

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

НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В АСПЕКТІ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНИ З ЄС

Угода про асоціацію між Євросоюзом та Україною передбачає посилення співпраці у проведенні державної фінансової політики, координацію фіскальних правил, зближення регуляторного середовища України та ЄС. Співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямоване на врахування позитивного досвіду реформування фіскальної системи та обмеження негативних зовнішніх і внутрішніх впливів. У статті наголошено, що в сучасних умовах державна фінансова політика у країнах ЄС націлена переважно на реалізацію програм фіскальної консолідації шляхом обмеження фіскальних дисбалансів, що досягається з допомогою внесення змін до ключових напрямів фіскальної політики: політики витрат, формування доходів та фінансування сектору державного управління. У сфері державних витрат узято курс на оптимізацію їх обсягів та раціоналізацію структури, а також підвищення ефективності витрачання бюджетних ресурсів. Наголошено, що магістральним напрямом політики українського уряду є проведення фіскальної консолідації з метою обмеження дефіциту сектору державних фінансів та зниження темпів зростання державного боргу. Задля підвищення результативності фіскальної політики в Україні запропоновано доповнити заходи фіскальної консолідації активізацією грошово-кредитної політики зі спрямуванням на підтримку економічного зростання шляхом розширення кредитування реального сектору економіки й домогосподарств, враховуючи напрацьовані в ЄС механізми з координації фіскальної політики країн-членів, модернізації інституційних структур і фіскальних процедур, обмеження тіньового сектору економіки та інші форми співробітництва, можливі в рамках асоціації України з ЄС.

Ключові слова: фіскальна політика, фіскальна консолідація, інституційні механізми, грошово-кредитна політика, стійкість державних фінансів, координація фіскальної політики.

Табл. 4. Літ. 17.

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

НАПРАВЛЕННЯ ФОРМИРОВАНИЯ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В АСПЕКТЕ АССОЦИАЦИИ УКРАИНЫ С ЕС

Соглашение об ассоциации между Евросоюзом и Украиной предполагает усиление сотрудничества в проведении государственной финансовой политики, координацию фискальных правил, сближение регуляторной среды Украины и ЕС. Сотрудничество в области управления государственными финансами направлено на учет положительного опыта реформирования фискальной системы и ограничение негативных внешних и внутренних воздействий. В статье отмечается, что в современных условиях государственная финансовая политика в странах ЕС нацелена преимущественно на реализацию программ фискальной консолидации путем ограничения фискальных дисбалансов, которое достигается за счет внесения изменений в ключевые направления фискальной политики: политики расходов, формирования доходов и финансирования сектора государственного управления. В сфере государственных расходов принят курс на оптимизацию их объемов и рационализацию структуры, а также повышение эффективности расходования бюджетных ресурсов. Отмечено, что мажистральным направлением политики украинского правительства является проведение фискальной консолидации с целью ограничения дефицита сектора государственных финансов и снижения темпов роста государственного долга. Для повышения результативности фискальной политики в Украине предложено дополнить меры фискальной консолидации активизацией денежно-кредитной политики, поддержки экономического роста путем расширения кредитования реального сектора

© Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. Л., 2014

экономики и домохозяйств, учитывая наработанные в ЕС механизмы по координации фискальной политики стран-членов, модернизации институциональных структур и фискальных процедур, ограничению теневого сектора экономики и другие формы сотрудничества, возможные в рамках ассоциации Украины с ЕС.

Ключевые слова: фискальная политика, фискальная консолидация, институциональные механизмы, денежно-кредитная политика, устойчивость государственных финансов, координация фискальной политики.

Sergij Gasanov, Vasyi Kudriashov, Robert Balakin

AREAS OF FISCAL POLICY IN TERMS OF UKRAINE-EU ASSOCIATION

Association Agreement between the EU and Ukraine envisages strengthening the cooperation in public financial policy conduction, coordination of fiscal rules, convergence of the regulatory environment in Ukraine and the EU. Cooperation in the field of public finance management is aimed at considering positive experience of reforming the fiscal system and limiting negative external and internal impacts. It is emphasized that in actual practice government financial policy in the EU Member States is mainly aimed at implementation of fiscal consolidation programs by implementing limiting measures on fiscal imbalances. The implementation of such transformations is achieved by making changes in key areas of fiscal policy: public expenditures policy, budget income generation and the general government sector financing. In the area of public expenditures it is approved the course to their volume optimization and structure rationalization, and improving the efficiency of budget resources allocation. In Ukraine the main direction of national government policy is to carry out fiscal consolidation aimed at limiting the public finance deficit and public debt growth rate reduction. It is suggested to complement the fiscal consolidation measures by the monetary policy instruments in support of economic growth to increase the effectiveness of fiscal policy in Ukraine. Such measures should be realized through expanding the real sector and households' lending. Also it is proposed to implement the practice of the EU Member States concerning fiscal coordination mechanisms, modernization of institutional structures and fiscal procedures, the shadow economy limitation as well as implementing new forms of cooperation that are available within the Ukraine-EU Association.

Keywords: fiscal policy, fiscal consolidation, institutional mechanisms, monetary policy, public finance sustainability, fiscal policy coordination.

JEL classification: E62, F36, H30, H50, H60, H63.

Угода про асоціацію між Європейським Союзом та Україною передбачає розвиток співробітництва в галузі економіки шляхом створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між ними, налагодження тіснішої співпраці в різних сферах, зокрема в сільському господарстві, промисловості, енергозабезпеченні, зовнішній торгівлі. Особливу увагу приділено формуванню нових форматів співробітництва, діяльності у фінансовій сфері, наближенню України до європейських стандартів тощо [1]. Великого значення набуває посилення співпраці в проведенні державної фінансової політики, координації фіскальних правил, зближенні регуляторного середовища України та ЄС.

Метою статті є аналіз напрямів фіскальної політики в державах — членах ЄС у сучасних умовах та врахування його результатів у реформуванні фіскальної сфери в Україні.

Засади фінансової політики ЄС визначено відповідними установчими договорами — Договором про Європейський Союз та Договором про функціонування Європейського Союзу. У цих документах закріплено основні принципи

фінансової політики ЄС: справедливості, збалансованості та стабільності, субсидіарності, пропорційності, ефективності й результативності, цільового використання державних ресурсів, захисту фінансових інтересів Співтовариства, прозорості публічних фінансів [2].

Згідно з проектом Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами, Україна докладатиме максимальних зусиль для побудови функціональної ринкової економіки та поступового наближення своєї політики до політики Євросоюзу відповідно до основоположних принципів макроекономічної стабільності, збалансованості державних фінансів і платіжного балансу (ст. 343 Угоди). Співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямоване на вдосконалення бюджетної політики, формування надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах (ст. 346). Сторони Угоди обмінюватимуться інформацією, досвідом, найкращою практикою, зокрема з питань розбудови системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування, удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі та аналізу ефективності й результативності виконання бюджетних програм, поліпшення планування й виконання бюджету та стану державного боргу, а також зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів (ст. 347) [3].

Україна взяла зобов'язання наблизити національне законодавство до *acquis communautaire*¹ у 28 секторах співробітництва. Так, у сфері фінансових послуг наша держава повинна застосувати в ході вдосконалення законодавства норми 33 директив Ради, Парламенту та Європейської комісії, сім регламентів і одні Рекомендації Єврокомісії. Термін імплементації становитиме 4–6 років із дати набрання чинності Угоди про асоціацію [4]. Відповідно до мети поступового наближення законодавства України до права ЄС Рада асоціації буде форумом для обміну інформацією про законодавчі акти України та Євросоюзу, чинні й ті, що перебувають на стадії підготовки, а також про заходи з їх виконання, застосування та дотримання (ст. 463, ч. 2). Передбачений моніторинг наближення законодавства України до *acquis communautaire*, котрий може включати роботу місій із перевірки на місцях за участі установ ЄС, органів і агентств, неурядових організацій, наглядових органів, незалежних експертів тощо (ст. 475).

Державна фінансова політика в країнах ЄС спрямована переважно на реалізацію програм фіскальної консолідації, які передбачають забезпечення стійкого стану державних фінансів шляхом здійснення заходів із обмеження

¹ *Acquis communautaire* (дослівно “те, чого досягнуто в рамках Співтовариства”; оскільки термін українською важко перекласти, у всіх мовах використовується французький варіант) — це зведення загальних нормативно-правових актів, які є обов'язковими для всіх країн — членів ЄС. *Acquis communautaire* постійно переглядається та включає таке: тексти, принципи й політичні цілі договорів; законодавство, прийняте на виконання договорів, та практику Європейського суду; декларації та резолюції, ухвалені ЄС; заходи у сфері загальної зовнішньої політики та політики безпеки, а також у сфері правосуддя й внутрішніх справ; міжнародні угоди, укладені Співтовариством, а також між країнами-членами в рамках компетенції ЄС.

фіскальних дисбалансів (передусім дефіциту сектору державного управління та державного боргу) [5]. Такі програми охоплюють досить широкий спектр реформування фіскальної сфери: від внесення істотних змін до інституційної системи фіскального регулювання до зміцнення механізмів координації фіскальної політики на міждержавному рівні в рамках ЄС.

Виконання цих програм забезпечується шляхом внесення змін до ключових напрямів фіскальної політики: політики витрат, формування доходів та фінансування сектору державного управління. У сфері державних витрат узятو курс на оптимізацію їх обсягів і раціоналізацію структури, а також підвищення ефективності витрачання державних ресурсів. Запроваджуються заходи, націлені на збільшення дохідної частини сектору державного управління за умов недопущення посилення тиску на розвиток підприємницької діяльності в реальному секторі економіки. Зростання доходів досягається переважно за рахунок коригування системи оподаткування (введення в окремих країнах податків на багатство, на фінансові трансакції, операції з цінними паперами тощо), а також підвищення ефективності адміністрування податкових платежів. Особлива увага приділяється питанням детінізації економіки, поліпшенню умов кредитування реального сектору, вдосконаленню державної підтримки малого й середнього бізнесу.

Поліпшення фінансування сектору державного управління має на меті зменшення дефіциту державних соціальних фондів, обмеження обсягів та формування оптимальної структури державних запозичень, при цьому акцент робиться на підтриманні дохідності державних боргових зобов'язань на низькому рівні.

Реалізація заходів фіскальної консолідації має певний позитивний вплив на розвиток фіскальної сфери. Зокрема, важливим досягненням слід вважати помітне зменшення дефіциту сектору державного управління в країнах — членах ЄС протягом 2011—2013 рр. Водночас розв'язати завдання обмеження впливу боргового навантаження на розвиток економіки поки що не вдається. Виявилося, що програми фіскальної консолідації негативно впливають на економічне зростання, що зменшує позитивний ефект від їх запровадження в багатьох країнах, їх реалізація нерідко супроводжується зниженням приростів ВВП та збільшенням безробіття. З метою обмеження негативного впливу оптимізації державних витрат та реформування системи оподаткування на розвиток економіки програми фіскальної консолідації доповнюються заходами грошово-кредитного регулювання, спрямованими на підтримку економічного зростання.

У разі істотного зниження темпів економічного зростання за умов проведення фіскальної консолідації, як правило, вдаються до її призупинення. За визначенням зарубіжних науковців, темпи фіскального регулювання мають ураховувати його можливий вплив на розвиток економіки. З огляду на цикл, політики повинні зосередитися передусім на цілях структурного або циклічного регулювання [6].

До основних викликів світової економіки на саміті лідерів Великої двадцятки, який відбувся у вересні 2013 р., віднесено: слабке зростання та стабільно високий рівень безробіття, особливо серед молоді; уповільнення економічного зростання в низці країн із ринками, що формуються; брак приватних інвестицій у багатьох країнах; стабільно високий рівень державного боргу в окремих країнах; збереження невизначеності в питаннях проведення фіскальної консолідації. Країни Великої двадцятки є прибічниками стійкої системи державних фінансів для протидії підвищенню фінансової волатильності шляхом підтримки зростання, збереження стабільності, посилення стійкості до зовнішніх шоків та зміцнення фінансових систем [7].

Сучасна фінансова політика ЄС націлена передусім на забезпечення економічного зростання та зайнятості, подолання макроекономічних дисбалансів, підвищення конкурентоспроможності підприємств через механізми поліпшення координації економічної й фінансової політики держав — членів ЄС, удосконалення системи управління державними фінансами, збільшення фінансування реального сектору економіки, посилення стійкості державних фінансів.

З 2011 р. запроваджено новий інструмент координації економічної й фіскальної політики держав — членів ЄС — Європейський семестр. Цей річний цикл координації політики за участі головних інституцій Євросоюзу спрямований на зміцнення державних фінансів, посилення фінансової дисципліни, уникнення надмірних макроекономічних дисбалансів, прискорення економічного зростання та забезпечення зайнятості населення.

На основі аналізу бюджетних і структурних проблем (Annual Growth Survey) та макроекономічних дисбалансів (Alert Mechanism Report) Європейська рада формулює напрями політики, а Європейська комісія проводить поглиблений аналіз країн із потенційними загрозами макроекономічної нерівноваги. Щороку Єврокомісія детально розглядає програми економічних і структурних реформ країн-членів та надає їм конкретні рекомендації (*country-specific recommendations*) на наступних 12—18 місяців. Після погодження рекомендацій Радою міністрів вони передаються до Європейської ради. У разі схвалення рекомендацій главами держав чи урядів Рада міністрів приймає зазначені рекомендації та скеровує їх до держав-членів для імплементації. Країни ЄС повинні врахувати рекомендації при розробленні програм національних реформ, а також програм стабільності (країни — учасниці єврозони) або програм конвергенції (країни, що не входять до єврозони) та при підготовці проекту державного бюджету на наступний рік [8].

Країни — учасниці єврозони зобов'язані надавати проекти бюджету загального уряду на розгляд Єврогрупи та Єврокомісії (до 15 жовтня). Проект бюджету імперативно має включати:

а) баланс бюджету загального уряду загалом та за підсекторами сектору загального державного управління (% ВВП);

б) прогнози за умов дотримання незмінної політики витрат і доходів по сектору загального державного управління (% ВВП) та їхніх основних компонентів, у т. ч. валового нагромадження основного капіталу;

в) цільові витрати й доходи по сектору державного управління та їхні основні компоненти (% ВВП) із урахуванням умов і критеріїв для встановлення шляхів зростання державних витрат;

г) інформацію щодо видатків загального уряду за функціями, зокрема на освіту, охорону здоров'я й зайнятість, та очікувані впливи зазначених заходів;

д) опис та кількісну оцінку витрат і доходів, заходи щодо яких повинні бути включені в проект бюджету на наступний рік на рівні кожного підсектору державного управління, щоб подолати розрив між цільовими показниками, зазначеними в пункті “в”, та прогнозними показниками доходів і витрат за незмінної політики відповідно до пункту “б”;

е) основні припущення при складанні незалежних макроекономічних прогнозів та важливі економічні події, котрі є значущими для досягнення бюджетних цілей;

ж) додаток, що містить методику, економічні моделі й припущення та будь-які інші істотні параметри, котрі покладені в основу бюджетних прогнозів і оцінок впливу агрегованих бюджетних заходів на економічне зростання;

з) вказівки стосовно реформ і заходів у проекті бюджету, зокрема державних інвестицій, скерованих на виконання рекомендацій державі — члену ЄС із боку Ради міністрів фінансів із урахуванням досягнутих цілей, поставлених у Стратегії Євросоюзу щодо економічного зростання та зайнятості [9].

Єврокомісія повинна прийняти обґрунтований висновок щодо проекту бюджету (до 30 листопада), а в разі виявлення недотримання зобов'язань за Пактом стабільності та зростання просити відповідну країну надати переглянутий проект бюджету протягом трьох тижнів від дати надання Єврокомісією обґрунтованого висновку [9, с. 19].

Процедури посиленого нагляду в обов'язковому порядку охоплюють країни ЄС, котрі є одержувачами фінансової допомоги від однієї чи кількох інших держав — членів або третіх країн, від Європейського фінансового механізму стабілізації (EFSM), Європейського фонду фінансової стабільності (EFSSF), Європейського механізму стабільності (ESM), інших міжнародних фінансових установ, таких як Міжнародний валютний фонд. Якщо країна є одержувачем фінансової допомоги у формі кредитної лінії, що не містить положень щодо прийняття нових заходів економічної політики для отримання позикових коштів, вона не підлягає посиленому нагляду з боку Єврокомісії. Слід зазначити, що остання ухвалює рішення про припинення або пролонгацію заходів посиленого нагляду після закінчення шести місяців від початку зазначеної процедури (ст. 2 Регламенту (ЄС) № 472/2013 від 21 травня 2013 р.) [10].

Євросоюз постійно модернізує свої інституційні механізми та фінансові процедури для того, щоб краще сприяти досягненню цілей Стратегії

“Європа-2020”. Зміни фінансових правил щодо формування й використання коштів загального бюджету ЄС зосереджені на трьох напрямках:

1) спрощення — ліквідація наявних перепон, прискорення процедур та перенесення акценту з поточної роботи із фінансовими документами на кінцеву результативність всієї бюджетної діяльності;

2) підзвітність — забезпечення посиленого, надійного фінансового управління та захисту фінансових інтересів ЄС;

3) інновації — впровадження механізмів фінансування, котрі дадуть змогу мобілізувати кошти третіх країн, які не є членами Євросоюзу [11].

В Україні з урахуванням досвіду країн — членів ЄС реалізується програма реформування державних фінансів, спрямована на забезпечення їх стійкого стану. Головним напрямом таких перетворень є проведення фіскальної консолідації з метою скорочення дефіциту сектору державних фінансів та зниження темпів зростання державного боргу. Зокрема, передбачено заходи зі стабілізації державного бюджету, реформування податкової системи, фінансового сектору, міжбюджетних відносин, забезпечення оптимізації обсягів та поліпшення структури державних витрат, підвищення ефективності використання державних ресурсів. Великого значення набувають питання поліпшення бізнес-клімату та створення сприятливих умов для надходження інвестицій, кредитування реального сектору економіки, розвитку фондового ринку й сектору фінансових послуг, а також збільшення державної підтримки малого й середнього бізнесу.

До проблем, які потребують першочергового розв’язання задля стабілізації державного бюджету, належать: високий рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет і позабюджетні фонди, що не сприяє зниженню великого фіскального навантаження на бізнес; нарощення прямого й гарантованого державного боргу; значні обсяги квазіфіскальних операцій, що проводяться підприємствами реального сектору. Метою є забезпечення умов для економічного зростання та гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов’язань.

Для досягнення зазначеного передбачено:

- посилення фіскальної дисципліни;
- поліпшення управління державним боргом;
- підвищення ефективності капітальних видатків, а також прозорості державних фінансів;
- запровадження середньострокового бюджетного планування;
- вдосконалення фінансового менеджменту державних підприємств;
- проведення реформ у енергетиці, інфраструктурних секторах, сферах податкової й соціальної політики.

Відповідно до напрямів фіскальної консолідації затверджено Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2013—2015 роки; запроваджено систему контролю ризиків, пов’язаних із управлінням державним

боргом; розроблено нормативно-правові засади середньострокового бюджетного планування; затверджено план заходів із розвитку первинного ринку державних цінних паперів України та забезпечення його виконання; запроваджено програмно-цільовий метод бюджетування на рівні місцевих бюджетів, реєстр місцевих запозичень і місцевих гарантій; удосконалено порядок здійснення місцевих запозичень із метою підвищення їх прозорості й ефективності; запроваджено систему управління ризиками, пов'язаними з місцевим боргом та наданням місцевих гарантій. Окрім того, реалізуються заходи, націлені на підвищення ефективності державних видатків; посилення фінансової й фіскальної дисципліни, зокрема з питань надання державної допомоги суб'єктам господарювання, забезпечення проведення внутрішнього аудиту в усіх міністерствах, інших органах виконавчої влади тощо.

При цьому акцент зроблено на запровадженні інноваційних підходів до управління державними фінансами з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду провідних зарубіжних країн, і передусім ЄС. Із цією метою Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію розвитку системи управління державними фінансами [12]. У зв'язку з цим Планом заходів щодо реалізації зазначеної Стратегії передбачено підвищення рівня стратегічного планування системи державних фінансів, удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності відповідних інститутів, поліпшення результативності використання програмно-цільового методу планування розвитку державних фінансів, середньострокового бюджетного планування.

Актуальним питанням є також підвищення ефективності державних видатків, для чого потрібно оптимізувати державний і гарантований державою борг та підвищити ефективність використання ресурсів, залучених на умовах суверенних позик. Із урахуванням досвіду країн — членів ЄС вживаються заходи з реформування системи державних закупівель, удосконалення державної допомоги суб'єктам господарювання, дотримання фінансової дисципліни, обмеження квазіфіскальних операцій. Важливою складовою є підвищення прозорості державних фінансів, посилення громадського контролю забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації.

Як свідчать дані табл. 1, за період 2007—2012 рр. доходи сектору загального державного управління збільшилися фактично у 2 рази, видатки та кредитування за вирахуванням погашення — у 2,2 рази, обсяги дефіциту — у 10 разів, фінансування дефіциту за рахунок зовнішніх джерел — у 2,4 рази, за рахунок внутрішніх джерел — більш ніж у 35 разів. ВВП (у фактичних цінах) за цей самий період збільшився в 1,95 рази, відношення видатків сектору загального державного управління до ВВП зросло з 43,48 до 48,78 %, дефіциту до ВВП — відповідно з 0,8 до 4,14 %.

У країнах ЄС-27 видатки та обсяги дефіциту сектору загального державного управління відносно ВВП також збільшилися — із 45,5 до 49,3 % та з 0,9 до 3,9 % відповідно (табл. 2).

Таблиця 1. Операції сектору загального державного управління України у 2007—2012 рр.

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Доходи млн грн % ВВП	307 591,6 42,68	415 763,7 43,85	388 562,9 42,54	453 120,5 41,86	559 710,5 42,99	628 967,8 44,64
Видатки і кредитування за вирахуванням погашення млн грн % ВВП	313 393,3 43,48	434 026,6 45,78	444 280,4 48,64	525 441,4 48,54	594 110,5 45,63	687 249,7 48,78
Сальдо бюджету (дефіцит “-” / профіцит “+”) млн грн % ВВП	-5 801,7 -0,80	-18 262,9 -1,93	-55 717,5 -6,10	-72 320,9 -6,68	-34 400,0 -2,64	-58 281,9 -4,14
Фінансування млн грн % ВВП	5 801,7 0,80	18 262,9 1,93	55 717,5 6,10	72 320,9 6,68	34 400,0 2,64	58 281,9 4,14
За рахунок зовнішніх джерел млн грн % ВВП	4 457,1 0,62	3 102,8 0,33	44 799,9 4,91	47 174,6 4,36	14 501,6 1,11	10 704,2 0,76
За рахунок внутрішніх джерел млн грн % ВВП	1 344,6 0,19	15 160,1 1,60	10 917,6 1,20	25 146,3 2,32	19 898,4 1,53	47 577,7 3,38
Приватизація млн грн % ВВП	2 458,8 0,34	482,3 0,05	807,8 0,09	1 093,4 0,10	11 480,3 0,88	6 763,5 0,48

Джерело: Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники / Держ. служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Слід зазначити, що кожного року протягом періоду 2007—2012 рр. відношення як доходів, так і видатків сектору загального державного управління до ВВП в Україні було нижчим, ніж у країнах ЄС-27 та коливалося від 41,86 % (2010 р.) до 44,64 % (2012 р.) і від 43,48 % (2007 р.) до 48,78 % (2012 р.) відповідно. У країнах ЄС-27 ці показники коливалися від 44,1 % (2009—2010 рр.) до 45,4 % (2012 р.) та від 45,5 % (2007 р.) до 51,0 % (2009 р.) відповідно. У 2012 р. зазначені показники в Україні були меншими порівняно з країнами ЄС-27 на 0,76 і 0,56 в. п.

Порівняння дефіциту сектору загального державного управління в Євро-союзі та в Україні дає підстави для висновку, що у 2007—2009 рр. показники

Таблиця 2. Операції сектору загального державного управління країн ЄС-27 у 2007—2012 рр., % ВВП

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Доходи	44,6	44,6	44,1	44,1	44,6	45,4
Видатки	45,5	47,0	51,0	50,6	49,0	49,3
Дефіцит (-) / профіцит (+)	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9

Джерело: General government deficit/surplus / Eurostat [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>.

в нашій державі були нижчими, ніж у країнах ЄС-27. А у 2010 р. їх рівень перевищив межу, досягнуту в Євросоюзі. Водночас варто звернути увагу на досить різке зменшення цього показника в Україні у 2011 р. та не менш істотне зростання у 2012 р., за рахунок якого він перевищив аналогічний показник у ЄС. Зазначене свідчить про те, що в європейських країнах було взято курс на послідовне запровадження заходів фіскальної консолідації (табл. 3).

Таблиця 3. Динаміка показників дефіциту (-) / профіциту (+) сектору загального державного управління країн – членів ЄС у 2007–2014 рр., % ВВП

Країни	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ЄС-27	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,4	-3,2
ЄС-17	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7	-2,9	-2,8
Бельгія	-0,1	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7	-4,0	-2,9	-3,1
Болгарія	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	-1,3	-1,3
Чехія	-0,7	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,4	-2,9	-3,0
Данія	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1	-1,7	-2,7
Німеччина	0,2	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	-0,2	0
Естонія	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,1	-0,2	-0,3	0,2
Ірландія	0,1	-7,4	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,5	-4,3
Греція	-6,5	-9,8	-15,7	-10,7	-9,5	-9,0	-3,8	-2,6
Іспанія	1,9	-4,5	-11,1	-9,7	-9,6	-10,6	-6,5	-7,0
Франція	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	-3,9	-4,2
Хорватія	-2,5	-1,4	-5,3	-6,4	-7,8	-5,0	-4,7	-5,6
Італія	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0	-2,9	-2,5
Кіпр	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-6,5	-8,4
Латвія	-0,4	-4,2	-9,8	-8,1	-3,6	-1,3	-1,2	-0,9
Литва	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,9	-2,4
Люксембург	3,7	3,2	-0,7	-0,8	0,1	-0,6	-0,2	-0,4
Угорщина	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,0	-3,0	-3,3
Мальта	-2,3	-4,6	-3,7	-3,6	-2,8	-3,3	-3,7	-3,6
Нідерланди	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-3,6	-3,6
Австрія	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5	-2,2	-1,8
Польща	-1,9	-3,7	-7,5	-7,9	-5,0	-3,9	-3,9	-4,1
Португалія	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-5,5	-4,0
Румунія	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,6	-3,0	-2,6	-2,4
Словенія	0	-1,9	-6,3	-5,9	-6,3	-3,8	-5,3	-4,9
Словацьчина	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-5,1	-4,5	-3,0	-3,1
Фінляндія	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8	-1,8	-1,5
Швеція	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,2	-1,1	-0,4
Великобританія	-2,8	-5,1	-11,4	-10,1	-7,7	-6,1	-6,8	-6,3

Примітка. Дані за 2013–2014 рр. — згідно з прогнозом Європейської комісії.

Джерело: Provision of deficit and debt data — second notification / Eurostat // News release. — 2013. — October 21. — No. 152 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-21102013-AP/EN/2-21102013-AP-EN.PDF; General government deficit/surplus / Eurostat [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>; European Economic Forecast. Spring 2013 // European Economy. — 2013. — No. 2. — P. 147.

Абсолютна більшість держав ЄС (18) за показником дефіциту бюджету загального уряду вийшла за межі, встановлені Маастрихтським договором (3 % ВВП). Завдяки впровадженню заходів фіскальної консолідації дефіцит бюджетів країн — учасниць єврозони скоротився із 6,4 % ВВП у 2009 р. до 3,7 % ВВП у 2012 р. За підсумками 2012 р. бездефіцитний бюджет мала тільки Німеччина. Зволікання з проведенням структурних реформ зумовило кризовий стан державних фінансів Португалії, Ірландії, Греції та Іспанії (так звана група PIGS). 3-поміж нових членів Євросоюзу дефіцит бюджету загального уряду коливається від 0,2 % в Естонії до 4,5 % ВВП у Словаччині та 6,4 % на Кіпрі. Крім того, рівень дефіциту бюджету Хорватії, яка стала членом ЄС 1 липня 2013 р., у 2012 р. становив 5,0 % ВВП, що також перевищує встановлене контрольне значення для країн — членів ЄС.

З метою часткової нейтралізації можливих негативних наслідків запровадження програм фіскальної консолідації в розвинутих країнах, у т. ч. ЄС, вжито заходів з підтримки економічного зростання, стабілізації реального й фінансового секторів, обмеження інфляції, недопущення зниження рівня зайнятості, стримування негативного впливу фіскальної ситуації на монетарну політику. Зокрема, велике значення надається використанню інструментів грошово-кредитної політики (передусім у США, Японії та державах єврозони). Прикладом може бути програма кількісного пом'якшення (як особливий напрям у рамках державної грошово-кредитної політики), запроваджена у США. Вона націлена не лише на забезпечення стабільного розвитку грошово-кредитної сфери, а й на підтримку розвитку економіки. Центральний банк здійснює викуп боргових цінних паперів із метою зменшення їх доходності та полегшення доступу учасників фінансових ринків до зовнішнього фінансування. Так, у 2009 р. здійснено викуп так званих токсичних активів на суму 1,7 трлн дол. США (іпотечних і державних облігацій) задля запобігання поглибленню банківської кризи [13].

Пом'якшення грошово-кредитної політики покликане сприяти економічному зростанню. Великі обсяги державних боргових зобов'язань накладають на бюджетну політику істотні обмеження. Загроза “фіскального обриву” (Fiscal Cliff) у США змусила владу перейти до жорсткішого варіанта реалізації бюджетної політики. Проте підвищення рівня оподаткування та зменшення державних витрат можуть негативно впливати на розвиток економіки. Бюджетна політика стримування призводить до зростання безробіття та загострення соціальних проблем.

Посилена увага реалізації заходів фіскальної політики, а також підтримці розвитку економіки та забезпеченню зайнятості приділяється, приміром, у Великобританії, де, зокрема, взято курс на:

— проведення жорсткої фіскальної політики, спрямованої на зменшення дефіциту державного бюджету та державного боргу. При цьому першочергове значення надається скороченню державних витрат (передбачається, що до

2016—2017 рр. дефіцит бюджету буде знижено на 81 % за рахунок обмеження видатків і лише на 19 % завдяки збільшенню податків), зокрема за рахунок скорочення державних службовців;

— зменшення пільг у сфері оподаткування, податкового навантаження на бізнес, здійснення пенсійної реформи зі збільшенням пенсійного віку, удосконалення податкового адміністрування;

— проведення м'якої монетарної політики (для компенсації жорсткої фіскальної політики та стимулювання реального сектору економіки застосовуються політика дешевих грошей, нетрадиційні методи державної участі в економіці, зокрема програма кількісного пом'якшення — збільшення державних цінних паперів, що викупуваються на ринку) [14].

Реалізація заходів фіскальної консолідації в Україні у поточному році відбуватиметься у складних умовах, пов'язаних насамперед із тим, що протягом багатьох років утворився дисбаланс між темпами зростання видатків зведеного бюджету та динамікою ВВП. Так, видатки зведеного бюджету (табл. 4) за період 2007—2012 рр. збільшились у 2,2 раза, коефіцієнт випередження відносно динаміки ВВП становив 1,13. Одночасно видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли у 2,6 раза, коефіцієнт випередження відносно динаміки ВВП дорівнював 1,33. Дефіцит зведеного бюджету у 2012 р. порівняно з 2007 р. збільшився в 6,6 раза, коефіцієнт випередження відносно динаміки ВВП досяг 3,38. Таким чином, враховуючи, що у 2013 р. зростання ВВП фактично не відбулось, а у 2014 р. прогнозується його від'ємна динаміка, іншої альтернативи, крім раціоналізації та скорочення бюджетних видатків, не існує.

Треба враховувати, що в розділі VI Угоди щодо фінансової співпраці Європейський Союз у рамках своїх фінансових механізмів та інструментів зобов'язується надавати фінансову допомогу Україні для досягнення цілей Угоди. Водночас надання такої допомоги здійснюватиметься відповідно до принципів належного фінансового управління та передбачатиме ефективне попередження шахрайства, корупції, інших зловживань та боротьбу з ними. При цьому під шахрайством розуміються будь-які міжнародні дії або бездіяльність, котрі стосуються:

а) використання чи надання неправдивих, неточних або неповних звітів чи документів, що призвело до розтрати або незаконного затримання коштів загального бюджету ЄС чи бюджетів, управління якими здійснюється Євросоюзом або від його імені;

б) нерозкриття інформації, у результаті котрого настає порушення конкретних зобов'язань та яке мало такі самі наслідки;

в) нецільового використання бюджетних коштів.

У рамках Угоди про асоціацію на Європейське бюро боротьби з шахрайством (ОЛАФ) покладаються повноваження щодо здійснення перевірок та інспекцій на місцях із метою захисту фінансових інтересів ЄС від

Таблиця 4. Зведений бюджет України у 2007—2012 рр.

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>У млн грн</i>						
Доходи	219 936,5	297 893,0	272 967,0	314 506,3¹	398 553,6	445 525,3
Податкові надходження	161 264,2	227 164,8	208 073,2	234 447,7	334 691,9	360 567,2
Неподаткові надходження	48 553,2	60 543,6	58 435,8	73 837,0	60 003,7	80 923,3
Доходи від операцій з капіталом	6 373,4	6 702,4	3 653,1	3 143,2	2 347,5	2 985,8
Офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	104,5	135,2	645,3	305,6	481,4	222,9
Цільові фонди	3 641,2	3 347,0	2 159,5	2 772,7	1 029,1	826,1
Видатки²	226 054,4	309 203,7	307 399,4	377 842,8	416 853,6	492 454,7
Загальнодержавні функції	24 270,9	30 829,2	33 156,0	44 902,5	49 874,7	54 590,2
Оборона	9 416,5	11 733,0	9 663,3	11 347,1	13 242,2	14 486,9
Громадський порядок, безпека та судова влада	18 445,7	27 080,9	24 346,1	28 825,6	32 637,7	36 681,2
Економічна діяльність	40 523,4	51 322,4	39 753,0	43 832,4	57 124,1	62 377,4
Охорона навколишнього природного середовища	2 241,3	2 764,7	2 538,8	2 872,4	3 890,7	5 297,9
Житлово-комунальне господарство	5 900,3	8 968,5	7 498,1	5 431,3	8 679,3	20 059,6
Охорона здоров'я	26 717,6	33 559,9	36 564,9	44 745,4	48 961,6	58 453,9
Духовний та фізичний розвиток	5 687,7	7 916,1	8 330,2	11 525,4	10 754,9	13 639,6
Освіта	44 333,6	60 959,4	66 773,6	79 826,0	86 253,6	101 560,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	48 517,3	74 069,7	78 775,4	104 534,9	105 434,8	125 306,9
Кредитування	1 583,9	2 813,8	2 825,8	1 348,4	4 757,9	3 856,3
Перевищення видатків над доходами (дефіцит)	7 701,7	14 124,5	37 258,1	64 684,9	23 057,9	50 785,7
<i>У відсотках ВВП</i>						
Доходи	30,5	31,4	29,9	29,1	30,3	31,6
Видатки	31,4	32,6	33,7	34,9	31,7	35,0
Чисте кредитування	0,2	0,3	0,3	0,1	0,4	0,3
Дефіцит	1,1	1,5	4,1	6,0	1,8	3,6

¹ Дані за 2010 рік наведено з урахуванням по спеціальному фонду Державного бюджету України випуску облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) для погашення заборгованості минулих років із відшкодування ПДВ у сумі 16,4 млрд грн.

² Не включаючи кредитування.

Джерело: Статистичний щорічник України за 2012 рік / за ред. О. Г. Осауленка ; Держ. служба статистики України. — К., 2013. — С. 54.

шахрайства та інших порушень на території України відповідно до положень Регламенту Ради (Євратом, ЄС) від 11.11.1996 № 2185/96. У разі якщо одержувачі коштів Євросоюзу перешкоджають проведенню перевірок та інспекцій на місцях, органи влади України на основі національного законодавства надають інспекторам ОЛАФ необхідну допомогу для виконання їхніх обов'язків щодо проведення перевірки або інспекції на місцях. При цьому Єврокомісія може вдаватися до адміністративних заходів та застосовувати санкції згідно з Регламентом (ЄС, Євратом) від 25.10.2012 № 966/2012, Регламентом (ЄС) від 29.10.2012 № 1268/2012 та Регламентом Ради (ЄС, Євратом) від 18.12.1995 № 2988/95 щодо захисту фінансових інтересів Співтовариств [15]. З цією метою Україна повинна імплементувати відповідні положення законодавства Євросоюзу (ст. 459 Угоди). Їй надаватиметься можливість брати участь у всіх поточних і майбутніх програмах ЄС, відкритих для неї згідно з відповідними положеннями цих програм (ст. 451).

Європейська комісія в липні 2013 р. запропонувала таку градацію регіонів для отримання фінансової допомоги зі спеціальних фондів ЄС:

— найменш розвинуті регіони — такі, де рівень ВВП на особу населення становить менше ніж 75 % середнього показника по ЄС-27. Отримують із боку фондів до 85 % загального обсягу фінансування для реалізації узгоджених проектів;

— перехідні регіони — такі, де рівень ВВП на особу населення становить від 75 до 90 % середнього показника по ЄС-27. До цієї нової категорії входить 51 регіон із населенням понад 68 млн осіб, включаючи 13 регіонів, що раніше перебували в групі найменш розвинутих. Максимальний розмір фінансування зазначених регіонів із фондів Євросоюзу — 60 % (у виключних випадках — до 80 %).

При цьому параметри визначення найбільш розвинутих регіонів незмінні — ВВП на особу населення більш ніж 90 % середнього показника по ЄС-27 (регіони отримують із його фондів до 50 % фінансування) [16]. Кожна держава-член укладатиме угоду про партнерство, в якій вона оцінюватиме свої потреби для подальшого розвитку та визначатиме пріоритети згідно зі Стратегією “Європа-2020” із урахуванням положень національних програм реформ і, за потреби, відповідних рекомендацій Ради міністрів ЄС.

На виконання норм Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах Україна та Європейський Союз у рамках створеної в жовтні 2013 р. спільної робочої групи напрацьовуватимуть варіанти співробітництва в межах формування глобальної системи автоматичного обміну податковою інформацією. Формування відповідної системи передбачене у Плані боротьби з розмиванням оподаткованої бази та переміщенням прибутку (Action Plan on BEPS), представленому ОЕСР і затвердженому у вересні 2013 р. на саміті голів держав Великої двадцятки. Планом передбачена заміна чинних двосторонніх угод про обмін інформацією загальною конвенцією, що

створить додаткові можливості для боротьби з виведенням прибутків із-під оподаткування.

Проблема розмивання податкової бази надзвичайно актуальна як для ЄС, так і для України. За підрахунками Міністерства доходів і зборів України обсяг коштів, виведених із-під оподаткування в нашій державі до офшорів та низькоподаткових юрисдикцій, із початку 2013 р. становив 33 млрд грн [17]. З 1 вересня 2013 р. набрав чинності Закон України “Про трансфертне ціноутворення”, зроблені відповідні кроки для набуття нашою державою членства в Глобальному форумі з прозорості та обміну інформацією для податкових цілей. Окрім цього, ведеться робота щодо запровадження міжнародного обміну інформацією з низкою офшорних юрисдикцій, у т. ч. Белізом, Британськими Віргінськими островами, Бермудськими островами, Арубою та ін. Приєднання України до глобальних процесів боротьби з розмиванням бази оподаткування та переміщенням прибутку, відповідно до стандартів ЄС і Плану BEPS, сприятиме забезпеченню належного фіскального управління державними фінансами.

Таким чином, фіскальна політика в країнах ЄС зазнала значних змін. Було взято курс на реалізацію заходів фіскальної консолідації з метою обмеження дефіциту сектору загального державного управління та державного боргу. Ці заходи спрямовані на оптимізацію державних видатків, а також використання механізмів, які передбачають стабілізацію дохідної частини. Водночас виявилось, що прискорені плани фіскальної консолідації негативно впливають на динаміку економічного зростання та зайнятість населення. Тому відповідні програми доповнюються заходами грошово-кредитної політики, націленими на підтримку економічного зростання.

Запроваджуються нові інструменти координації фіскальної політики країн — членів ЄС, спрямовані на підвищення стійкості державних фінансів шляхом посилення фінансової дисципліни, обмеження можливих фінансових дисбалансів, забезпечення прийнятних темпів економічного зростання.

Асоціація України з ЄС передбачає використання досвіду європейських країн у сфері фіскальної політики. У рамках економічних реформ у нашій державі фактично запроваджуються заходи, які належать до фіскальної консолідації. Водночас темпи консолідації потребують коригування.

З метою підвищення результативності фіскальної політики в Україні доцільно доповнити заходи фіскальної консолідації активізацією грошово-кредитної політики з орієнтацією на підтримку економічного зростання шляхом розширення кредитування реального сектору економіки й домогосподарств. Потрібно також враховувати розроблені в Євросоюзі заходи з координації фіскальної політики країн-членів, модернізації інституційних механізмів і фіскальних процедур, обмеження тіньового сектору економіки та інших форм співробітництва, які відкриваються в рамках асоціації України з ЄС.

Список використаних джерел

1. Угода про асоціацію Україна — ЄС: дороговказ реформ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32048-1522-13-30.pdf.
2. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. — 2010. — March 30. — P. 1—388 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf.
4. Додаток XVII до Угоди про асоціацію. Нормативно-правове наближення. Доповнення XVII-2. Правила, що застосовуються до фінансових послуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/Annex_XVII_to_XX_to_Agreement.pdf.
5. Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов. — Економіка України. — 2013. — № 9. — С. 31—46.
6. Fiscal Monitor. Taking Stock A Progress Report on Fiscal Adjustment / International Monetary Fund. — 3rd printing (revised), December 2012. — P. IX—X [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.
7. Санкт-Петербургская декларация лидеров “Группы двадцати” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.g20russia.ru/news/20130906/782776168.html>.
8. The EU European Semester [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/images/european_semester_en.htm.
9. Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on Common Provisions for Monitoring and Assessing Draft Budgetary Plans and Ensuring the Correction of Excessive Deficit of the Member States in the Euro Area // Official Journal of the European Union. L 140. — 2013. — May 27. — P. 18, 19 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:EN:PDF>.
10. Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the Strengthening of Economic and Budgetary Surveillance of Member States in the Euro Area Experiencing or Threatened with Serious Difficulties with Respect to their Financial Stability // Official Journal of the European Union. L 140. — 2013. — May 27. — P. 3, 4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:EN:PDF>.
11. Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the Financial Rules Applicable to the General Budget of the Union and Repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 // Official Journal of the European Union. L 298. — 2012. — October 26. — P. 1—96 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:EN:PDF>.
12. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p>.
13. Бюлетень Національного банку України. — 2012. — Листопад. — С. 15—17.
14. Мир. Вызовы глобального кризиса. Великобритания // Мировая экономика и международные отношения. — 2013. — № 6. — С. 75—89.

15. Додаток ХLII до Угоди про асоціацію до розділу VI “Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби з шахрайством” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/Annex_XXVI_to_XLII_to_Agreement.pdf.

16. Q&A on the legislative package for EU Cohesion Policy 2014-2020 // МЕМО. — 2013. — No. 13/678, July 10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-678_en.htm.

17. Україна та ЄС разом боротимуться з ерозією податкової бази. — 21 жовт. 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/media-tsentr/novini/116350.html>.