зростання державного боргу, а з іншого - завдяки фінансуванню дефіцитів цей борг обслуговується і погашається.

Серед чинників, які зумовлювали зростання боргового навантаження у 2016-2017 рр., слід виділити:

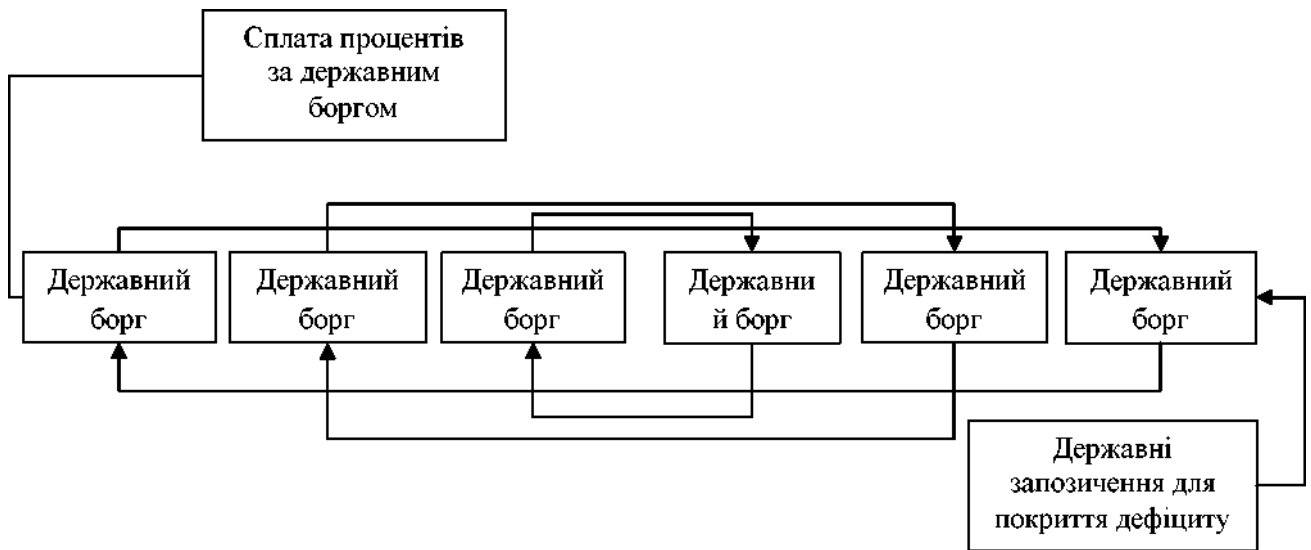
1. Девальвація гривні.
2. Різке падіння реального ВВП.
3. Зниження внутрішнього споживчого попиту внаслідок інфляційних процесів.
4. Негативний вплив реальної процентної ставки НБУ.
5. Необхідність покриття дефіциту Пенсійного фонду.
6. Фінансування за рахунок державних запозичень дефіциту державного бюджету, зростання якого обумовлене значною мірою збільшенням видатків на оборону та обслуговування державного боргу.
7. Невиконання плану надходжень від приватизації державного майна.
8. Необхідність в державній підтримці державних підприємств та банків.

На зростання боргового навантаження і підвищення потреби у фінансуванні вагомий вплив здійснюють умовні зобов'язання, формування яких є наслідком квазіфіскальних операцій, які сприяють виникненню додаткового боргу внаслідок залучення позичкових коштів під гарантії держави та збільшення частоти настання гарантійних випадків. Для поточного етапу розвитку вітчизняної економіки державні гарантії виступають важливим інструментом залучення грошових ресурсів для фінансування проектів з модернізації економіки, експортної підтримки високотехнологічної української продукції, розвитку приватно-державного партнерства, реалізації великих інвестиційних проектів в сфері інфраструктури, енергозбереження тощо.

Сформувалася свого роду боргова спіраль, яка перетворила бюджетний дефіцит через обслуговування державного боргу на причину бюджетного дефіциту: бюджетний дефіцит - державні запозичення - державний борг - платежі



за боргом - бюджетний дефіцит (рис.2.1).



**Рис 2.1. Структура формування боргової спіралі**

Практично весь час існування України як незалежної держави, мало місце перевищення видатків державного бюджету над його доходами. Але останнім часом ця проблема набула найбільшої гостроти. Динаміка дефіциту Державного бюджету України повторює тенденцію зміни фактичного співвідношення його дохідної та видаткової частин.

Доцільно звернути увагу на те, що практично жодного року фактичні параметри бюджетного дефіциту не відповідали його граничним обсягам, що встановлювалися у Законі України “Про Державний бюджет на відповідний рік” [48].

Виникає необхідність встановлення взаємозв’язку між розміром бюджетного дефіциту, причинами, що його зумовлюють, і темпами економічного зростання. Це має стати основою для обґрунтування заходів грошової, кредитної та податкової політики, які повинні застосовуватися для скорочення бюджетного дефіциту. Відсутність бюджетної рівноваги в Україні зумовлює необхідність проведення різноманітних важливих реформ у соціальній, економічній, адміністративній та інших сферах. Необхідним є вибір оптимальних джерел фінансування дефіциту державного бюджету. Зокрема, доцільним є здійснення запозичень державою на внутрішньому ринку, оскільки, внутрішні запозичення не призводять до значного зростання інфляції, відсоткових і валютних ризиків та іншого. Крім цього,

розвинутий ринок внутрішніх державних запозичень виступає важливим інструментом здійснення ефективної грошово-кредитної політики країни. Розглянемо фактори дефіциту бюджету:



## 2.2. Чинники які впливають на формування бюджетного дефіциту

Проте дефіцитність державного бюджету України не є унікальною особливістю. Дефіцит бюджету є характерним явищем і для розвинутих країн світу. Так, бюджет більшості країн ЄС також зводився з дефіцитом. При чому показники дефіциту у % до ВВП найчастіше перевищують 3 % [49].

Отже, бюджетний дефіцит є невід’ємним частиною сучасної бюджетної політики держави навіть найбільш економічно розвинутих країн Європи, що свідчить про складну природу цього явища і неоднозначність його наслідків. Так, за певних умов дефіцит бюджету є благом для держави і може виступати антикризовим фактором, даючи стимулюючий імпульс економіці країни.

Однак, зазвичай наслідки бюджетного дефіциту несуть в собі занепад соціально-економічного розвитку і пов’язані скороченням інвестиційних процесів. В деяких випадках високий хронічний дефіцит державного бюджету може призвести до дефолту.

В зарубіжних країнах основним засобом скорочення дефіциту є збільшення розміру податків і скорочення видатків, зазвичай соціального спрямування. Наприклад, у Франції уряд для скорочення дефіциту у 2015 рр. збільшив податкове навантаження, посилив боротьбу з шахрайством, ухиленням від сплати податків, а також збільшив податок на додану вартість. Бюджет Франції на 2015-2016 р. передбачав скорочення видатків на утримання центрального апарату держави,

систему соціального захисту та підтримки населення, систему медичного страхування та місцеві бюджети. В свою чергу, німецький уряд для збалансування бюджету здійснював скорочення витрат бюджету на охорону здоров'я, соціальну сферу, захист навколишнього середовища. Уряд Великобританії для подолання бюджетного дефіциту зробив такі кроки: скорочення фінансування державних установ; реформування пенсійної системи країни (збільшення пенсійного віку до 69 років); посилення контролю за ухиленням від сплати податків, шахрайством та помилками у системах соціальних виплат. Італійський уряд також застосовує підвищення пенсійного віку - з 2018 р. пенсійний вік для жінок підвищиться до 66 років [50].

Перед урядом кожної країни постає питання про розробку системи ефективного управління бюджетним дефіцитом для забезпечення соціально-економічної стабільності в державі. Тому управління бюджетним дефіцитом має бути зорієнтоване на застосування ефективної довгострокової фінансової, бюджетної та податкової політики.

Вченими запропоновані різноманітні комплекси заходів щодо управління бюджетним дефіцитом. Так, О. Ю Сова пропонує такі методи подолання дефіциту бюджету: звільнення від “дрібною власності” й здійснення розширеного акціонування та інвестування в об'єкти як в Україні, та і закордоном; запровадження раціональної податкової політики, яка ґрунтуватиметься на зниженні податкового тиску й поєднанні фіскальної й стримувальної функцій податків; узгодження бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації; підвищення ролі регіонів у соціально-економічному розвитку держави; підвищення ролі перспективного бюджетного планування (при кожному надходженні та витрачаннях необхідно думати про найголовніше - добробут громадян); встановлення держмонополії на виробництво й продаж алкогольних напоїв і тютюнових виробів; зміна напрямів інвестування бюджетних коштів у галузі народного господарства (подальше зростання української економіки має здійснюватися на власній інвестиційній базі й достатній ринковій основі) [51].

Слід зазначити, що тривалий дефіцит може не стати значною перешкодою

для фінансового розвитку країни. Наприклад, США має відчутний щорічний дефіцит, але це не заважає їм бути розвиненою, самостійною державою. У цьому питанні важливо контролювати ту межу дефіциту бюджету, яка може стати критичною та довести країну до дефолту.

Але не сама наявність дефіциту бюджету є критичною, а безпосередній вплив на нього державного боргу країни та витрати на його обслуговування. Нераціональний розподіл отриманих коштів є одною з провідних причин утворення дефіциту.

До причин утворення дефіциту державного бюджету можна віднести:

- низький рівень життя більшої частини населення країни;
  - низька ефективність суспільного виробництва і, як наслідок, незначний розвиток зовнішньоекономічних відносин;
  - нераціонально складена структура бюджетних витрат;
  - зростання внутрішнього та зовнішнього боргу країни;
  - вимушене зростання витрат на вирішення економічних питань та розширення промисловості (причому екстенсивним шляхом, за рахунок збільшення обсягів виробництва, а не за рахунок удосконалення техніко-технологічних ресурсів);
  - скорочення доходів через кризове становище країни;
  - надзвичайні обставини, що потребують негайного фінансування;
  - корупція в державному секторі;
  - неефективна податкова політика і, як наслідок, розвиток тіньової економіки.
- Причини появи бюджетного дефіциту можуть бути пов'язані з необхідністю здійснення значних державних вкладень у розвиток економіки, з метою її структурної перебудови, досягнення перспективних перетворень. В цьому разі дефіцит бюджету відображає не кризовий перебіг суспільних процесів, а діяльність держави з регулювання економічної кон'юнктури, його прагнення забезпечити прогресивні зрушення в структурі суспільного виробництва [52]. Якщо розмір дефіциту державного бюджету не перевищує порогового значення у 3% ВВП, він не має дестабілізуючого впливу на економіку країни.

Проте аналіз бюджетного дефіциту України був би неповним, якби ми не врахували особливості сучасних тенденцій у світовій економіці, які засвідчують загострення глобальних фінансових, зокрема бюджетних проблем і посилюють аналогічні негативні тенденції в українській економіці, а саме в бюджетній системі:

1. Відзначається історичний (за післявоєнний період) максимум рівнів державного боргу й бюджетного дефіциту у провідних країнах світу. При цьому спостерігається істотне перевищення критеріїв безпечного рівня дефіциту бюджету та державного боргу.

2. Окреслилася загальносвітова тенденція зростання державних витрат, що зумовлює посилення навантаження на бюджети.

3. Посилюються глобальні макроекономічні дисбаланси, зокрема між заощадженнями та інвестиціями.

4. У країнах, що розвиваються, виникають нові фіскальні проблеми (насамперед пов'язані із несприятливою структурою податкових надходжень) [53, с.16-18].

Між розмірами бюджетного дефіциту і державного боргу, існує прямий зв'язок. Бюджетний дефіцит збільшує державний борг, а зростання боргу, в свою чергу потребує додаткових витрат бюджету на його обслуговування, що збільшує бюджетний дефіцит.

Макроекономічна політика, спрямована на відносне скорочення внутрішнього боргового фінансування бюджетного, тільки при певних умовах може відновити загальну рівновагу платіжного балансу на нетривалий період часу, проте не обов'язково при цьому анулюється дефіцит рахунку поточних операцій. Більш того, зовнішнє боргове фінансування бюджетного дефіциту в довгостроковій перспективі збільшує зовнішню заборгованість і актуалізує проблему її обслуговування. Оскільки торговий баланс з часом фактично виявляє тенденцію до погіршення, всім перехідним економікам, що використовують цей спосіб фінансування, доводиться дедалі більше покладатися на експортні галузі,

щоб запобігти загрозі боргової кризи. Разом з тим, зовнішнє фінансування бюджетного дефіциту виявляється менш інфляційним, ніж його монетизація, тому що пропозиція товарів на внутрішньому ринку збільшується у тій мірі, в якій зовнішні позики сприяють розширенню імпорту. При цьому чим більш відкритою є перехідна економіка і чим більш жорстким - її валютний курс, тим меншою мірою зовнішнє боргове фінансування виявиться інфляційним, але тим сильнішим буде його вплив на стан платіжного балансу [54].

Основним джерело доходів Зведеного бюджету є податки. Частка податкових надходжень зросла на 4,7 відсоткових пунктів до 80,9% між 2014 та 2016 роками через зміну структури економіки, відмінності методології обчислення доходів, збільшення ставок акцизів та рентних платежів і більших зусиль із податкового адміністрування.

За підсумками 2016 року на 5,3 в. п. збільшилася податкова складова у структурі доходів як зведеного, так і державного бюджетів. У зведеному бюджеті відбулося зменшення частки неподаткових доходів на 5,5 в. п., у державному - на 5,6 в. п. Зміни в сегменті неподаткових надходжень пов'язані з відсутністю надходжень плати за видачу ліцензій на користування радіочастотним ресурсом та скороченням обсягу коштів, перерахованих НБУ до бюджету. Структура доходів зведеного та державного бюджетів наведена у таблиці 2.1.

Доходи від ПДВ залишаються основним джерелом податкових надходжень (близько 10% від ВВП). Вони зросли через більше споживання як вироблених в Україні, так і імпортованих товарів. Водночас питання відшкодування ПДВ не було вирішено, незважаючи на запровадження автоматичного відшкодування ПДВ для компаній, що відповідають визначеним критеріям щодо рівня оплати праці та податкового кредиту. Це підтримує вищі чисті доходи від ПДВ.

Таблиця 2.1.

**Структура доходів зведеного та державного бюджетів  
у 2014-2016 роках, %**

Доходи	Роки	Зведений бюджет			Державний бюджет		
		2014 рік	2015 рік	2016 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік
<b>Податкові надходження, з них:</b>		<b>80,6</b>	<b>77,8</b>	<b>83,1</b>	<b>79,0</b>	<b>77,0</b>	<b>82,3</b>
- податок на доходи фізичних осіб		16,5	15,3	17,7	3,6	8,5	9,8
- податок на прибуток підприємств		8,8	6,0	7,7	11,3	6,5	8,9
- рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів		7,4	6,4	6,0	5,3	8,8	7,2
- податок на додану вартість		30,5	27,4	28,9	39,2	33,6	37,0
- акцизний податок		9,9	9,7	13,0	12,7	11,9	14,7
- податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції		2,8	6,2	2,6	3,5	7,6	3,3
- рентна плата, збори на паливно-енергетичні		1,3	1,1	5,4	1,7	0,0	0,0
- інші податкові надходження		3,4	5,7	1,8	1,7	0,1	1,4
<b>Неподаткові надходження, у т.ч.:</b>		<b>17,6</b>	<b>21,5</b>	<b>16,0</b>	<b>19,2</b>	<b>22,6</b>	<b>16,9</b>
- доходи від власності та підприємницької діяльності		6,3	11,0	6,8	8,0	13,4	8,4
- адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу		1,5	2,7	1,5	1,5	2,8	1,3
- власні надходження бюджетних установ		6,9	6,4	6,2	6,2	5,0	5,6
- інші податкові надходження		2,9	1,4	1,5	3,5	1,4	1,6
<b>Доходи від операцій з капіталом</b>		<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Цільові фонди</b>		<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Інші надходження</b>		<b>1,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>

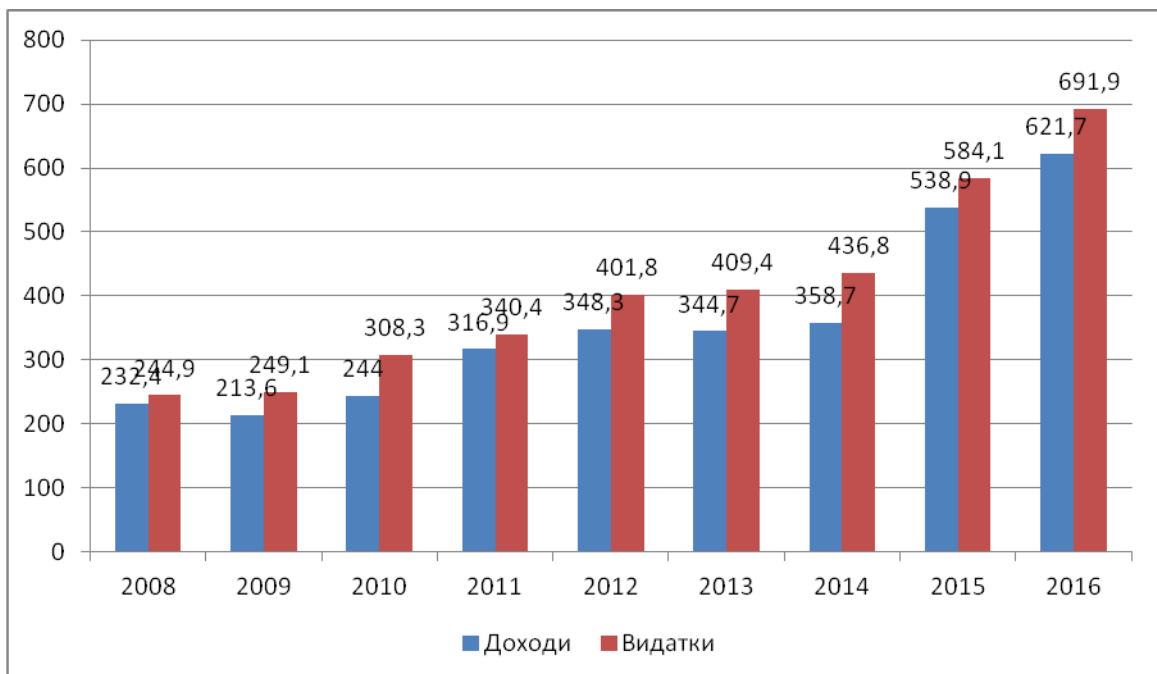
Складено автором на основі джерел [55, 56, 57].

Іншим важливим джерелом податкових надходжень традиційно є податок на прибуток підприємств (ППП), важливість якого знизилась протягом останніх років. Зокрема, ставку ППП було поступово знижено з 25% у 2010 році до 19% у 2014 році, що на фоні слабких фінансових результатів підприємств негативно вплинуло на бюджетні доходи. Водночас збільшення зусиль із податкового адміністрування та авансова сплата ППП підтримувала надходження від цього податку, принаймні протягом певного періоду часу. В результаті доходи від ППП становили 4% від ВВП. Вищі доходи від акцизів було отримано передусім за

рахунок вищих ставок, тоді як підвищення заробітної плати забезпечила зростання доходів від податку на доходи фізичних осіб (відповідно 2,6% від ВВП та 4,8% від ВВП).

Якщо розглядати надходження податку в розрізі його окремих складових, то помітно, що приріст відбувся в усіх секторах. Найбільше зростання обсягів надходжень продемонстрували приватні підприємства (12,0 млрд. грн., або 61,5 %), при тому, що в попередньому році саме цей сектор найсуттєвіше скоротив відрахування. Підприємства державного сектору, а також фінансові організації (банки та страхові компанії) збільшили сплату податку більш ніж удвічі.

За аналізований період державний бюджет виконано з дефіцитом, який становить 70,1 млрд. грн. (див. діаграму 2.2.), або 83,8 % граничного обсягу, встановленого Законом про Державний бюджет України на 2016 рік. Дефіцит загального фонду державного бюджету становив 63,7 млрд. грн., що на 24,8 млрд. грн., або на 63,9 % більше аналогічного показника минулого року. Дефіцит спеціального фонду майже не змінився і становив 6,4 млрд. грн.

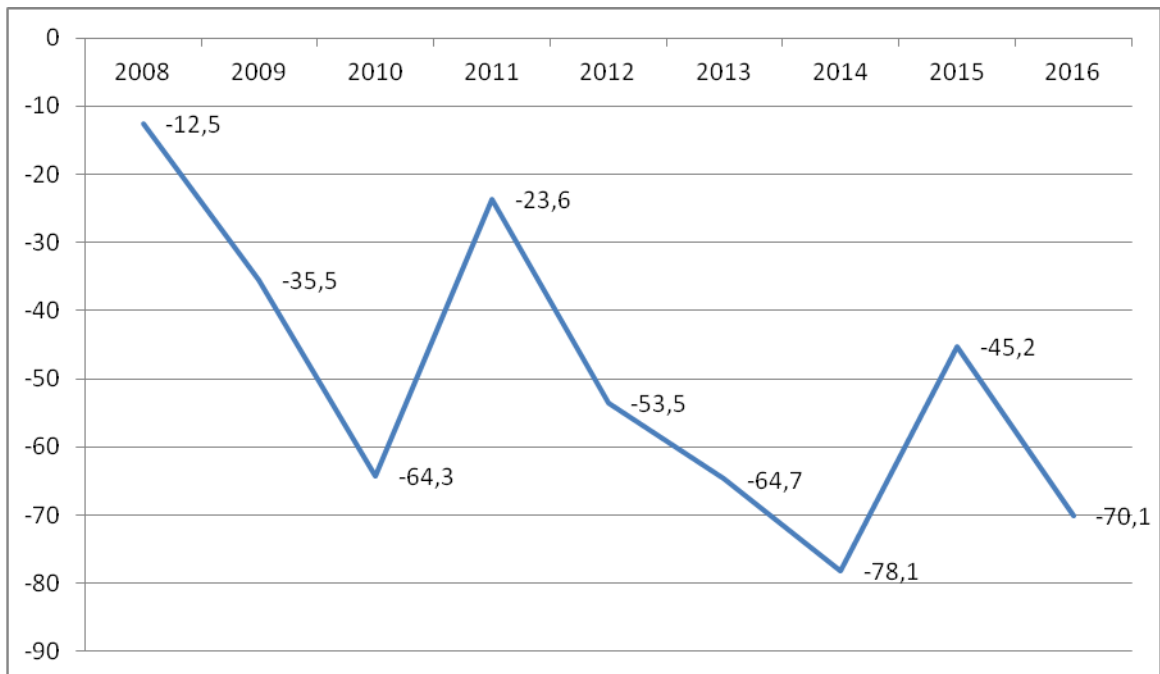


**Рис. 2.3. Основні показники виконання Державного бюджету України за 2008 – 2016 роки., млрд. грн. [58]**

Обсяг дефіциту державного бюджету відносно ВВП у 2016 році становив 2,9 %, збільшившись на 0,7 в. п. порівняно з попереднім роком. Помірне



збільшення бюджетного дефіциту в умовах відновлення економічного зростання вказує на позитивну величину фіскального імпульсу в 2016 році, що означає впровадження урядом стимулюючої бюджетно-податкової політики, яка зробила свій внесок у поживлення економічної діяльності.



**Рис. 2.4. Бюджетний дефіцит у 2008-2016 роках, млрд. грн. [59]**

Закони про Державний бюджет передбачають подальше підвищення соціальних стандартів, включно з мінімальною пенсією та мінімальною заробітною платою. Заробітні плати бюджетних працівників, які визначають відповідно до Єдиної тарифної сітки, також було підвищено.

У 2016 році видатки на оплату праці і субсидії становили по 11% від ВВП (кожні). Збільшення державного боргу протягом останніх років призвело до вищих видатків на виплату відсотків, які перевищили 5% від сукупних видатків Зведеного бюджету (або 2,0% від ВВП) порівняно із лише 1,6% у 2015 році (0,5% від ВВП). При цьому варто пам'ятати, що таке зростання сталось, незважаючи на низькі відсоткові ставки в світі, що не буде тривати вічно. Це може створити додаткових тиск на обслуговування боргу в майбутньому.

В результаті частка поточних видатків становила 91,7% від сукупних видатків Зведеного бюджету у 2016 році і ці видатки найбільше пояснювали зростання сукупних видатків протягом минулих років. Уряд виділяє менше за 10%

сукупних видатків (3% від ВВП) на фінансування капітальних видатків, тоді країни з перехідною економікою на такі цілі в середньому витрачають близько 14% бюджетних видатків (4,4% від ВВП). Це призводить до подальшого погіршення стану інфраструктурних секторів, які передусім фінансують або за рахунок Державного, або місцевих бюджетів, що негативно впливає на економічне зростання і розвиток.

Незважаючи на брак фінансування протягом перших десяти місяців 2017 року субсидії та трансферти населенню зросли на 17,2%, передусім через вищий трансферт Пенсійному фонду. Видатки на обслуговування боргу зросли на 32,1% через вищий розмір боргу та більші середньозважені ставки. Водночас капітальні видатки впали на 33,1%, що слідує негативній тенденції, про яку йшлося вище.

Хоча дефіцит Зведеного бюджету протягом перших десяти місяців 2013 року був нижчим за плановий (через нижчі запозичення), він зріс на 27,1% до 37,1 млрд. грн. (59,0% від річного плану). Цей показник не включає операційний дефіцит Нафтогазу, що є ще однією статтею зростання боргу.

Фінансування дефіциту, а також погашення боргу, є суттєвим викликом, оскільки Україна втратила доступ до міжнародного ринку капіталів в травні через ряд внутрішніх та зовнішніх причин (напр. дебати в США, збільшення занепокоєння щодо зовнішньої вразливості країни, відсутність заходів політики, які б сприяли фіскальній консолідації). В певні міри дефіцит було профінансовано за рахунок випуску ОВДП номінованих у доларах США, що надалі збільшує вразливість боргу до валютних ризиків.

З початку 2016 року обсяг ОВДП збільшився на 29,1% (на 25 листопада). Більшість нових ОВДП опинились в портфелі НБУ, що тепер володіє 58,7% сукупного обсягу ОВДП. Крім того державні банки також часто купували ОВДП.

Отже, бюджетний дефіцит в Україні не пояснюється передусім бізнес циклом, але радше нестійкою фіскальною політикою. Це свідчить про нагальність фіскальної консолідації, що також є необхідною з огляду на низький обсяг коштів на єдиному казначейському рахунку.

### **2.3. Аналіз ефективності методів фіскальної консолідації в контексті скорочення бюджетного дефіциту та недопущення боргової кризи**

Фінансова глобалізація передбачає розвиток міжнародної фінансової системи, яка характеризується значним зростанням обсягів державної заборгованості країн світу. Розглядаючи розвиток світової економіки, можемо констатувати, що бюджетний дефіцит є невід'ємною складовою фінансових систем багатьох країн. Надходження великої кількості іноземного капіталу як запозичень, дає змогу секторам економіки активізуватися в процесі інвестиційної діяльності. За цих обставин, запозичення на внутрішніх та зовнішніх ринках капіталу стають ефективним інструментом виходу з кризи. Використання іноземного капіталу - один з пріоритетних напрямків державної політики. З кожним роком для країн світу більшої актуальності набуває питання боргової політики. Її сутність розкривається через можливість формування способів використання, погашення та обслуговування залучених ресурсів. Однією зі складових менеджменту є фіскальна консолідація. Вона охоплює заходи, що забезпечують фінансову підтримку держави через досягнення стратегічних цілей боргової політики.

Фіскальна консолідація виявляється у стимуляції економіки через регулювання державного бюджету. Уряд корегує податки і витрачає отримані кошти для виконання покладених на державу обов'язків. Процес зміни структури податкових платежів та визначення напрямків використання коштів держави, власне, є її основою. Активізуючись у державному бюджеті (через регулювання доходів або видатків), вона стимулює економічний розвиток, але залежно від фази економічного стану країни може призвести до рецесії. Тому, в процесі використання цієї складової менеджменту державного боргу слід встановлювати стратегічні й тактичні цілі, які би відповідали реаліям розвитку держави.

Поширеною є думка, що з політичних мотивів фіскальна політика може

бути спрямована на досягнення економічного зростання будь-якою ціною, незважаючи на можливі негативні наслідки розгортання інфляційних процесів, які заважатимуть стійкому економічному зростанню в майбутньому [60, с. 8]. Її реалізація здійснюється через набір інструментів, а їхня взаємодія залежить від стану економіки, розвитку країни, політики і цілей уряду.

Термін «фіскальна консолідація» як інструмент успішного управління борговим навантаженням ввели Ф. Джіавазі та М. Пагано [61]. Основну увагу ці науковці зосередили на фіскальній консолідації з експансіоністським характером. Аналізуючи бюджетні скорочення в Європі, вони дійшли висновку, що використання нового виду політики ефективне, хоча сам результат залежить ще від декількох факторів. Зокрема Р. Перотті стверджував, що баланс бюджету в період фіскальної консолідації, залежить ще від політики провладного уряду [62]. Вважаємо, що цей фактор виявляє себе також у вітчизняній економіці як дестабілізаційний елемент.

У процесі вивчення поняття фіскальної консолідації сформувалися два напрямки: кейнсіанський та неокласичний, або, як його ще називають, некейнсіанський. Основний інструмент у фіскальній консолідації - це скорочення державних видатків і збільшення податків для зменшення дефіциту бюджету. Згідно з кейнсіанською теорією, зменшення дефіциту державного бюджету призводить до зростання ймовірності рецесії в економіці, що зумовлює виникнення проблем для країни. Це відбувається таким чином: держава співпрацює з усіма суб'єктами економіки через купівлю товарів, виплати зарплат, пенсій, соціальної допомоги. Призупиняючи свою діяльність у таких сферах, країна зменшує рівень економічної активності, що призводить до припинення вливання коштів в економіку.

Необхідно наголосити, що зменшення бюджетного дефіциту призводить до ревальвації національної валюти і зниження відсоткових ставок у економіці. Тому, у майбутньому можливе зменшення державного боргу через інфляційні процеси, викликані фіскальною консолідацією. Дана гіпотеза зосереджується на

зменшенні його дефіциту, що дасть змогу менше запозичати коштів. Саме такі процеси приведуть до становлення і стрімкого розвитку економіки. Менший дефіцит - менші процентні ставки. Внаслідок чого відбудуться стабільні процеси інвестування в економіку країни, як у довгостроковому періоді так і в періоди фіскальної консолідації [63, с. 2].

У процесі використання фіскальної консолідації в економіці країн визначають ряд критеріїв, за якими можна робити висновки про якість цієї політики. До них належать такі:

- впродовж року після впровадження фіскального регулювання має відбутися зростання ВВП принаймні на 2% від попереднього рівня або через два роки на 1,5% за кожний рік;

- фіскальна політика є ефективною, якщо після 3 років з початку рецесії економіки відношення дефіциту бюджету до ВВП у середньому становить 2% від показника ВВП базисного рівня або після 3 років спостерігається зменшення показника відношення державного боргу до ВВП у розмірі 5%;

- період фіскальної консолідації вважається експансіоністським, якщо середній темп приросту ВВП є більшим, ніж його зростання при використанні іншого типу політики [64, с. 498].

Крім критеріїв, на які можна орієнтуватися для визначення якості проведення фіскальної консолідації на практиці, використовують індикатори її ефективного використання. До них належать:

- досягнення низьких процентних ставок за запозиченнями. Низькі ставки запозичень слугують свідченням довіри до фіскальної консолідації, що уможливорює поточні та майбутні запозичення. З технічного погляду це полегшує процес рефінансування і не загрожує борговій стійкості країни;

- запобігання “дефіцитному зміщенню”. Схильність залишати негативний баланс бюджету наступним урядам важко побороти, що в підсумку призводить до порушення міжгенераційної рівності в розподілі добробуту та втрати боргової стійкості;

- згладжування ділового циклу. Податкові надходження й видатки часто можуть мати проциклічний характер, погіршуючи загальний макроекономічний результат;

- стимулювання урядових інвестицій. Інвестиції суспільного сектору призначені давати вигоду впродовж тривалого часу. Однак, при цьому, через специфіку бюджетних процедур дуже часто вони є менш пріоритетними, ніж поточні видатки [65].

Таблиця 2.2

### Строковий підхід до фіскальної консолідації

Тип політики	Підстава	Термін	Цілі
короткострокова фіскальна консолідація	посилення середньострокової боргової вразливості	3 - 5 років	- зменшення заборгованості країни; - скорочення бюджетного дефіциту
довгострокова фіскальна консолідація	після подолання значення державного боргу до ВВП 60%	5 - 10 років	- забезпечення відношення державного боргу до ВВП на рівні 40%; - скорочення бюджетного дефіциту

На наш погляд, позитивний результат фіскальної консолідації залежить від співвідношення дій уряду щодо державних видатків і державних доходів. Як зазначалося вище, інструменти фіскальної консолідації реалізуються на основі різних механізмів. Чітке розмежування та класифікацію цих інструментів необхідно здійснити для того, щоб визначити економічний потенціал фіскальної консолідації у процесі застосування конкретного інструменту. Так, у табл. 2.3 наведено податкові інструменти, які використовуються у процесі введення такої політики. Водночас ці інструменти поділяють на системні, комплексні та елементарні.

Таблиця 2.3.

## Класифікація податкових інструментів

Податкові інструменти		
Системні	Комплексні	Елементарні
Загальний рівень оподаткування (податкове навантаження); структура системи оподаткування; шкала оподаткування; застосування альтернативних систем оподаткування.	Спеціальні податкові режими, які вводяться за територіальною ознакою; спеціальні галузеві (секторальні) режими оподаткування.	Об'єкт оподаткування; склад платників податків; ставка податку; порядок визначення витрат, що вилучаються з бази оподаткування; база оподаткування; податкові санкції; податкова амортизація; терміни сплати податку; порядок перенесення податкових збитків; укладання міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування.

Складено автором на основі джерела [66].

Фіскальна консолідація одне із найважливіших завдань, яке стоїть перед багатьма країнами світу після світової фінансової кризи 2008-2009 років. Стрімке зростання бюджетних дефіцитів під час кризи створило суттєвий тиск до зростання державного боргу, що спричинило боргові кризи в окремих країнах. Україна також зазнала великого удару під час кризи і стикнулася із розширенням бюджетного дефіциту, в результаті чого державний борг за оцінкою зріс до 43% від ВВП в кінці 2013 року (з 12% у 2007 році). За широким визначенням (що включає операційний дефіцит державної компанії Нафтогаз) сукупний дефіцит сектору державного управління становитиме близько 8% від ВВП порівняно із 4,3% від ВВП у 2011 році.

Зрозуміло, що така ситуація не є стійкою і поточні фінансові труднощі уряду (наприклад відсутність доступу до міжнародних ринків капіталу, обмежена ліквідність на внутрішньому ринку капіталу, погіршення рейтингу та негативні очікування трьох найбільших рейтингових агенцій) підтверджують це. Отже, владі потрібно перейти на шлях фіскальної консолідації, щоб забезпечити стійкість бюджетного дефіциту. Це є великим викликом, але, разом з тим, реалістичним завданням, оскільки уряд продемонстрував спроможність це зробити раніше. У 2010-2011 роках уряд досягнув певного початкового

успіху в стабілізації державних фінансів, коли було суттєво знижено дефіцит.

Для досягнення фіскальної консолідації наші рекомендації можна розділити на чотири основні категорії. По-перше, ми вважаємо, що владі необхідно забезпечити додатній первинний баланс бюджету у розмірі 0,7% від ВВП, що стабілізує державний борг на поточному рівні. Цей показник потрібно забезпечити протягом наступних кількох років. По-друге, для забезпечення достатніх доходів варто відкласти зниження ставок податку на прибуток та ПДВ. Скорочення наявних податкових пільг (зокрема, в сільському господарстві) також є необхідним, при чому потрібно втриматись від впровадження нових пільг. Справедливі, стабільні та прозорі правила оподаткування збільшать надходження до бюджету в середньостроковій перспективі. По-третє, з боку видатків також є надзвичайно важливий простір до поліпшення. При цьому, зниження субсидії в секторі енергетики відіграє ключову роль, як і питання субсидій корпораціям. При цьому ухвалення закону про державну допомогу, а також упорядкування державних закупівель може забезпечити вищу ефективність видатків та більшу ефективність надання субсидій. Фінансування дефіциту повинно відбуватись у прозорий спосіб із чітким фокусом на зниження боргових ризиків (зокрема, валютних).

Крім того, потрібно зауважити, що фіскальна консолідація є лише одним із невід'ємних елементів ширшої стратегії для стабілізації української економіки, яка зараз характеризується найбільшим подвійним дефіцитом в світі. Зниження цих дисбалансів вимагає нового пакету економічної політики, який включає фундаментальні зміни щодо проведення грошово-кредитної та валютної політики. Дозвіл поступового збільшення гнучкості обмінного курсу може бути ще одним важливим компонентом цього пакету, що зможе знизити зовнішній дефіцит і підтримати стійке економічне зростання.

В реаліях сучасної економіки, суспільного життя й інтеграційних процесів у світі фіскальна консолідація стала одним з важливих і гострих питань дискусій, під час яких висловлюються кардинально протилежні думки та



робляться неоднозначні висновки.

Таблиця 2.4.

### Класифікація бюджетних інструментів фіскальної консолідації

Операційні заходи	Програмні заходи	Інші ініціативи
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Скорочення заробітної плати у суспільному секторі або скорочення персоналу;</li> <li>- реорганізація урядових видатків;</li> <li>- перегляд планів асигнувань на загальнодержавному рівні.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Оптимізація видатків на охорону здоров'я;</li> <li>- зміна системи соціального забезпечення;</li> <li>- перегляд систем виплат пенсій по старості;</li> <li>- оптимізація видатків на розвиток капітальної інфраструктури та сприяння сталому розвитку національної економіки.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Загальні скорочення видатків;</li> <li>- заморожування публічного споживання.</li> </ul>

На нашу думку, для аналізу фіскальної консолідації слід досконало вивчити дохідну частину бюджету, провести дослідження видаткової частини та простежити динаміку державного боргу та бюджетного дефіциту. Зменшення чи зростання цих показників буде основним критерієм у визначенні якості фіскальної консолідації та стане відповіддю на запитання про доцільність її застосування в Україні взагалі.

Аналізуючи дохідні джерела державного бюджету, робимо акцент на податковій політиці, оскільки саме вона слугує одним з інструментів фіскальної консолідації. Позитивні ефекти від податкової політики, яка спрямована на зростання економіки і передусім на зменшення бюджетного дефіциту та є інструментом фіскальної консолідації.

Виконання дохідної частини зведеного бюджету у 2016 році становило 782,7 млрд. грн., що більше аналогічного показника попереднього року на 130,7 млрд. грн., або на 20,0 %. Річний план виконано на 100,2 %.

Таблиця 2.5.

**Доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів  
у 2013-2016 роках**

Роки	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2016 рік проти 2015 року	
					Абсолютний приріст, млрд грн	Темп приросту, %
<b>Доходи</b>						
<b>Зведений бюджет, млрд грн, у т.</b>	<b>442,8</b>	<b>455,9</b>	<b>652,0</b>	<b>782,7</b>	<b>130,7</b>	<b>20,0</b>
- загальний фонд	375,0	388,9	602,7	718,3	115,6	19,2
- спеціальний фонд	67,8	67,0	49,3	64,4	15,1	30,6
<b>Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у т. ч.:</b>	<b>337,6</b>	<b>354,8</b>	<b>531,5</b>	<b>612,1</b>	<b>80,6</b>	<b>15,2</b>
- загальний фонд	290,1	308,7	501,1	571,6	70,5	14,1
- спеціальний фонд	47,5	46,1	30,4	40,5	10,1	33,2
<b>частка у доходах зведеного бюджету, %</b>	<b>76,2</b>	<b>77,8</b>	<b>81,5</b>	<b>78,2</b>	X	X
<b>Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у т. ч.:</b>	<b>105,2</b>	<b>101,1</b>	<b>120,5</b>	<b>170,6</b>	<b>50,1</b>	<b>41,6</b>
- загальний фонд	84,9	80,2	101,6	146,6	45,0	44,3
- спеціальний фонд	20,3	20,9	18,9	24,0	5,1	27,0
<b>частка у доходах зведеного бюджету, %</b>	<b>23,8</b>	<b>22,2</b>	<b>18,5</b>	<b>21,8</b>	X	X

Складно автором на основі [67, 68, 69, 70]

До дохідної частини державного бюджету з урахуванням міжбюджетних трансфертів надійшло 616,3 млрд. грн., що на млрд. грн., або на 15,3 %, більше аналогічного показника 2015 року. У тому числі до загального фонду державного бюджету надійшло 574,7 млрд. грн., до спеціального - 41,6 млрд. грн.

Виконання дохідної частини державного бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів становило 612,1 млрд. грн., що на 80,6 млрд. грн., або на 15,2 %, більше відповідного показника попереднього року.

Збільшення надходжень відбулось у податковій частині, тоді як у неподатковій частині було зафіксоване певне зменшення. Нарощування податкової складової (+23,1 %) відбулося, насамперед, за податком на додану вартість, обсяг якого зріс на 48,1 млрд. грн., або на 27,0 %, порівняно з

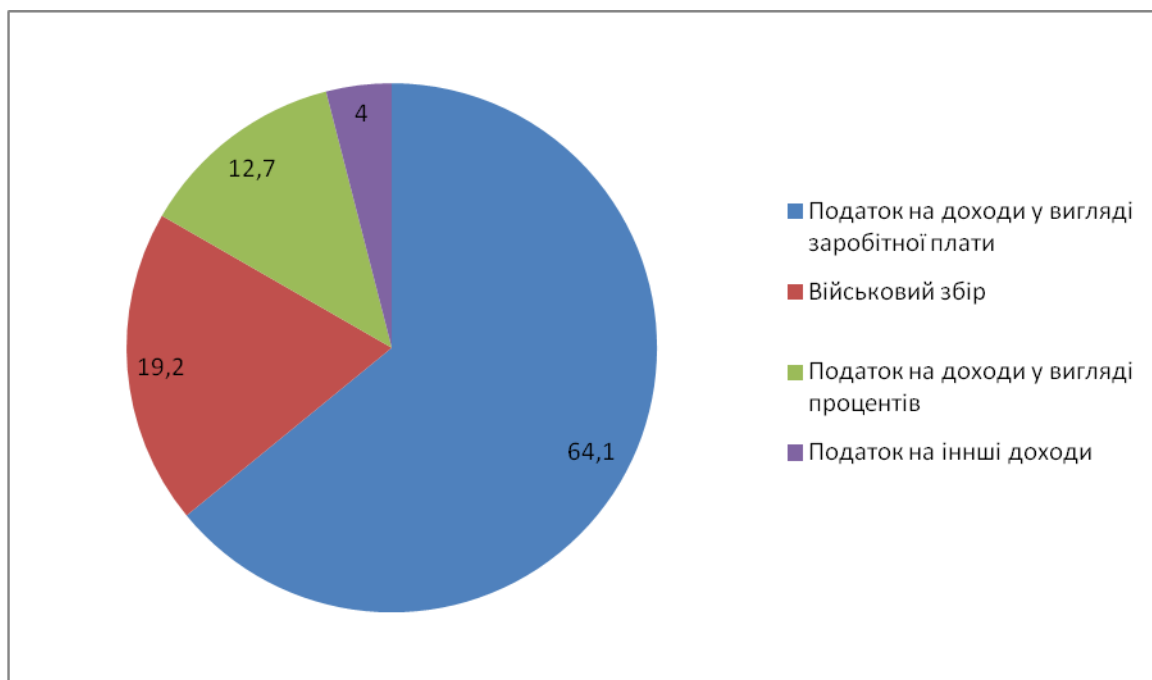
аналогічним періодом попереднього року. Крім того, збільшилися в 1,3 раза порівняно з попереднім роком надходження до державного бюджету податку на доходи фізичних осіб, що відображає зростання рівня зарплат у номінальному виразі.

Серед інших податкових джерел, які продемонстрували зростання, слід зазначити: податок на прибуток підприємств, який збільшився на 19,6 млрд. грн., або більш як у 1,5 раза; акцизний податок із вироблених в Україні товарів - на 16,3 млрд. грн., або на 42,1 %; акцизний податок із ввезених в Україну товарів – на 10,7 млрд. грн., або на 43,9 %. Від’ємну динаміку продемонстрували податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, обсяги надходжень яких скоротилися на 19,9 млрд. грн., або вдвічі, а також рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів - на 2,9 млрд. грн., або на 6,2 %, внаслідок суттєвого скорочення рентної плати за транспортування природних ресурсів. Крім того, зменшилися на 16,3 млрд. грн., або на 13,6 %, обсяги надходжень із неподаткових джерел через відсутність плати за видачу ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України, яких у 2015 році надійшло 9,1 млрд. грн., а також через зменшення обсягу коштів, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України», на 24 млрд. грн., або більш ніж на третину. За підсумками 2016 року на 5,3 в. п. збільшилася податкова складова у структурі доходів як зведеного, так і державного бюджетів. У зведеному бюджеті відбулося зменшення частки неподаткових доходів на 5,5 в. п., у державному - на 5,6 в. п.

Іншим податком на доходи, що зараховується до державного бюджету, є податок на доходи фізичних осіб, його надходження за результатами 2016 року становили 59,8 млрд. грн., що на 14,7 млрд. грн., або на 32,7 %, більше, ніж у попередньому році. Рівень виконання бюджету за цією статтею становить 106,6 %.

Найбільшою складовою аналізованого податку (33,0 млрд. грн.) є податок

на доходи у вигляді заробітної плати, що становить майже 2/3 всіх надходжень. П'ята частина надходить до державного бюджету у вигляді військового збору (11,5 млрд. грн.), введеного у 2014 році як тимчасовий засіб наповнення бюджету у надзвичайних умовах. Крім того, суттєву частку складають надходження від оподаткування процентів (7,6 млрд. грн.).



**Рис. 2.5. Структура надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету у 2016 році, %**

Складно автором на основі [67, 68, 69, 70]

У 2016 році до державного бюджету надійшло 226,5 млрд. грн. податку на додану вартість, що на 48,1 млрд грн, або на 26,9 %, більше відповідного показника попереднього року. Збільшення відбулося за всіма складовими податку: з вироблених в Україні товарів - на 31,4 млрд грн, або на 29,1 %, із ввезених на територію України товарів - на 42,7 млрд грн, або на 30,8 %. Збільшився проти попереднього року також обсяг відшкодованого податку з бюджету - на 26,0 млрд грн, або на 38,0 % [70].

Майже вдвічі зріс показник середньомісячного обсягу відшкодувань - з 5,7 млрд. грн. у 2015 році до 10,5 млрд. грн. у 2016 році. Втім, у червні 2016

року відбулося фактичне припинення відшкодування ПДВ: протягом цього місяця зазначений показник становив всього 0,1 млрд. грн. проти 7,2 млрд. грн. у середньому за попередні п'ять місяців. Причиною цього стало проведення документальних перевірок сільськогосподарських підприємств через підозру у махінаціях з відшкодуванням ПДВ. У наступному ж місяці, коли були здійснені затримані відшкодування, відбулося скорочення загального обсягу надходжень ПДВ до бюджету. Ця ситуація вкотре засвідчила серйозність проблеми справляння податку на додану вартість в Україні.

З огляду на те, що обсяги імпорту у 2016 році порівняно з попереднім роком практично не змінилися, причиною різкого скорочення надходжень мита стала лібералізація значної кількості ставок ввізного мита для товарів походженням із Європейського Союзу.

Відповідно, найсуттєвіше зменшення було зафіксовано щодо надходжень ввізного мита (за винятком ввізного мита на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них), яке скоротилося на 22,1 млрд. грн., або майже в 2,5 раза. Водночас у частині ввізного мита на нафтопродукти було зафіксовано подвійне зростання обсягів надходжень.

Надходження акцизного податку становило 90,1 млрд. грн., що на 27,0 млрд. грн., або на 42,8 %, більше відповідного показника минулого року. Річний план перевиконано як у цілому (на 10,1 %), так і за складовими: податком із вироблених в Україні товарів (на 4,6 %) і акцизним податком із ввезених товарів (на 20,0 %). При цьому частка надходжень акцизного податку з вироблених в Україні товарів зменшилася на 0,3 в. п. і становила 61,2 % від загальних надходжень податку [71].

Основним чинником збільшення надходжень акцизного податку у 2016 році стало зростання ставок на більшість груп підакцизних товарів. Так, у частині алкогольних напоїв ставки збільшилися в 1,5-3 раза: з 1 січня 2016 року збільшено ставки на спирт в 1,5 раза, на пиво - удвічі, на слабоалкогольні напої - утричі. З 1 березня 2016 року збільшено ставки на горілку та лікєро-горілчані

вироби в 1,5 раза, на кріплені вина та вермути, а також на ігристі вина - у 2 раза. Збільшилися ставки податку і щодо тютюнових виробів: специфічна ставка зросла на 40 %, адвалорна - на 12 %. При цьому вартість тютюнових виробів, що оподатковується акцизним податком, буде включати ПДВ, а це також впливатиме на подорожчання тютюнової продукції. З 1 січня 2016 року передбачено також підвищення акцизного податку на пальне: для бензинів ставка зросла з 202 євро до 228 євро за тонну, на дизельне пальне - зі 100-132 євро до 113-149 євро за тонну, на скраплений газ - з 50 до 57 євро за тонну.

Обсяг неподаткових надходжень склав 103,6 млрд. грн., що на 16,4 млрд. грн., або на 13,6 %, менше відповідного показника 2015 року. Річний план перевиконано на 18,2 %. При цьому в частині власних надходжень бюджетних установ - майже на 80 %, адміністративних зборів і платежів - майже 50 %.

Таким чином, значний вплив на взаємозв'язок між дефіцитом бюджету та ВВП здійснює податкова система. Логіка цього взаємозв'язку полягає у тому, що податки самим фактом вилучення частини доходу впливають на рішення платників щодо напрямів використання обмежених ресурсів. Якщо до запровадження податків ринкові механізми забезпечували їх ефективний розподіл, то під впливом оподаткування його ефективність може зменшуватися, що негативно вплине на економічне зростання. Чим більше деформацій у ринковому механізмі розподілу ресурсів породжує оподаткування, тим негативнішими є його наслідки для економічної динаміки. Оскільки мірилом деформуючого впливу податків є надлишковий податковий тягар, тобто, втрата ефективності, спричинена падінням споживання і виробництва оподатковуваних благ нижче оптимального рівня, то чим він буде меншим, тим сприятливіші умови для економічного зростання створює та чи інша податкова система. Із суспільним призначенням податків бути джерелом фінансування суспільних благ пов'язаний інший аспект їх впливу на економічне зростання. Оскільки пропозицію суспільних благ ринок забезпечити не може, або може,

але з більшими витратами, ніж держава, то перебирання останньою на себе функції надання цих благ є умовою більш ефективного використання обмежених ресурсів. Тобто, запроваджуючи податки, що деформують ринковий механізм розподілу ресурсів, держава за допомогою тих самих податків може долати чи принаймні зменшувати інші деформації, що виникають внаслідок „провалів ринку”, і, тим самим, позитивно впливати на розподіл ресурсів та економічну динаміку.

Таким чином, присутність і вплив держави в економіках багатьох країн зростає. Розуміння суспільством наслідків такого впливу змусило багато країн переглянути свої погляди на процес функціонування найважливішого елементу державного устрою — державних фінансів. Сучасні вимоги до останніх повинні сприяти підвищенню якості виконання функцій держави та послуг, що надаються нею суспільству.

Необхідно зазначити, що загальновідомим чинником дефіциту бюджету є обмеженість коштів у держави для забезпечення наповнення бюджету необхідними доходами. Причиною цього можуть бути: спад виробництва, високий рівень собівартості виробництва товарів, потреби у новітньому обладнанні та реконструкції виробництва за рахунок впровадження нових технологій, а в цілому зниження ефективності господарювання.

Отже, бюджетний дефіцит є невід’ємним частиною сучасної бюджетної політики держави навіть найбільш економічно розвинутих країн Європи, що свідчить про складну природу цього явища і неоднозначність його наслідків. Так, за певних умов дефіцит бюджету є благом для держави і може виступати антикризовим фактором, даючи стимулюючий імпульс економіці країни.

Однак, зазвичай наслідки бюджетного дефіциту несуть в собі занепад соціально-економічного розвитку і пов’язані скороченням інвестиційних процесів. В деяких випадках високий хронічний дефіцит державного бюджету може призвести до дефолту.

Вищезазначене дозволяє зробити висновок, згідно з яким формування податкової системи, сприятливої для економічного зростання, передбачає не зменшення загальної суми податків чи їх рівня (частки податків у ВВП) будь-якою ціною, а, передусім, мінімізацію надлишкового податкового тягара за даної величини податкових надходжень, необхідної для виробництва суспільних благ.

Проте, спрямовуючи податкові надходження на виробництво суспільних благ, держава може додавати до деформацій, породжених оподаткуванням, деформації, що є наслідком її необгрунтованого втручання у виробництво і розподіл приватних благ чи перевищення міри державної участі у виробництві та пропозиції змішаних благ. Наслідком деформацій, породжених нераціональним використанням податкових надходжень, може стати бюджетний дефіцит, а в наступному бюджетному році - підвищення рівня оподаткування за критичну межу (граничну норму) з неминучими негативними наслідками для економіки. При цьому, доки оподаткування не виходить за межі граничної норми, встановити його взаємозв'язок з економічним зростанням досить важко. І це є однією з причин того, що емпіричні дослідження, проведені вченими різних країн, досі не дали достатніх доказів існування такого взаємозв'язку.

Крім того, потрібно зауважити, що фіскальна консолідація є лише одним із невід'ємних елементів ширшої стратегії для стабілізації української економіки, яка зараз характеризується найбільшим подвійним дефіцитом в світі. Зниження цих дисбалансів вимагає нового пакету економічної політики, який включає фундаментальні зміни щодо проведення грошово-кредитної та валютної політики. Дозвіл поступового збільшення гнучкості обмінного курсу може бути ще одним важливим компонентом цього пакету, що зможе знизити зовнішній дефіцит і підтримати стійке економічне зростання.



## РОЗДІЛ III

### ПРОБЛЕМИ ЗБАЛАНСУВАННЯ ДОХОДІВ І ВИДАКТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)

#### **3.1. Використання світового досвіду мінімізації бюджетного дефіциту: уроки для України**

В умовах посилення несприятливих тенденцій у соціально-економічному розвитку більшості країн світу (екологічні проблеми, терористичні загрози, старіння населення, стихійні лиха тощо) збільшився попит на державні послуги, що викликало зростання бюджетних витрат та посилення фіскального напруження. Уповільнення темпів економічного зростання змушує уряди переглядати структуру та обсяги бюджетних видатків, оптимізувати витрати бюджету та перепиняти практику витрачання коштів на неефективні проекти, оскільки значне зростання частки перерозподілу ВВП через бюджет негативно впливає на темпи зростання. Запровадження системи довгострокового бюджетного планування дозволяє оцінити наявні фінансові ресурси, необхідні для реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни, виявити резерви для скорочення бюджетних видатків та підвищення якості державних послуг.

Через фінансово-економічну кризу у світовій економіці багато країн зазнали негативного впливу державного боргу та дефіциту бюджету. В економіках держав почали виникати різні проблеми, це пов'язано з негативною зміною економічних показників як на мікро-, так і на макрорівнях. Проаналізувавши економічний розвиток окремих провідних держав, можемо стверджувати, що для більшості європейських країн прерогативою є зменшення боргового навантаження на економіку, зниження бюджетного дефіциту і надалі очікування економічного зростання. Водночас варто зазначити, що за цих обставин, питання зростання стає другорядним, оскільки спочатку вирішуються

проблеми, пов'язані з бюджетним дефіцитом.

Піонером у запровадженні планування на макроекономічному рівні вважаються США, що розглядали його як інструмент державного антикризового регулювання економіки у період першої світової кризи на початку 30-х років ХХ ст. Вважається, що саме Дж. Кейнс заклав основи економічного прогнозування та програмування. Перші плани на макроекономічному рівні охоплювали фінансово-бюджетну та грошово-кредитну політику та виражалися у складанні національних бюджетів, які враховували доходи країни загалом (доходи державного та приватного секторів).

Що стосується урядів європейських країн, то починаючи з 20-х років минулого століття було ініційовано наукові дослідження щодо опису та прогнозування економічних циклів на основі статистичних рядів, що спонукало в подальшому окремі країни до розширення функцій урядових статистичних установ або до створення нових інститутів для здійснення аналізу економічного стану держави. У сучасних умовах довгострокове макроекономічне прогнозування потребує надійності прогнозів обсягів бюджетних витрат та пов'язаних з ними податково-бюджетних цільових показників, які б у сукупності забезпечили розробку достовірних та надійних прогнозів майбутніх ресурсів загальнодержавного сектору економіки. Щодо вибору універсального та найбільш ефективного методу макроекономічного прогнозування, то ще тривають численні дискусії. Тому кожна країна використовує різні методи та моделі прогнозування залежно від домінуючих наукових підходів та усталеної практики бюджетування.

Багато європейських країн не були підготовлені до спаду економіки. Вони діяли під впливом економічного зростання на основі приватної власності та збільшення податків (приклад Франції), так як це давало їм змогу збільшити державні видатки. Деякі країни допускали надто високі суми видатків, що стало причиною дефіциту бюджету (приклад Греції), який, відповідно, призвів до

появи і зростання державного боргу в період кризи.

Всі країни-учасниці Євросони повинні дотримуватися закладених у Маастрихтському договорі та пов'язаного з ним «Пакту стабільності та розвитку» фіскальних параметрів для сектору загального державного управління. Зокрема, встановлених верхніх обмежень для щорічного дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП і загального боргу до 60 % ВВП. Відповідно держава повинна реалізовувати принцип збалансованості бюджету та розробляти щорічні програми для забезпечення стабільності та зростання економіки, що сприяють виконанню визначених цільових показників див. табл. 3.1.

Таблиця 3.1.

**Очікуваний рівень бюджетного дефіциту  
в країнах світу (за оцінками МВФ)**

<b>Країна</b>	<b>2015 р., %</b>	<b>2017 р., %</b>	<b>Абсолютне відхилення</b>
Японія	6,4	5,2	-0,8
США	5,6	5,4	-0,2
ЄС	2,2	1,0	-1,2
Іспанія	4,8	2,9	-1,9
Словенія	4,1	3,6	-0,5
Великобританія	4,1	1,5	-2,6
Ірландія	3,0	1,7	-1,3
Франція	3,0	1,3	-1,7
Греція	1,9	0,7	-1,2

Складено автором на основі [72]

Черговою проблемою для країн Європи є старіння населення. Збільшення віку людей, старших від 65 років, спричиняє зростання видатків (відповідно до виплат пенсій і соціального забезпечення). Це ускладнюється також тоді, коли кількість робочих місць невелика, оскільки молодого населення небагато й надалі зберігається низька народжуваність. Внаслідок цього зменшуються доходи держави через податковий механізм та суттєво ускладнюється проблема фінансування державного боргу та формування бюджетного дефіциту.

Так, зокрема у Великобританії, застосовують «золоте правило», згідно з яким протягом економічного циклу уряд здійснює запозичення виключно на інвестиційні цілі, а не для фінансування поточних видатків, а також «правило стійкості інвестицій», відповідно до якого відношення чистої величини державного боргу до ВВП протягом економічного циклу має бути стабільним та обумовленим. Натомість, в Японії та Нідерландах часто використовують правило державних фінансів, яке передбачає збалансованість поточних бюджетних доходів і видатків, що на наш погляд, є актуальним і для України. Окрім того, в умовах поглиблення глобальної економічної рецесії, політика держави має орієнтуватися на всебічну підтримку вітчизняного товаровиробника, забезпечення стабільності банківської системи та збалансування грошово-кредитної політики НБУ.

Вивчаючи досвід країн світу щодо мінімізації бюджетного дефіциту, звернемо увагу на Ірландію та Іспанію. Так, в Ірландії уряд використовує багатолітні фіскальні плани. В Іспанії була оголошена кумулятивна фіскальна консолідація (переважно зорієнтована на видатках), вартість якої сягала 65 млрд. євро, або 6,2% ВВП.

Аналізуючи світовий досвід, необхідно звернути увагу на Ісландію. До 2008 р. у цій країні спостерігався бюджетний профіцит. Він становив близько 5,5% ВВП щорічно. Проте, після початку колапсу в світовій економіці, в державі виник дефіцит який дорівнював 13,5% ВВП у 2009 р. та 9,9% ВВП у 2011 р. У 2009 р. уряд запровадив план фіскальної консолідації. Головне його завдання полягало у поверненні економіки до стабільності й рівня розвитку, де зберігається профіцит (як у попередні роки). Основний акцент у цьому плані робився на видатках. Планувалося зменшити експлуатаційні видатки, страхування пенсій та фінансування будівництва доріг. З урахуванням доходів до бюджету Ісландія вжила таких заходів: зростання прибуткового та соціального податків, створення додаткових акцизів на тютюн та пальне.

Економічний розвиток цієї країни підтверджує, що у процесі

впровадження фіскальної консолідації тут збалансовано використовувалися податковий і видатковий інструменти. Для України, застосування таких інструментів стане доволі ефективним, оскільки воно здійснюватиме на економіку мінімальне навантаження.

Ще одним прикладом ефективного поєднання інструментів фіскальної консолідації слугує Мексика. У своїй практиці вона намагається об'єднати підвищення податків і обмеження видатків, оскільки її урядовці побоюються за можливе зниження доходів країни внаслідок падіння цін на нафту. Обмежуючи бюджет від “нафтових доходів”, вони вдалися до підвищення ставки ПДВ з 15% до 16%. Водночас, зросли ставки податку на грошові депозити й акцизний податок. Що стосується видатків, то уряд зобов'язався зменшити адміністративні та оперативні видатки. Заощаджені кошти сплановано переспрямувати на соціальні програми. Використання таких заходів в Україні, на наш погляд, видається неможливим, оскільки значним дохідним джерелом в Мексиці є кошти, отримані від продажу нафти, а Україна цих ресурсів, звичайно, не має [73].

Застосування інструменту видатків буває доволі ефективним. Однак, як показує досвід інших держав, консолідація зорієнтована на видатковий інструмент займає більше часу, ніж консолідація, яка використовує дохідний інструмент. Так, наприклад, Люксембург для стабілізації бюджету використовує фіскальну консолідацію. Така необхідність зумовлена зростанням бюджетного дефіциту з 0,7% ВВП у 2009 р. до 2,2% у 2010 р. [74]. Пакет фіскальної консолідації там побудований на зменшенні державних видатків, що передусім стосується інвестицій та субсидій підприємствам. Дохідний інструмент спрямований на зростання ставок податку на прибуток. Уряд країни планує за 3 роки знизити державний борг до 30% ВВП. На нашу думку, обмеження часу періодом 3 роки не зможе показати реальний результат від впровадженої фіскальної консолідації та дати однозначну відповідь на те, чи досягнуте зростання, якщо воно буде, зумовлене веденням саме такої політики.

Черговим прикладом застосування фіскальної консолідації можна назвати Бразилію. Дії країни зі скорочення державного боргу застосовувалися з 1999 р. Фінансова дестабілізація у світовій економіці в 2008 р. призвела до перегляду економічних засад. Основна увага приділялася грошовій і кредитній політиці. Бюджетна сфера займала важливе місце у процесі врегулювання глибини кризи й забезпечення стійкості фінансового стану. Головним аргументом фіскальної консолідації у бразильців стала координація між валютною та фіскальною консолідацією в момент її впровадження. Саме за таких узгоджених дій відношення державного боргу до ВВП у державі за період 2007 - 2010 рр. зменшилося з 45,1% до 40,2% [75, с. 11].

Дії уряду Бразилії, щодо врегулювання економічної нестабільності базувалися на принципах плаваючого обмінного курсу і цільовому режимі інфляції. Цільовий рівень інфляції - це економічна політика, в якій центральний банк використовує оцінки та робить прогнози, або “мету”, а потім намагається втримати фактичну інфляцію за допомогою зміни процентних ставок й інших грошово-кредитних інструментів. Фінансова дисципліна представлена у вигляді жорсткої економії бюджетних коштів. Такий набір фінансових інструментів був доволі ефективним і допоміг уряду рухатися до визначених цілей, а саме зменшення державного боргу та бюджетного дефіциту. Так, вже з 2002 р., коли відношення державного боргу до ВВП становило 62,86% (це було максимумом за період нестабільності), можна простежити, як цей показник зменшувався і в 2011 р. дорівнював 36,49%, що є найменшим за час дослідження. Фіскальна консолідація у Бразилії ефективно сприяла зменшенню зовнішнього боргу і суттєво вплинула на структуру внутрішньої заборгованості.

Наступним кроком, пов'язаним з фіскальною консолідацією, стало зростання інвестиційного рейтингу в країні. У результаті фіскальна консолідація показала ефективність довгострокової структури під час фінансової кризи. Проте, однією з перешкод у процесі фіскальної консолідації була податкова політика. Макроекономічні умови, які сформувалися у країні,

призвели до конфлікту між припливом іноземного капіталу й внутрішнім зростанням. Це, перш за все, стосувалося банківської сфери, яка різко нарощувала кредитування на основі іноземного капіталу. Наріжним каменем при цьому виявилася інфляція.

Ефективним методом у процесі фіскальної консолідації виявилася переорієнтація із зовнішнього боргу на внутрішній. Для України це може дати позитивний результат, бо існування внутрішнього боргу краще, тому що кошти залишаються всередині країни.

За ситуації збільшення державного боргу починають зростати видатки. Значна їхня частина припадає на суспільні потреби. Соціальним видаткам належить домінуюча частина у видатках країни, що характерно для держав в яких виникають проблем з державним боргом. Доцільно вказати, що при цьому доходи також починають збільшуватися.

Як позитивний приклад впровадження фіскальної консолідації варто навести дії уряду Італії. Передусім уряд Італії провів пенсійну реформу, яка мала зменшити видатки уряду, і встановив ліміти на видатки, які передбачалося здійснюватися з державного бюджету. В ситуації, що склалася, увага приділялася органам місцевого самоврядування. Їм також встановлювалися ліміти на видатки й обмежувалися бюджетні трансферти, причому важливий акцент робився на дохідній базі органів місцевої влади для покращення стану бюджету. З метою регулювання та контролю за визначеними завданнями на місцях, а також для контролю за фінансами (як у країні загалом так і на місцевому рівні) формувалися показники, дотримання яких було важливе й неухильне для виконання. Уряд запроваджував чіткі плани щодо ефективного використання коштів бюджету та його максимальної оптимізації.

Описані вище заходи були важливими, здійснювалися поступово і відігравали роль супутніх у процесі фіскальної консолідації. При їхній реалізації економіка зазнавала структурних реформ, що мали дуже складний характер. Так, пенсійна реформа, яка знизила пенсійні видатки до 14% ВВП (за

прогнозами, без такої реформи видатки на пенсійне обслуговування становили би 23% до 2038 р.).

Для ефективного управління видатками уряд країни вдався до децентралізації влади. Ця реформа піддавалася критиці, оскільки вона не передбачала відповідальності органів місцевого й регіонального управління щодо використання коштів з бюджету. Фінансова автономія місцевих органів влади поступово стала посилюватися. Окремим інститутам економічного господарювання надавалися права щодо самостійного регулювання видатків. Це починалося насамперед з медичних закладів.

У сфері доходів бюджету автономні органи місцевого самоврядування, крім загальнонаціональних податків, застосовували окремі податки та суттєво перерозподілили їхнє надходження. В результаті цього, реформи, які запроваджувалися в Італії, короткострокові заходи щодо покращення економіки і підготовка та використання інструментів фіскальної консолідації дали позитивні ефекти.

Яскравим прикладом впровадження фіскальної консолідації в період зростання заборгованості та вирішення супутніх проблем, пов'язаних з розбалансуванням економіки, слугує Канада. При аналізі ефективності її впровадження в цій державі розглядають два епізоди. Перший епізод базується на здатності уряду результативно управляти бюджетним процесом в різні періоди економічного циклу (це пов'язано з метою - урівноважити баланс). Другий епізод пов'язаний з фіскальними правилами. Саме вони, на думку економістів, є головною перевагою законних фінансових обмежень. Це підтверджує теза, що таким чином відбувається ідентифікація зовнішніх обмежень внутрішнім. За допомогою цих правил можна реалізовувати політику уряду щодо фінансового ринку і збільшувати ймовірність його ефективної роботи в досягненні визначених завдань.

Імплементация досвіду Канади, пов'язаного з застосуванням цих правил у процесі дії фіскальної консолідації, для України була би доцільною. Такі



нововведення сприяли би впровадженню чіткого дотримання механізмів фіскальної консолідації в діяльності уряду.

Прикладом для наслідування у використанні фіскальної консолідації є Франція. Після Другої світової війни вона перебувала на стадії підйому. Зростання бюджетного дефіциту країни та збільшення державного боргу стали причинами, які змусили уряд вдатися до жорсткого контролю за видатками. В результаті, за статистичними даними, відношення видатків до ВВП у Франції в 1960-х р. становило 35%, а до 1990 р. воно сягнуло до 55%. Значне підвищення державних видатків негативно відобразилося на зростанні видатків на соціальне забезпечення у місцевих органах влади.

Водночас передбачалося впровадження додаткових податків на особисті й корпоративні доходи, був введений новий податок на паливо. Самі видатки мали зазнати значного зниження відповідно до капітальних і поточних розрахунків. Компенсацією за це стала зменшена ставка ПДВ - з 20% до 17,6%. Проте такий план значного ефекту також не дав. Хоча дефіцит державного бюджету зменшився, надалі простежувалося зростання державних видатків.

Наприклад, французький уряд для скорочення дефіциту у 2015-2017 рр. збільшуватиме податкове навантаження, посилюватиме боротьбу з шахрайством, ухиленням від сплати податків і збільшуватиме надходження до Пенсійного фонду. Бюджет Франції на 2015 р. передбачає скорочення витрат на 15 млрд. євро. Також заплановано підвищення податку на додану вартість. За допомогою проведення структурних реформ, які сприятимуть економічному зростанню та збільшенню рівня зайнятості населення, уряд планує скоротити дефіцит бюджету.

План фінансової стабілізації на 2015-2017 рр. пропонує провести економію видатків у сумі 50 млрд. євро до 2017 р. для того, щоб привести показник дефіциту бюджету відповідно до загальноєвропейських норм — 3% ВВП — у 2015 р. Економію коштів передбачається проводити за рахунок скорочення видатків на утримання центрального апарату держави — 18 млрд.

євро, систему соціального захисту та підтримки населення — 11 млрд. євро, систему медичного страхування — 10 млрд. євро, місцеві бюджети (муніципалітети, департаменти, регіони) — 11 млрд. євро. [76]

За рахунок впровадження додаткових податків для домашніх господарств та підприємств планується отримати 3 млрд. євро. Зокрема оподаткування десятивідсоткової надбавки до пенсії для французів, що мають троє і більше дітей, дозволить отримати 1,2 млрд. євро додатково.

Ці заходи передбачали збільшення податків на домогосподарства й нафтопродукти, введення нового податку на особистий дохід для фінансування системи соціального забезпечення, зростання державних виплат за обслуговування, обов'язкові схеми заощадження і скорочення видатків [77, с. 8]. Аналіз запровадження фіскальної консолідації показує, що впродовж 50 років свого розвитку країна для стабілізації економіки вдавалася до реалізації різних планів, але це не завжди давало бажані результати. Підтвердженням цього стали особливо перші її спроби. Причина таких невдач полягала у тому, що прийняті плани були зорієнтовані на короткий термін та не узгоджувалися з бюджетним плануванням.

З досвіду цієї держави можна запозичити для використання в Україні окремі заходи діяльності уряду. Найважливішими серед них є: обов'язкове обмеження директивних органів; розподіл видатків та корегування консолідації через всі рівні апарату державного управління; формування головної цілі - бюджетного дефіциту. Вивчивши практику застосування фіскальної консолідації у Франції, доходимо висновку, що використання короткострокових планів - це неефективний метод. При її запровадженні в Україні доцільно розробляти довгострокові плани, бо саме вони дадуть змогу проводити додаткові структурні реформи в економіці, які допоможуть досягти позитивних результатів.

Що ж стосується боргової політики України у ситуації зі зростанням державного боргу, то тут досвід Швеції з практикою використання фіскальної

консолідації видається більш вдалим. На сьогодні це держава, де фінансова система працює на високому рівні. Боргове навантаження на економіку перебуває в межах норми, хоча в 1990-х рр. Швеція опинилася в глибокому кризовому стані. Збільшувалися дефіцит бюджету і темпи безробіття, зменшувалися доходи. Банківська система фактично перебувала у стані занепаду. Зазнали краху також фінансова та валютна системи. Все це стало причиною подальшого зростання бюджетного дефіциту й державного боргу.

До короткострокових заходів передусім належала відмова від фіксованого обмінного курсу та впровадження більш жорстких засобів економії. Проте реалізація цих заходів не дала ефективного результату, а фіскальна консолідація не зменшила дефіцит бюджету до відповідного рівня. В довгостроковому періоді було введено нову податкову систему, яка передбачала розширення податкової бази і зниження податкових ставок. Здійснювалися реформи в пенсійній, бюджетній та ринковій сферах, зверталася увага на стимулювання виробництва й поліпшення соціальних послуг. У результаті проведення узгоджених дій фіскальної консолідації та вирішення супутніх проблем, пов'язаних з державним боргом і бюджетним дефіцитом, Швеція за короткий період досягла рівня економічно розвиненої країни.

Прикладом успішної фіскальної консолідації слугує економіка Болгарії. Перехід до ринкової економіки виявився для Болгарії надто проблемним. Відбувалося скорочення дохідної бази через втрату ринку збуту (внаслідок розпаду соціалістичної системи) та проведення податкової реформи (зменшилася кількість платників податків через зростання безробіття у країні). Міграція людей стала важливою причиною скорочення кількості платників податків.

Тому уряд країни зменшив виробничі субсидії, здійснив лібералізацію цін, регулював розмір доходів. Наведений приклад застосування фіскальної консолідації показує, як країна, перебуваючи в кризовому стані, при переході від одних економічних відносин до інших, змогла подолати перешкоди,

пов'язані з дефіцитом бюджету та державним боргом. Потрібно наголосити, що реформи, які запроваджувалися поступово, дали позитивні результати, особливо в довгостроковому періоді.

Здійснивши аналіз ситуацій в різних економічно розвинених країнах, можна дійти висновку, що процес фіскальної консолідації є доволі містким та багатогранним. Серед фахівців-теоретиків і економістів-практиків досі точаться дискусії щодо окремих аспектів фіскальної консолідації. Однак актуальним питанням є, що краще: запровадження процедури зниження державних видатків, які в довгостроковому періоді можуть привести до економічного зростання, чи запровадження збільшення податкових надходжень у короткостроковому періоді, що дають змогу зменшити суму державного боргу.

З урахуванням досвіду зарубіжних країн доцільно розглянути можливість запровадження фіскальної консолідації в Україні, визначити перспективи та етапи впровадження й аргументувати необхідність її застосування. На думку деяких науковців для України необхідно виконати такі рекомендації:

- досягнення урядом позитивного сальдо балансу до рівня 0,7% ВВП. Цей показник має досягатися впродовж декількох років;
- з точки зору забезпечення достатності доходу не можна знижувати ставки податків та допускати відхилення різних податкових пільг. Справедливі, постійні й прозорі правила оподаткування сприятимуть поліпшенню зборів доходу в середньостроковій перспективі;
- статті видаткової частини потребують вдосконалення, для чого є багато можливостей. Це стосується енергетичних і корпоративних субсидій.
- фінансування іншої частини дефіциту необхідно проводити на прозорій основі та з чітким уявленням з приводу зменшення ризиків щодо запозичень;
- виправлення вмонтованих стабілізаторів у фінансовій сфері;
- втримання тиску з боку перевитрат бюджету;
- забезпечення фінансової й боргової стійкості у країні.

Отже, за відсутності реального економічного зростання або при стійкій

спадній динаміці економіки відносна величина дефіциту бюджету необмежено збільшуватиметься, тому, зрештою, здійснювати обслуговування державного боргу й неінфляційне фінансування бюджетного дефіциту стане практично неможливо. Фінансування бюджету за рахунок нових запозичень в обсягах, що відповідатимуть реальним можливостям України, доцільно проводити з огляду на мінімізацію їхньої вартості та утримання боргу в економічно безпечних межах. Превалювання політичних інтересів над економічною доцільністю у прийнятті важливих рішень у сфері макроекономічної політики не дає змоги гармонійно поєднати інтереси громадян, держави і суб'єктів економічної діяльності з метою забезпечення загального економічного розвитку та з урахуванням соціально-економічних реалій.

### **3.2. Ефективність управління бюджетним дефіцитом з використанням механізму фіскальних правил і норм**

Особливо гострою для України, ще із перших днів державної незалежності, постає проблема нестачі необхідних фінансових ресурсів та недостатньо ефективного бюджетного менеджменту. Саме це є вагомою причиною існування дефіциту бюджету та постійного залучення державою кредитних ресурсів для забезпечення власних функцій. Як наслідок, хронічні бюджетні дефіцити та збільшення обсягів урядових позик зумовили необхідність формування обґрунтованої системи управління бюджетним дефіцитом.

У вітчизняній науковій літературі проблему управління бюджетним дефіцитом практично не розглядають, зводячи усе до способів та методів управління державним боргом. Так, зокрема, аналізуючи взаємну корельованість дефіциту бюджету та державного боргу, професор С. Юрій більше уваги привертає саме стану та напрямам зменшення державної заборгованості [78], а науковець О. Василик, торкаючись питання бюджетної

незбалансованості, лише наводить певні напрями для забезпечення зростання доходів та скорочення бюджетних видатків [79, с. 91]. Інший вітчизняний вчений О. Барановський фокусує увагу на доцільності вирішення проблеми дефіциту бюджету в контексті запобігання та протидії фінансовим кризам [80]. Така ж ситуація спостерігається й у російській науково-теоретичній літературі. Зокрема, професор Л. Дробозіна розглядає проблему дефіциту бюджету з позиції бюджетного навантаження та способів фінансування дефіциту [81, с. 119], а російський науковець Т. Брайчева більшу увагу привертає концепціям регулювання дефіциту [82, с. 124], не пропонуючи при цьому комплексного підходу до вирішення проблеми. На наш погляд, ефективний менеджмент дефіциту бюджету та збалансована боргова політика можуть забезпечити міцне підґрунтя для неухильного економічного поступу та здійснення глибоких структурних соціально-економічних перетворень.

Управління бюджетним дефіцитом - це комплекс заходів, що здійснюються державою в особі її уповноважених органів щодо формування, фінансування та регулювання дефіциту бюджету з метою збалансування державного бюджету та забезпечення соціально-економічного розвитку. Натомість, управління дефіцитом бюджету, як система, поєднує наступні складові:

- об'єкт управління;
- механізм управління;
- суб'єкти управління.

Необхідно зазначити, що управління дефіцитом бюджету нерозривно пов'язане із менеджментом державного боргу, а тому механізми управління та суб'єкти управління обома економічними явищами тісно переплетені поміж собою. Сутність бюджетного дефіциту, як об'єкту управління, ми розглядали у попередньому розділі, а тому доречно зупинитися на ґрунтовному аналізі механізму та суб'єктів управління.

До основних принципів управлінням бюджетним дефіцитом, при цьому,

віднесемо:

- принцип ліквідності бюджету, котрий передбачає своєчасне та повне виконання бюджетних асигнувань;

- принцип обґрунтованості - формування дефіциту на стадії планування бюджету повинно здійснюватися на реальних показниках макроекономічного та соціального розвитку з урахуванням обмежених бюджетних ресурсів;

- принцип забезпечення - ухвалення бюджету із дефіцитом може бути прийнятним лише за умови наявності реальних джерел його фінансування;

- принцип обмеженості - вважаємо, що на законодавчому рівні доцільно встановити порогові значення бюджетного дефіциту протягом певного року. При цьому, слід зауважити, що може допускатися поява дефіциту в результаті дії вбудованих автоматичних стабілізаторів, але у розмірі не більше 3 % ВВП. У разі перевищення зазначеної величини дефіциту бюджету до країни-порушниці можуть бути застосовані фінансові санкції, направлені на подолання розбалансованості державних фінансів;

- принцип збалансованості, котрий передбачає, що видатки бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету за відповідний період;

- принцип ефективності - при складанні та виконанні Державного бюджету, а також у процесі управління дефіцитом бюджету необхідно прагнути досягти запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та отримання максимального результату;

- принцип раціонального запозичення, що передбачає залучення державних позик лише в обсягах, необхідних для фінансування дефіциту бюджету.

Вагоме значення у структурі механізму управління мають методи управління, оскільки чинять безпосередній вплив на процес формування та управління дефіцитом бюджету. Саме від реалістичності обґрунтування та якості прогнозування залежить увесь процес менеджменту бюджетного дефіциту, а, отже, створюється стійка основа для довгострокового планування

та управління. Тому, наприклад, для оптимального вибору джерел фінансування бюджетного дефіциту необхідно спочатку обґрунтувати потенційний вплив кожного джерела на державні фінанси зокрема, та економічний розвиток загалом, а вже потім приймати рішення щодо вибору ресурсів для фінансування бюджету.

Наступним важливим методом механізму управління бюджетним дефіцитом є планування. Саме планування, що має своєю основою об'єктивне бюджетне прогнозування, повинно стати стержнем усієї системи управління дефіцитом бюджету. Тому вважаємо за доцільне запропонувати та вперше застосувати на макрорівні, як специфічний середньостроковий план управління бюджетним дефіцитом.

Усі зазначені вимоги доцільно враховувати при затвердженні Верховною Радою України Основних напрямків бюджетної політики та Радою НБУ Основних засад грошово-кредитної політики, а головне - при плануванні та ухваленні Державного бюджету України. Розроблений таким чином головний фінансовий план держави, у рамках концепції управління дефіцитом бюджету повинен складатися з двох умовних частин - поточного бюджету, щоб забезпечити виконання покладених на державу функцій, але з урахуванням вимог нашої системи, та стратегічного бюджету.

До найосновніших ініціатив, що потрібно втілити для досягнення цільових показників, слід віднести:

- сприяння зростанню ВВП та збільшенню доходів бюджету;
- стимулювання ділової активності суб'єктів економічних відносин;
- забезпечення ефективного використання бюджетних коштів;
- необхідність прогнозування та планування бюджетних параметрів лише на основі реальних економічних показників;
- формування економічно обґрунтованої державної боргової політики;
- забезпечення ефективного використання позикових ресурсів;
- оптимізація існуючих коливань бюджетних видатків на одну особу



між регіонами України та забезпечення неухильного втілення принципів бюджетної системи тощо.

Натомість, до основних заходів з метою досягнення потрібних ресурсів належатимуть: виконання планових показників доходної частини бюджету у повному обсязі. Втілення даної позиції передбачає стабільне функціонування національної економіки, також ефективну та спільну роботу уряду України, контролюючих та правоохоронних органів. При цьому, перед державними органами постає завдання забезпечення сприятливої внутрішньої економічної кон'юнктури, прогнозованої соціально-економічної політики та дотримання законодавства у сфері економічних відносин.

Забезпечення зростання ефективності податкової системи. Виконання цієї умови передбачає, з одного боку, підвищення податкової культури та дисципліни суб'єктів економічних відносин, а з іншої - по-перше, прогнозування та планування податкових надходжень лише, виходячи із реальних економічних показників, а, по-друге, ефективне використання коштів платників податків. Як зауважує вітчизняний науковець А. Крисоватий, податкова політика повинна оптимально поєднувати інтереси держави, громадян-виборців та платників податків [83, с. 47].

Залучення державних позик та їх раціональне використання. Використання державних запозичень є ринковим механізмом фінансування бюджетного дефіциту. Однак слід зауважити, що стійкий дефіцит державного бюджету та платіжного балансу, а також неефективний механізм залучення та використання позик можуть призвести до загострення фінансової кризи. Саме тому, використовуючи такий спосіб фінансування дефіциту та залучення необхідних фінансових ресурсів вимагає обґрунтованого та зваженого підходу, що ґрунтується на реальних економічних показниках та тенденціях, та з урахуванням ресурсних можливостей держави.

Ефективна приватизація державного майна. Основними недоліками використання доходів від приватизації державного майна як джерела

фінансування дефіциту бюджету та одержання необхідних грошових коштів, на наше переконання, є, перш за все, часте невиконання плану приватизації державного майна, політична залежність приватизаційних процесів від корпоративних інтересів бізнесово-політичних груп, непрозорий та безсистемний характер приватизації, а також - нерегулярний характер поступлень коштів від приватизації. Як засвідчує вітчизняна практика, планові показники приватизації в Україні, за невеликим винятком, не виконувалися протягом багатьох років, що лише сприяло посиленню бюджетної незбалансованості, а тому, не варто орієнтуватися на приватизацію як на важливий фінансовий ресурс.

Стимулювання зростання ВВП, адже в сучасних соціально-економічних та політико-правових умовах стимулювання зростання обсягу ВВП є однією із найголовніших ініціатив, що стосується кількох вимірників сформованої нами системи збалансованих показників для управління дефіцитом бюджету, адже саме ВВП є основою доходів бюджету та фінансових ресурсів держави.

Реформування податкової системи у напрямку її спрощення, прозорості та ефективності. На відміну від країн ЄС, податкова система України не є інструментом підвищення конкурентоспроможності держави та не сприяє зростанню економічної активності суб'єктів господарювання. Існуюча система формування доходів бюджету відображає недосконалість перехідної економіки та має переважно фіскальний характер. Саме тому метою податкової реформи має стати приведення податкової системи у відповідність із пріоритетами державної політики соціально-економічного розвитку, сприяння сталому економічному зростанню, забезпечення достатнього обсягу сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів (на основі проведення збалансованої бюджетної політики), запровадження ліберального ставлення до платників, які сумлінно виконують свої податкові зобов'язання, і посилення відповідальності за несплату податків. При цьому варто зауважити, що реформування податкової системи повинно проводитися синхронно із

оптимізацією системи державних видатків, управлінням бюджетним дефіцитом та державним боргом.

Створення сприятливих умов для подальшого зростання внутрішнього платоспроможного попиту. Зрозуміло, що фактори, котрі безпосередньо впливають на формування платоспроможного попиту, можна класифікувати за трьома основними групами: економічні, соціальні, демографічні, однак, на наше переконання, найважливішим чинником є доходи фізичних та юридичних осіб. Саме тому, як ми вважаємо, головним завданням соціально - економічного розвитку в даному напрямі є забезпечення зростання рівня доходів, особливо - фізичних осіб, що сприятиме не лише споживанню, але й створить умови для зростання обсягу ресурсів, котрі можуть бути інвестовані в реальну економіку.

Іншим вагомим напрямом державної діяльності щодо мінімізації бюджетного дефіциту є забезпечення стабільної грошово-кредитної політики, що має прямий вплив на інвестиційну активність суб'єктів економічних відносин та внутрішній попит. Основними напрямками грошово-кредитної політики, при цьому, враховуючи сучасний етап розвитку економічних відносин в Україні, є [84]:

- забезпечення цінової стабільності та зменшення темпів інфляції;
- зростання реальних доходів населення;
- сприяння оптимізації рівня бюджетного дефіциту та державного боргу;
- стимулювання ділової активності суб'єктів економічних відносин;
- забезпечення стабільного та об'єктивного курсу національної валюти.

Характерними рисами вітчизняної економіки, на наш погляд, є недостатній рівень конкурентоспроможності, слабка інвестиційна привабливість, відсутність ефективного механізму розробки і реалізації економічної політики. Зрозуміло, що це є наслідком не лише значних прорахунків у сфері української економіки, а й слабкості інститутів влади та відсутності у них політичної волі для прийняття фундаментальних рішень.

При цьому, наголосимо на необхідності забезпечення політичної

стабільності. Адже саме стабільність і є цінністю для політичної системи, даючи відповідну реакцію на вимоги та виклики, як ззовні так і зсередини. Однак, потрібно зауважити, що стабільність стає абстрактною, коли немає механізмів і засобів її реалізації, а також, коли не спирається на підтримку громадян. Навіть більше, часто певні політичні сили, для досягнення власних цілей, прикриваючись різними гаслами, намагаються скористатися слабкістю політико-економічного консенсусу у суспільстві. Доцільно внести зміни до вітчизняного законодавства, котрі унеможлилювали б подання поправок та пропозицій, що стосуються бюджетних параметрів у сесійній залі, а закріплювали жорсткий порядок розгляду законопроектів та поправок до них лише у комітетах парламенту.

Необхідно зазначити, що єдиним органом, котрий здійснює пряме оперативне управління дефіцитом бюджету, на даний момент, є Міністерство фінансів України, інші ж органи державної влади впливають або стратегічно, або опосередковано. Міністерство фінансів України як орган, що відповідає за підготовку та виконання бюджету, формує основні бюджетні параметри, в тому числі, - обсяг бюджетного дефіциту, державного боргу та здійснює, у разі необхідності, державні запозичення.

Намагання уряду прийняти бюджет з нульовим сальдо свідчить, що в державі функціонує само обмежуюча економіка, де обсяг видатків визначається виключно обсягом отриманих протягом року доходів. Така бюджетна політика уряду є малоперспективною, оскільки не забезпечує розвитку економіки країни та обмежує залучення достатніх обсягів ресурсів, необхідних для реалізації соціально-економічних завдань держави. Прийняття бездефіцитного або профіцитного державного бюджету не є самоціллю, оскільки це означає, що капітальні видатки повинні бути фінансовані в основному за рахунок податків, що не дозволить уряду перекласти витрати для фінансування інвестиційних проектів на майбутні покоління платників податків, коли почнеться віддача від капітальних вкладень у вигляді отриманих прибутків і сплачених податків або

іншого корисного ефекту для суспільства загалом. За таких обставин уряд втрачає зацікавленість у фінансуванні довгострокових інвестиційних проєктів, що породжує відкладення вигоди та значний розрив між обсягом поточних доходів і видатків бюджету. Оскільки лише інвестиційні та інфраструктурні проєкти, реалізація яких у короткостроковому періоді проблематична або неможлива, спроможні забезпечити країну необхідними прибутками, стабілізувати державні фінанси за рахунок отримання додаткових податкових надходжень та одночасно зміцнити позиції держави на світових ринках товарів, послуг, капіталу тощо.

У сучасних умовах для країн з ринками, що розвиваються, реалізація інвестиційних та інноваційних проєктів є пріоритетним завданням соціально-економічної політики та визначальним чинником забезпечення сталого розвитку економіки. Проведення урядом активної бюджетної політики шляхом використання боргового фінансування видатків створює можливості для акумулювання фінансових ресурсів, необхідних для проведення структурної перебудови економіки та реалізації реформ.

Економіка України так і не змогла подолати негативні впливи світової фінансової кризи 2008–2009 років та стабілізувати стан державних фінансів, тому, починаючи з 2009 року й до сьогодні (крім 2011 року), обсяг дефіциту бюджету перевищує обсяг капітальних видатків зведеного бюджету. Йдеться про спрямування позикових коштів та коштів від продажу державних активів на поточне споживання. Таким чином можна констатувати, що за напрямками дефіцитного фінансування в Україні превалює пасивний бюджетний дефіцит, кошти від покриття якого спрямовуються на поточні видатки бюджету: соціальні трансферти, виплата заробітної плати у бюджетній сфері тощо. Частка активного дефіциту бюджету, за рахунок якої здійснюється фінансування інвестиційних потреб, є незначною й має тенденцію до зменшення.

Системні реформи у фінансовій системі, які реалізуються Україною у складних умовах гібридної війни, загалом є найбільш значущими з часу

проголошення незалежності нашої держави. Нині позитивні зрушення у зміцненні фінансової безпеки держави відбуваються відповідно до завдань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та планом заходів з її імплементації на 2014-2017 роки, Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020», програмними документами Уряду. Їх динаміка та результативність дозволяють стверджувати про незворотність окресленого курсу фінансових реформ.

У процесі виконання поставлених завдань досягнуто вагомих результатів у різних сферах фінансової діяльності. У борговій та бюджетно-податковій сферах: утримано в межах запланованих граничних значень обсяг державного та гарантованого державою боргу, що позитивно вплинуло на відновлення економічного зростання та стабілізацію макроекономічних показників.

Зокрема, була завершена операція з реструктуризації та часткового списання державного та гарантованого державою зовнішнього комерційного боргу, розпочата у 2015 р. з метою покращення середньострокової боргової стійкості у рамках Меморандуму між Урядом України та Міжнародним валютним фондом. Завдяки цьому в 2016 р. економія на витратах з погашення та обслуговування державного боргу становила 2,1 млрд. дол. США, або 53,6 млрд. грн., а пік боргових виплат відтерміновано на 2018-2019 рр.

Стабілізовано на безпечному рівні дефіцит бюджету. Дефіцит Державного бюджету України у 2016 р. становив 70,3 млрд. грн., або 2,9 % ВВП. Показник відповідає Маастрихтським критеріям та вимогам Меморандуму з МВФ, крім того, він виявився меншим за прогнозний показник, затверджений Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» на рівні 83,7 млрд. грн., або 3,7 % ВВП.

Законодавчо встановлений граничний обсяг дефіциту державного бюджету в 2017 р. передбачений на рівні 77,6 млрд. грн., або 3,0 % ВВП. У середньостроковій перспективі його заплановано знижувати до граничного рівня 2,4 % ВВП у 2018 р., 2,2 % ВВП - у 2019 р. та 2,0 % ВВП - у 2020 р.

Знижено рівень податкового навантаження на фонд оплати праці, що сприяло детінізації економіки. В умовах лібералізації механізмом подальшого стимулювання платників податків до відмови від виплати заробітних плат «у конвертах» стало збільшення штрафів за порушення трудового законодавства. Динаміка зростання заробітних плат у поточному році значною мірою прискорилося завдяки підвищенню з 2017 р. мінімальної заробітної плати вдвічі - до 3 200 грн. Як результат, збільшуються надходження єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, податку на доходи фізичних осіб та військового збору.

Частка перерозподілу ВВП через сектор загального державного управління за доходами знизилася з пікового значення 44,7 % ВВП у 2012 р. до 41,9 % ВВП - у 2015 р. та 38,4 % ВВП - у 2016 р. Зокрема, частка єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування знизилася з 11,4 % ВВП у 2014 р. та 9,3 % ВВП - у 2015 р. до 5,5 % ВВП - у 2016 р. завдяки зниженню ставки до 22 %.

За розрахунками Мінекономрозвитку, у 2016 р. рівень тіньової економіки становив 34 % офіційного ВВП, що на 6 в. п. менше порівняно з показником 2015 р. Середня номінальна заробітна плата штатного працівника підприємств, установ та організацій у грудні 2016 р. становила 6 475 грн, що на 23,8 % більше за відповідний показник попереднього року (5 230 грн). Станом на травень 2017 р. вона становила 6 840 грн, що у 2,1 раза вище за рівень мінімальної заробітної плати (3 200 грн). За останні 12 місяців (відносно травня 2016 р.) розмір заробітної плати збільшився на 37,2 %, а реальна заробітна плата - на 20,4 %.

Запроваджено систему електронного адміністрування та єдиний Реєстр автоматичного відшкодування ПДВ, що ліквідувало найбільшу корупційну схему від часів запровадження цього податку. Адміністрування ПДВ постійно вдосконалюється у напрямі забезпечення зручності платників податків та унеможливлення шахрайств. Як результат, підприємці щодо повернення ПДВ

перебувають у рівних умовах, що полегшує ведення бізнесу та відновлює довіру до адміністрування цього податку.

Зміцнено ресурсну базу місцевих бюджетів та сформовано передумови добровільного об'єднання територіальних громад. Запроваджена система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів за принципом горизонтального вирівнювання показала позитивні результати, а місцеві органи влади стали більш зацікавленими в нарощуванні власної дохідної бази, залученні додаткових надходжень і розширенні бази оподаткування. Збільшення доходів місцевих бюджетів дало змогу органам місцевого самоврядування отримати реальні ресурси для вирішення нагальних проблем у сфері житлово-комунального господарства, розвитку інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, культури, спорту.

Продовжено співпрацю з міжнародними фінансовими організаціями. Після тривалої перерви відновилося кредитування МВФ у рамках Програми розширеного фінансування, внаслідок чого у квітні 2017р. Україна отримала черговий транш у сумі 1 млрд. дол. США. Загалом обсяг надходжень від зовнішніх запозичень у 2016 р. становив 42,3 млрд. грн. (без урахування операцій з реструктуризації та часткового списання державного та гарантованого державою зовнішнього комерційного боргу).

Виконання основних показників державного бюджету у 2016 р., започаткування реформи системи управління державними фінансами з переходом до середньострокового планування стали ключовими кроками у забезпеченні макроекономічної стабільності. Відновлення економічної динаміки, зниження фіскального навантаження на фонд оплати праці, поліпшення фінансових результатів діяльності підприємств та зростання доходів громадян позитивно вплинуло на формування надходжень до бюджетів усіх рівнів. Економічне зростання дало змогу зробити перші кроки на шляху до підвищення фінансового забезпечення обороноздатності держави, гарантування громадського порядку та безпеки, запровадження секторальних реформ,



підвищення соціальної захищеності громадян і відновлення довіри до виконання державою свого соціального контракту.

Відсутність бюджетної рівноваги в Україні зумовлює необхідність проведення різноманітних важливих реформ у соціальній, економічній, адміністративній та інших сферах. Необхідним є вибір оптимальних джерел фінансування дефіциту державного бюджету. Зокрема, доцільним є здійснення запозичень державою на внутрішньому ринку, оскільки, внутрішні запозичення не призводять до значного зростання інфляції, відсоткових і валютних ризиків та іншого. Крім цього, розвинутий ринок внутрішніх державних запозичень виступає важливим інструментом здійснення ефективної грошово-кредитної політики країни.

Таким чином, фінансування бюджетного дефіциту можливе з використанням різних його способів. Структура джерел фінансування не є сталою. Це пояснюється значним коливанням обсягів надходжень від приватизації державного майна, вартості коштів, що залучаються, вартості позик та залишків коштів, що спрямовуються на покриття дефіциту, а також здійснення запозичень у значних обсягах протягом аналізованого періоду. За рахунок внутрішніх джерел не завжди можна покрити існуючий розрив між доходами та видатками. Щодо зовнішніх, під час світової фінансової кризи, актуальним є запозичення з міжнародних фінансових інститутів. Наявність внутрішніх і зовнішніх позик збільшує величину державного боргу. Оскільки це негативно позначається на стані збалансованості бюджету наступних років, тому у щорічному процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету проводиться комплекс заходів, пов'язаних із збалансуванням бюджету. До них відносяться як удосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу, так і пошук реальних джерел збільшення доходів бюджету.

Необхідно відзначити підвищення інституційної спроможності Державної фіскальної служби України, що є ключовим пріоритетом податкової реформи. За

результатами незалежного аудиту баз даних та інформаційних ресурсів ДФС доцільно інтегрувати митні та податкові бази даних, що дозволить оптимізувати роботу з ними. Слід проводити періодичні опитування платників податків щодо відповідності послуг ДФС їх очікуванням з метою підвищення якості цих послуг. Ще одним кроком на шляху підвищення дієвості ДФС є створення Служби фінансових розслідувань, яка має забезпечити більш ефективне розкриття кримінальних правопорушень у сфері фінансів.

У 2017 р. з метою запровадження середньострокового бюджетного планування Міністерство фінансів спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробило, а Кабінет Міністрів схвалив та подав Верховній Раді України проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки, який уперше містить стелі видатків головних розпорядників коштів державного бюджету. Це дозволить: платникам податків - формувати бізнес-плани з урахуванням прогнозованої податкової політики; розпорядникам бюджетних коштів - раціонально планувати розподіл бюджетних коштів; економічним суб'єктам - обґрунтовувати довгострокові інвестиційні рішення та зміцнювати фіскальну дисципліну.

Отже, формування дієвої моделі управління державними фінансами, забезпечення бюджетної консолідації та взаємоузгодженість норм бюджетно-податкового законодавства є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення фінансової безпеки держави. Подальші реформи бюджетно-податкової сфери мають бути спрямовані на підтримку макрофінансової стабільності, боротьбу з тіньовою економікою та корупцією.

Слід зазначити, що в Україні в сучасних умовах практика балансування бюджету на бездефіцитній щорічній основі є нереалістичною, що пов'язано з браком фінансових ресурсів. Дефіцитне фінансування державної діяльності повинно бути орієнтоване на подальший розвиток, а не бути джерелом фінансування поточних витрат. Вітчизняна фіскально-бюджетна практика потребує подальшої модернізації в частині посилення законодавчого контролю над

бюджетом та встановлення обмежувальних правил і жорстких процедур щодо деталізації бюджетного процесу і дисципліни його учасників.

В сучасних умовах національної економіки, яка перебуває у динамічному розвитку та зазнає впливу глобалізаційних трансформацій, з'являються невідповідності, пов'язані зі зростанням величини державного боргу і бюджетного дефіциту. За таких обставин уряд країни вибудовує нову політику, спрямовану на зменшення цих показників.

З урахуванням міжнародного досвіду окреслено певні напрями імплементації застосування фіскальної консолідації. До них належать: розробка довгострокових планів фіскальної консолідації, що дасть змогу враховувати зміни в економічному житті країни; формування показників, які слугують орієнтирами в процесі аналізу результатів поточної роботи й ефективності дій уряду у сфері фіскальної консолідації; орієнтація у застосуванні видаткового фіскального інструменту (податковий інструмент використовується для підтримки окреслених тактичних цілей); реалізація реформ у сферах дії фіскальних інструментів з метою зменшення їхнього негативного впливу на економічне та соціальне становище.

Вагомим напрямом державної діяльності щодо мінімізації бюджетного дефіциту є забезпечення стабільної грошово-кредитної політики, що має прямий вплив на інвестиційну активність суб'єктів економічних відносин та внутрішній попит.

Таким чином, за відсутності реального економічного зростання або при стійкій спадній динаміці економіки відносна величина дефіциту бюджету необмежено збільшуватиметься, тому, зрештою, здійснювати обслуговування державного боргу й неінфляційне фінансування бюджетного дефіциту стане практично неможливо. Фінансування бюджету за рахунок нових запозичень в обсягах, що відповідатимуть реальним можливостям України, доцільно прово-

дити з огляду на мінімізацію їхньої вартості та утримання боргу в економічно безпечних межах. Превалювання політичних інтересів над економічною доцільністю у прийнятті важливих рішень у сфері макроекономічної політики не дає змоги гармонійно поєднати інтереси громадян, держави і суб'єктів економічної діяльності з метою забезпечення загального економічного розвитку та з урахуванням соціально-економічних реалій.

## ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Бюджетний дефіцит є складним економічним явищем, котре полягає у перевищенні видатків над постійними доходами бюджету. Його наявність свідчить про те, що до бюджету включені видатки, які не мають грошового забезпечення. При цьому він не завжди означає незбалансованості головного фінансового плану держави, оскільки при його формуванні, як правило, встановлюються відповідні джерела фінансування. Водночас, відсутність дефіциту бюджету не є свідченням стійкого макроекономічного розвитку, а за певних обставин в умовах демократичного суспільства він може бути специфічним стимулом для забезпечення раціонального використання бюджетних ресурсів та посилення бюджетної дисципліни.

Встановлено, що дефіцит державного бюджету як економічне явище - це перевищення обсягу бюджетних видатків над надходженнями, за рахунок котрих вони здійснюються. Водночас, в основі бюджетного дефіциту лежить основна причина - намагання використати коштів значно більше, аніж є фактичних доходів.

Можна виділити такі основні чинники формування бюджетного дефіциту, а саме: економічні чинники: падіння обсягів ВВП, неефективність виробництва, тіньова економіка, інфляційні процеси, недосконалі податкова, валютна та монетарна політики тощо; політичні чинники: необґрунтовані рішення щодо значного зростання бюджетних видатків, надання невиправданих податкових пільг чи державних субсидій тощо.

Доведено, що прийняття державного бюджету з дефіцитом доцільне тоді, коли це сприятиме економічному розвитку держави, що передбачає ефективне використання залучених для покриття дефіциту фінансових ресурсів, і лише на фінансування капітальних видатків.

Приймаючи рішення стосовно вибору способу фінансування дефіциту бюджету, уряд країни має виходити з позиції економічної доцільності залучення кожного із джерел фінансування, поєднуючи їх та мінімізуючи можливі негативні наслідки як для бюджету, так й економіки країни загалом у коротко та довгостроковому періодах. Обґрунтовано, що для України доцільно проводити збалансування бюджету на основі функціонування фінансів та з урахуванням впливу внутрішніх і зовнішніх чинників.

Необхідно зазначити, що загальновідомим чинником дефіциту бюджету є обмеженість коштів у держави для забезпечення наповнення бюджету необхідними доходами. Причиною цього можуть бути: спад виробництва, високий рівень собівартості виробництва товарів, потреби у новітньому обладнанні та реконструкції виробництва за рахунок впровадження нових технологій, а в цілому зниження ефективності господарювання.

Проте, спрямовуючи податкові надходження на виробництво суспільних благ, держава може додавати до деформацій, породжених оподаткуванням, деформації, що є наслідком її необґрунтованого втручання у виробництво і розподіл приватних благ чи перевищення міри державної участі у виробництві та пропозиції змішаних благ. Наслідком деформацій, породжених нерациональним використанням податкових надходжень, може стати бюджетний дефіцит, а в наступному бюджетному році - підвищення рівня оподаткування за критичну межу (граничну норму) з неминучими негативними наслідками для економіки. При цьому, доки оподаткування не виходить за межі граничної норми, встановити його взаємозв'язок з економічним зростанням досить важко. І це є однією з причин того, що емпіричні дослідження, проведені вченими різних країн, досі не дали достатніх доказів існування такого взаємозв'язку.

Неузгодженість у діяльності органів влади та недосконалість нормативно - правового забезпечення бюджетного процесу унеможливають вирішення проблеми бюджетного дефіциту лише економічними важелями. Постійно збільшуючи соціальні видатки та видатки на управління, вітчизняний

парламент та уряд не сприяли стабілізації державних фінансів, стимулюючи таким чином схильність суспільства до надмірного патерналізму. Як результат, дефіцит державного бюджету переважно набував пасивної форми, спричиняючи негативні наслідки в економіці, зростання державного боргу та інфляцію.

Як засвідчує практика, фінансування дефіциту Державного бюджету України було підпорядковане завданню уникнення фінансової дестабілізації та вирішенню поточних проблем. Відсутність системного підходу до залучення позик зумовили нерациональну структуру державного боргу та ризики щодо обслуговування і погашення заборгованості. Крім того, в умовах скорочення надходжень іноземного капіталу залучення короткострокових позик й накопичення значних обсягів зовнішнього боргу загостило негативні наслідки девальвації обмінного курсу національної валюти, від'ємного сальдо платіжного балансу та бюджетного дефіциту. У зв'язку з цим доведено, що фінансування дефіциту бюджету має відбуватися на основі ґрунтовного аналізу можливих економічних ефектів потенційних джерел фінансування та з урахуванням фінансових можливостей держави.

В Україні бюджетний дефіцит набув хронічного характеру та спричинив погіршення стабільності державних фінансів. Дефіцит бюджету впливає на скорочення обсягу заощаджень фізичних і юридичних осіб у загальнонаціональному масштабі, яке обумовлює зростання відсоткової ставки та зменшення доступу приватного сектору до кредитних ресурсів. Наслідком цього є підвищення обмінного курсу національної валюти, що спричиняє зменшення експорту і збільшення імпорту. Такий стан зумовлює дефіцит платіжного балансу, а довгостроковим ефектом є спад інвестиційної діяльності та скорочення іноземних інвестицій. Необхідність здійснення соціально спрямованої державної політики за таких умов сприяє існуванню перманентних дефіцитів. Далі знижується обмінний курс національної валюти і зростає рівень інфляції, що саме зараз і відбувається в українській економіці.

Слід зазначити, що в Україні в сучасних умовах практика балансування

бюджету на бездефіцитній щорічній основі є нереалістичною, що пов'язано з браком фінансових ресурсів. Дефіцитне фінансування державної діяльності повинно бути орієнтоване на подальший розвиток, а не бути джерелом фінансування поточних витрат. Вітчизняна фіскально-бюджетна практика потребує подальшої модернізації в частині посилення законодавчого контролю над бюджетом та встановлення обмежувальних правил і жорстких процедур щодо деталізації бюджетного процесу і дисципліни його учасників.

Таким чином, фінансування бюджетного дефіциту можливе з використанням різних його способів. Структура джерел фінансування не є сталою. Це пояснюється значним коливанням обсягів надходжень від приватизації державного майна, вартості коштів, що залучаються, вартості позик та залишків коштів, що спрямовуються на покриття дефіциту, а також здійснення запозичень у значних обсягах протягом аналізованого періоду. За рахунок внутрішніх джерел не завжди можна покрити існуючий розрив між доходами та видатками. Щодо зовнішніх, під час світової фінансової кризи, актуальним є запозичення з міжнародних фінансових інститутів. Наявність внутрішніх і зовнішніх позик збільшує величину державного боргу. Оскільки це негативно позначається на стані збалансованості бюджету наступних років, тому у щорічному процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету проводиться комплекс заходів, пов'язаних із збалансуванням бюджету. До них відносяться як удосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу, так і пошук реальних джерел збільшення доходів бюджету.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки / М.І. Мітіліно - Х.: Державне видавництво України, 1929. - 395 с.
2. Скачко А. Кому служить бюджет США / А.Скачко - М.: Издательство социально-экономической литературы, 1959. - 187 с.
3. В.Лавров, Р.Кудряшов, А.Шувалов Государственный бюджет / В.Лавров, Р.Кудряшов, А.Шувалов - М.:Госфиниздат, 1961. - 240 с.
4. Н.В. Орлов., А.М.Александров. Финансы капиталистических государств. / Н Орлов - М.: Госфиниздат, 1938.
5. Маркс К. Капитал. Т.3. / Маркс К., Энгельс Ф. Твори. / Маркс К. - К.:Політвидав, 1963. - Т.25., Ч.2. - 511с.
6. Д.Боголепов. Краткий курс Финансовой науки. / Д.Боголепов - М.: Издательство „Дролетарий”.1925 с.
7. Сперанский М.М. План финансов в сборнике Императорского русского исторического общества. / Сперанский М. - М.: Т. 45, 1885.
8. Н.Мордвинов. Рассуждения о могущих последовать пользах от учреждения частных по губернии банков. / Н.Мордвинов - СПб., 1816
9. Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. Второе перемотренное и дополненное издание. / Н. Соболев - М.: Издательство „Пролетарий”. 1926.
10. Александров А.М., Вознесенский Э.А. Финансы социализма / Александров А., Вознесенский Э. - М.: Изд-во „Финансы”, 1974. - 335 с
11. Корнай Я. Дефицит. / Корнай Я. [пер. с венгер.] - М.: Наука, 1990. - 607 с.
12. Юрій С.І., Бескид Й.М. та інші. Бюджетна система України: навчальний посібник / під. ред. Юрій С. - К.: Ніос. 2000 - 400 с.
13. Д.А. Аллахвердян. Финансово-кредитная система СССР. / Д. Аллахвердян - М.: Изд-во „Наука”., 1982
14. Петраков Н.Я. Русская рулетка: экономический эксперимент ценою 150

миллионов жизней / Петраков Н. - М.: ОАО „Изд-во „Экономика”, 1998, - 286 с.

15. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова/ В. Федосов, С. Львовчкін, В. Опарін/ - К.: КНЕУ, 2002.

- 387 с.

16. Машко А.І. Думка з приводу: бюджетний дефіцит - інфляція / А.І. Машко // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія економіка. - 2002. - № 10. - С. 82-85

17. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: В 3-х т. / Смит А. [пер. с англ.] - С.Петербург: типография Глазунова, 1866. - 464 с.

18. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). / Андрущенко

А.- Львів: Каменярь, 2000. - 303 с.

19. Ricardo D. The principles of Political Economy and Taxation [Електронний ресурс] // Режим доступу до праці <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.html>

20. Government finance statistics. Summary tables - 2004-2014 // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. - 2013. - 31 p. - Access: <https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>

21. Commons J. R. Institutional Economics [electronic resource] / J. R. Commons // American Economic Review. - V. 21. - 1931. - P. 648657. - Access: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/commons/institutional.txt>

22. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; [пер. з англ. І. Дзюб]. - К.: Основи, 2000. - 198 с.

23. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. - К.: НДФІ, 2005. - 259 с.

24. Варналій З. С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Саєнко. - К.: Знання

України, 2011. - 299 с. - С. 42.

25. Чугунов І.Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І.Я. Чугунов, Л.В. Лисяк // Фінанси України. - 2009. - № 11(168), С.3-11.

26. Буркальцева Д.Д. Інституціональне забезпечення економічної безпеки України: монографія / Д.Д. Буркальцева. - К. : Знання України, 2012. - 347 с. - С. 37.

27. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс] // Комітет Верховної Ради України з питань бюджету: [сайт]. - Режим доступу: [http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/articleart\\_id=44997&cat\\_id=44826](http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/articleart_id=44997&cat_id=44826)

28. Залєвська-Шишак А. Особливості відтворення суспільних благ в трансформаційній економіці / А. Залєвська-Шишак // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія : економіка. — 2013. — № 146. — С. 29—31.

29. Меркулова Т. В. Макроекономіка : підручник. Тема 9. Держава в ринковій економіці / Т. В. Меркулова // Економічна теорія. — 2008. — № 4. — С. 90—104.

30. Куценко В. І. Сталий розвиток: стратегія і тактика формування через призму соціогуманітарної сфери / В. І. Куценко ; ДУ “Ін-т економіки природокористування та стал. розвитку НАН України” ; за наук. ред. С. О. Лизуна. — К., 2012. — 168 с.

31. Кізима Т. О. Гносеологія моделей державних фінансів / Т. О. Кізима // Вісник Тернопільської академії народного господарства. — 2004. — Вип. 6. — С. 32—37.

32. Клімова С. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів / С. Клімова

[Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e->

book/

33. Богуславська С. І. Соціальна політика в умовах ринкових відносин / С. І. Богуславська, Л. В. Потапенко // Фінансовий простір. — 2013. — № 2 (10). — С. 106-110 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://fp.cibs.ck.ua/files/1302/13bsispv.pdf>.

34. Мартинюк В. П. Еволюція держави добробуту та екологізація її розвитку / В. П. Мартинюк, О.В. Длугопольський, Т.І. Длугопольська // Мукачівський державний університет. — 2015. — Вип. 6. — С. 108—115.

35. Britannica Online Encyclopedia [Electronic recourse]. - Open mode: <https://www.britannica.com>

36. Vambra C. The Worlds of Welfare: Illusory and Gender-blind? // Social Policy and Society. - 2004. - Vol.3. - P. 201-212.

37. United Nations ESCAP [Electronic recourse]. - Open mode: <https://www.unescap.org>

38. Helm D. Environmental Challenges in a Warming World: Consumption, Costs and Responsibilities // Tanner Lecture (21 February 2009). - New College, Oxford, UK.

39. Длугопольський О. В. Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки / О. В. Длугопольський // Фінанси України. — 2012. — Вип. 8. — С. 106—121.

40. Gonzalez-Paramo J. M. The reform of the Stability and Growth Pact: An Assessment / J. M. Gonzalez-Paramo [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ecb.int/press/key/date /2005/html/sp051013>.

41. Рябкова Д Грекопадение / Д. Рябкова // Инвестгазета. — 2010. — 1—7 фев. — С. 18—21.

42. Herhalt J. The Wolf is at the Door: the Global Economic Crisis and the Public Sector / J. Herhalt, A. Downey. — London : KPMG International, 2009. — 20 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kpmg.eu/>

43. Сорокин П. А. Элементарный учебник общей теории права в связи с

теорией государства / П. А. Сорокин. — СПб. : Изд-во Санкт-Петербургск. ун-та, 2009. — 238 с.

44. За даними Євростату (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

45. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

46. Мигович Т. Роль видатків бюджетів у соціально-економічному розвитку України / Т. Мигович // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. — 2010. — № 6. — С. 36–43.

47. Єпіфанов А. Бюджет України: [монографія]: у 2-х кн. / А. Єпіфанов, І. Д'яконова, І. Сало. — Суми: ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2010. — 201 с.

48. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2016 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>

49. Statistics: fiscal balances and public debt [Electronic resource] / OECD — Access mode: <http://www.oecd.org/eco/public-finance>

50. Мацедонська Н.В. Зарубіжний досвід управління бюджетним дефіцитом / Н.В. Мацедонська // Глобальні та національні проблеми економіки. — 2015. — Вип. 3. — С. 732–735.

51. Сова О. Ю. Проблема дефіцитності державного бюджету і шляхи її розв'язання/ О. Ю. Сова // Фінанси України. — 2004. — № 5. — С.83-87

52. Чугунов І.Я. Фінансова політика у системі соціально-економічного розвитку України / [І.Я. Чугунов, М.В. Тарасюк, Т.В. Канєва та ін.] відп. за вип. І.Я. Чугунов. — Київ, 2016. — 236 с. — Режим доступу: <http://dspace.uzhnu.edu.ua>

53. Кодацький В. П. Зниження бюджетного дефіциту в умовах ринку: суспільно- політ. Л-ра/ В. П. Кодацький // Економіка. Фінанси. Право. — 2005. — №6. — С. 16-18.

54. Шевчук В.О. Макроекономічні ризики прискореної акумуляції зовнішнього боргу в економіці України // Стратегічні пріоритети. — 2009. — №2

(11). – С. 159-162.

55. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», УБАІй. — К., 2017. — 92 с.

56. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», УБАІй. — К., 2017. — 92 с.

57. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», УБАІй. — К., 2017. — 92 с.

58. Інформація з офіційного сайту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: урядовий портал. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/>.

59. Інформація з офіційного сайту Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України: урядовий портал. – Режим доступу : <https://minfin.gov.ua/>.

60. Вдосконалення координації грошово-кредитної та фіскальної політики: інформ.-аналіт. матеріали / за ред. д. е. н. В. І. Міщенко, к. е. н. О. І. Кірєєва і к. е. н. М. М. Шаповалової. - К. : Центр наук. дослідж. НБУ, 2005. - Вип. 5. - 96 с.

61. Giavazzi F. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries / F. Giavazzi, M. Pagano // NBER Macroeconomic Annual. -1990. - P. 75-122.

62. Haussman G. M. Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality, and limited creditworthiness / G. M. Haussman, R. Perotti, E. Talvi // IADB Working Paper. - 1996. - № 326.

63. McDermott C. Fiscal reforms that work / C. McDermott, R. Wescott // IMF Economic issues. - 1996. - No. 4. - 12 p.

64. Alesina A. Tales of fiscal adjustments / A. Alesina, S. Ardagna // Economic Policy. - 1998. - Vol. 13 (27). - P. 489-585.

65. Murray A. Fiscal rules Ok? / A. Murray, G. Wilkes // Centre Forum. -2009-Jan. - P. 1 -12.

66. Фіскальна консолідація : макроекономічні проблеми та інституціональні засади : моногр. [за заг. ред. Л. Л. Тарангул] ; НДІ фін. права. - К. : Алерта, 2013. - 496 с.

67. Стан виконання дохідної частини державного та місцевого бюджетів за 2013 рік : аналітична довідка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=187793>

68. Стан виконання дохідної частини державного та місцевого бюджетів за 2014 рік : аналітична довідка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=217965>

69. Стан виконання дохідної частини державного та місцевого бюджетів за 2015 рік : аналітична довідка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=264515>

70. Стан виконання дохідної частини державного та місцевого бюджетів за 2016 рік : аналітична довідка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=308375>

71. Інформація з офіційного сайту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] // Урядовий портал : єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/>

72. Мацедонська Н. В. Зарубіжний досвід управління бюджетним дефіцитом / Н. В. Мацедонська // Вісник Миколаївського національного університету. – 2015. – № 3. – С. 732–735.

73. Кричевська Т. О. Механізм взаємодії і координації монетарної і фіскальної політики в Україні / Т. О. Кричевська / Науковий вісник

Волинського державного університету ім. Лесі Українки. – 2001. – № 4. – С. 164-172.

74. Fiscal consolidation targets, plans and measures / OECD Journal on Budgeting. - 2011 . - Vol. 11/2. - 67 p., с. 33

75. Лагутін В. Д. Монетарна і фіскальна політика у стратегії економічного зростання / В. Д. Лагутін // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 11–19.

76. Лагутін В. Д. Пріоритети координації бюджетної та монетарної політики в Україні / В. Д. Лагутін // Фінанси України. – 2011. – № 10. – С. 3-14.

77. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика [монографія] / Т. А. Коляда. – Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. – 396 с. – (Серія «Податкова та митна справа в Україні», т. 63).

78. Антологія бюджетного механізму. Монографія. / Під ред. проф. С.І. Юрія. - Т.: Економічна думка. 2001. - 250 с.

79. О.Д.Василик, К.В.Павлюк. Державні фінанси України: підручник. / О.Василик, К.Павлюк - К.: Центр навчальної літератури, 2003. - 608 с.

80. Барановський О.І. Фінансові кризи: передумови, наслідки і шляхи запобігання / Барановський О.І. - К.: Київ. Нац. торг. - екон. ун - т, 2009. - 754с.

81. Фінанси. Грошовий обіг. Кредит. [навчальний посібник] / Під ред. Л. Дробозіної. - Видавнича агенція „Вертекс”, 2001 - 352 с.

82. Брайчева Т.В. Государственные финансы. / Брайчева Т. - СПб: Питер, 2001. - 288 с.

83. Крисоватий, А. І. Державна податкова політика і система податків / А. І. Крисоватий // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 64-69.

84. Козюк, В. В. Макротеоретична етимологія фіскальних правил [Текст] / В. В. Козюк // Світ фінансів. – 2015. – № 1. – С. 7-2



