

УДК 336.14:336.132]:339.9(477)

Н. В. Федірко,  
к. е. н., доцент кафедри макроекономіки та державного управління,  
ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ  
Я. С. Сіренко,  
магістрант,  
ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ

## ГЛОБАЛЬНІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ ВИКЛИКИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

N. Fedirko,  
Ph.D., Associate Professor, Macroeconomics and Public Administration Department,  
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman  
Ya. Sirenko,  
Master degree student, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

### GLOBAL AND NATIONAL CHALLENGES OF PUBLIC FINANCE TRANSFORMATION IN UKRAINE

**У статті досліджено сучасний стан та проблеми забезпечення стабільності системи публічних фінансів в Україні. Здійснено детальний аналіз збалансованості вітчизняної бюджетної системи та системи фондів соціального страхування, запозичень до державного бюджету та витрат бюджету на погашення та обслуговування державного боргу. Визначено ключові виклики, що зумовлюють трансформацію системи публічних фінансів України та викликані кризовим станом національної економіки та глобальними тенденціями. Показано негативні наслідки та загрози ендогенних та екзогенних чинників з точки зору посилення проблем стабільності та збалансованості бюджетної системи. Проаналізовано новітні стратегічні програмні документи України у сфері публічного управління державними фінансами. Досліджено відповідність державної фінансової політики України стандартам та критеріям, що використовуються в ЄС та обґрунтовано заходи щодо адаптації вітчизняної системи публічних фінансів до фіскальних правил ЄС.**

**The article examines the current state and problems of ensuring stability of public finance system in Ukraine. The author analyzes the balance of the Ukrainian budget system and the system of social insurance funds, the state budget borrowings and expenditures on repayment and servicing of national debt. The key challenges that determine the transformation of public finance system of Ukraine and caused by the crisis state of the national economy and global trends are identified. The negative consequences and threats of endogenous and exogenous factors are pointed out in terms of increasing stability and budget system balance problems. The newest strategic documents of Ukraine in the field of public finance management are analyzed. The compliance of state financial policy of Ukraine with the standards and criteria used in the EU has been explored and the measures for adapting the domestic system of public finances to the fiscal rules of the EU have been substantiated.**

*Ключові слова: публічні фінанси, державний бюджет, бюджетний дефіцит, державний борг, фіскальні правила ЄС.*

*Key words: public finances, state budget, budget deficit, public debt, EU fiscal rules.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний етап розвитку України характеризується масштабними реформами, які здійснюються у всіх сферах суспільно-політичного життя і торкаються

багатьох складових соціально-економічної політики. Серед них однією з найбільш широких є реформа децентралізації влади, яка накладає відбиток на усі складові публічної політики та суттєво модифікує

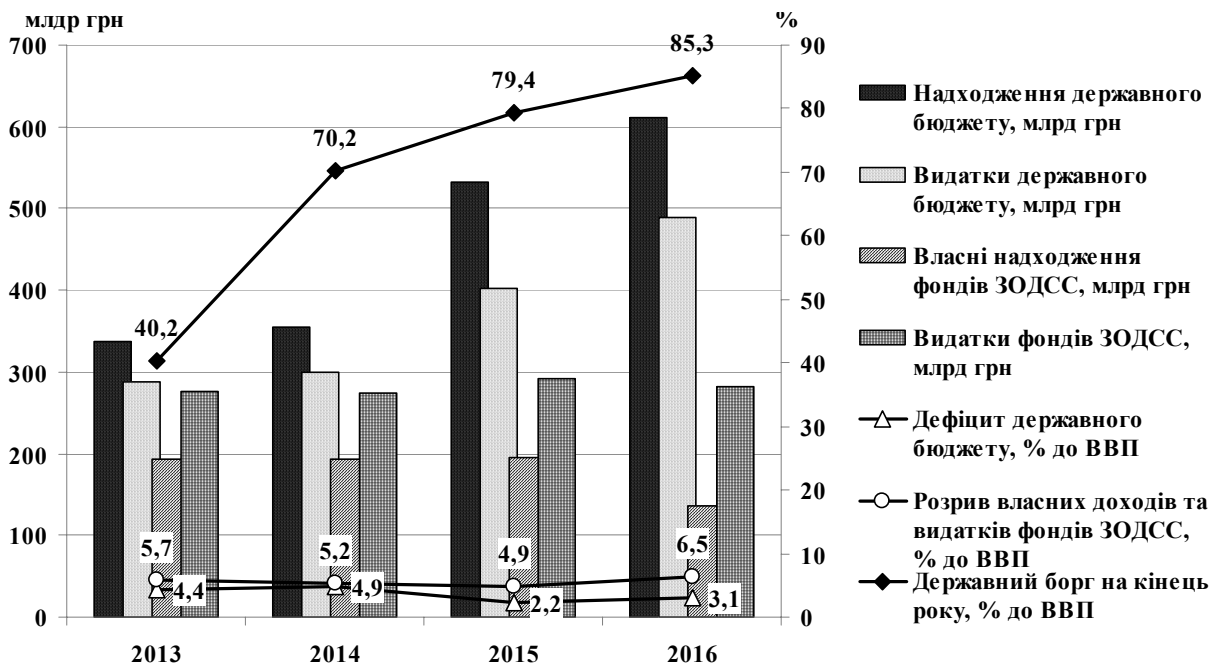


Рис. 1. Основні показники стану публічних фінансів України

Джерело: дані про виконання державного бюджету України, а також бюджетів Пенсійного фонду України, Фонду державного соціального страхування, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття (2013—2015 рр.), самостійні розрахунки.

Примітка: фонди ЗОДСС — фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування.

можливості самозабезпечення системи публічних фінансів країни. Визначений напрямок щодо федералізації системи публічних фінансів було обрано як крок до підвищення якості муніципального управління, втім, він формує ряд суттєвих викликів для забезпечення їх стійкості. Окрім того, суттєвий вплив на збалансованість бюджетів усіх рівнів мають екзогенні глобальні чинники, які змінюють національне фіскальне середовище та накладають додаткові вимоги до реформ публічного управління. Потенційні наслідки глобальної конкуренції та національної нестабільності загрожують посиленням видаткового навантаження на фонди системи публічних фінансів та скороченням їх ресурсних можливостей, формуючи таким чином загрозу національній безпеці країни. Антикризові реформи державної фінансової політики покликані сприяти адаптації практики України до чітких фіскальних правил, які використовуються в європейських країнах.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми реформування публічних фінансів в Україні як складової фінансової системи країни широко досліджувались вітчизняними вченими, серед яких Т. Куценко, О. Молдован, І. Луніна, І. Розпутенко, В. Федосов, С. Юрій, та ін. В контексті аналізу ефективності економіки публічного сектору бюджетну систему досліджували О. Длугопольський, А. Мельник, Т. Кізіма, Н. Кравчук, В. Горин та ін. Досвід розвинених країн світу та їх угруповань щодо організації національних систем державних фінансів вивчали Е. Бауманн, У. Бехманн, Г. Вайланд, С. Гасанов, В. Кудряшов, Р. Балакін, І. Уманський, Я. Квач, О. Кириленко, Л. Миргородська та ін. На-

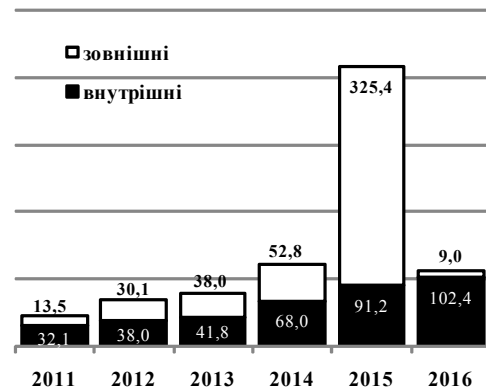
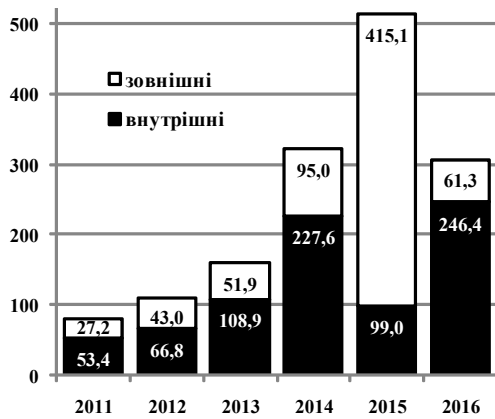
разі поглиблення євроінтеграційних процесів в Україні викликає потребу більш детального аналізу потенційних фіскальних викликів для української економіки, що формуються посиленням глобалізації економічних відносин та впровадженням нової європеїзованої моделі публічного управління.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження глобальних та національних чинників трансформації системи публічних фінансів в Україні та обґрунтування заходів щодо забезпечення її стійкості у середньостроковій перспективі.

### ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

Система публічних фінансів опосередковує усі сфери національної економіки та знаходиться на перетині політичних, економічних та соціальних інтересів. Вона охоплює суспільні відносини, що виникають у процесі утворення, розподілу, перерозподілу та використання коштів публічних фондів, здійснення контролю за цим процесом, та регулюються шляхом встановлення владних приписів органів державного управління та/або органів місцевого самоврядування. Термін "публічні фінанси" є відносно молодю категорією української науки, активне застосування якої розпочалось із впровадженням реформи публічного управління. На відміну від державних фінансів, які формуються бюджетною системою країни, публічні фінанси мають більш широке трактування та охоплюють усі складові фінансових взаємовідносин між державними органами влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором.



**Рис. 2. Фінансові потоки державного бюджету України: запозичення та погашення державного боргу**

Джерело: дані про виконання державного бюджету України, самостійні розрахунки.

Так, за Т. Куценко [8, с. 63] публічні фінанси охоплюють: бюджетну систему; фінанси підприємств державної та комунальної форм власності; фінанси в рамках державно-приватного партнерства; діяльність фінансових корпорацій державних та місцевих органів влади на внутрішніх та міжнародних ринках, фінанси спеціальних (цільових) позабюджетних фондів. Таке розширене трактування спрямоване на всебічне дослідження причин та наслідків функціонування системи публічних фінансів, глибинне виявлення проблем забезпечення її стабільності. Втім, реалізація дослідження такого масштабу, базуючись на даних української статистичної бази, поки що не виявляється можливим, тому для подальшого аналізу публічних фінансів будемо концентруватись на стабільності бюджетної системи та системи цільових фондів.

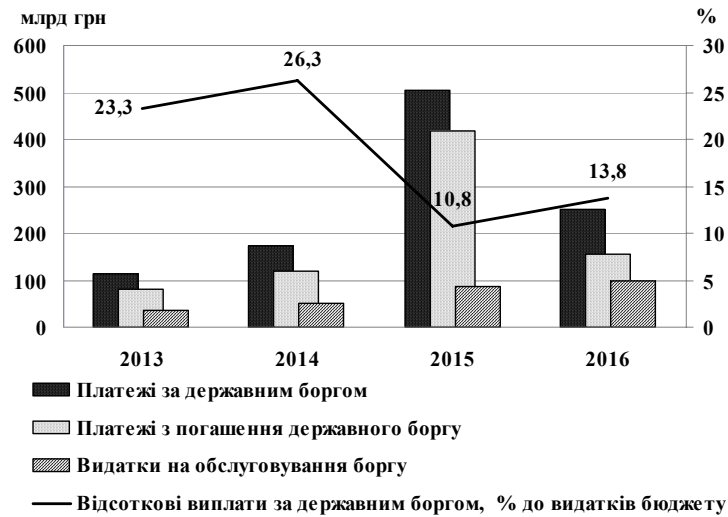
На сьогодні система публічних фінансів України знаходиться у кризовому стані, причини якого мають замкнене коло проблем. Потреби забезпечення соціальної підтримки та захисту населення в умовах знецінення реальної купівельної спроможності їх доходів спричинюють щорічне зростання бюджетних видатків, при цьому необхідність стимулювання реального сектору економіки, детінізації доходів, а також прагнення поглиблення євроінтеграційних процесів на засадах самозабезпечення економічного зростання вимагають від уряду радикальних змін у напрямі скорочення податкового тягаря. Так, податковою реформою 2015 року уряд зменшив кількість податків з 22 до 9 (щоправда, деякі з них трансформовані за принципом "два в одному"), а 2016 року — скасував єдиний соціальний внесок для працівників та майже вдвічі скоротив його загальну ставку (до 22 %). Натомість видатки державного бюджету упродовж 2013—2016 років зросли на 70%, що потребує залучення додаткових позичкових коштів. У 2016 році бюджетні запозичення, передусім, пов'язані із збільшенням трансфертів Пенсійному фонду для компенсації втрат від зниження ставки ЄСВ, підвищенням витрат на житлові субсидії населенню, на обслуговування боргу та органи правопорядку, на армію та державний апарат.

Найболючішою проблемою вітчизняних публічних фінансів є їх розбалансованість, що підтверджується високими рівнем дефіциту державного бюджету, дефіциту Пенсійного фонду України та державного боргу (рис. 1).

Якщо у 2011 році дефіцит державного бюджету України складав 1,8% ВВП, то у 2013—2014 роках перевищив 4,5%, а у 2016 році склав 3,1%. Розрив між власними надходженнями та видаткам спостерігається також і в системі фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Найбільший рівень дефіциту має Пенсійний фонд України (понад 5% ВВП упродовж 2011—2015 років та 6,4% у 2016 році), натомість розрив між власними доходами та видатками усіх інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (включаючи страхування на випадок безробіття) становить менше 0,3% ВВП.

Така фінансова неспроможність головних публічних фінансових фондів України поряд із різким зниженням державних резервів спричинила збільшення рівня заборгованості країни. На кінець 2016 року державний та гарантований державою борг України становив 70,97 млрд дол. США, з них 50,8% припадає на державний зовнішній борг, а 34,8% — на державний внутрішній борг. Гарантований борг становив 14,5% загальної суми прямого і гарантованого державного боргу. Порівняно з 2013 роком величина державного і гарантованого боргу збільшилася в 3,3 рази. Основними причинами таких змін є фінансування державного бюджету за рахунок державних запозичень, капіталізацією державних банків, в тому числі у зв'язку з переходом у державну власність ПАТ КБ "ПриватБанк" та наданням кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також девальвація національної валюти. Загалом з 2013 року по 2016 рік державний борг збільшився більш ніж вдвічі із 40,2 до 85,3% ВВП [5, с. 47]. Між тим, за висновками ОЕСР граничний рівень державного боргу для країн з ринками, що формуються, складає лише 30—50% ВВП, а для розвинутих країн — 70—90% ВВП [1, с. 23].

Негативною тенденцією в умовах кризового стану публічних фінансів України також стало постійне пере-



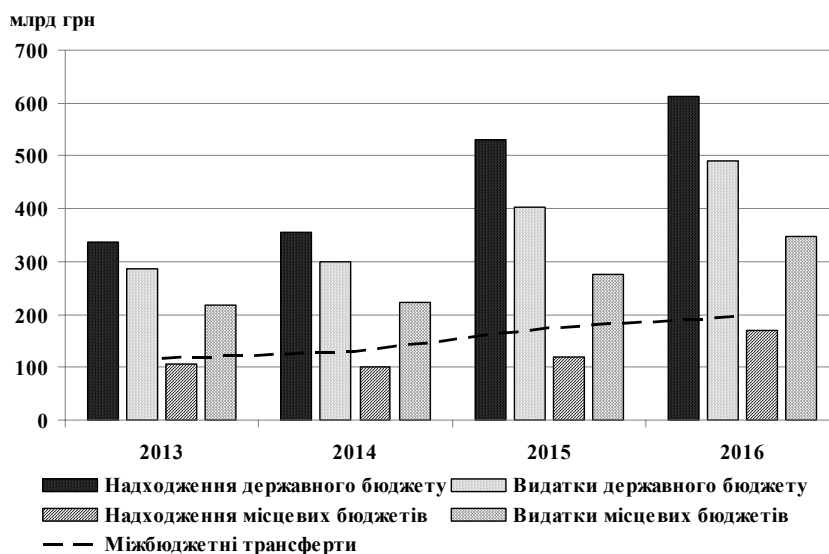
**Рис. 3. Витрати бюджету на погашення та обслуговування державного боргу в Україні**

Примітка: дані за 2015 рік із урахуванням реструктуризації зовнішнього боргу.  
Джерело: побудовано за даними [5, с. 46].

вищення запозичень до державного бюджету над погашеннями державного боргу (рис. 2).

Упродовж 2011—2016 років потоки запозичень до державного бюджету збільшилися у 3,8 рази, при цьому потоки погашень державного боргу — лише у 2,4 рази. Таке відставання більшою мірою виявляється щодо внутрішніх запозичень, обсяг яких за цей період збільшився у 4,8 рази, водночас обсяг погашення боргу за внутрішніми джерелами зріс у 3,2 рази. Стабілізація макрофінансового середовища в Україні у 2016 році дозволила збільшити обсяги розміщення як гривневих, так і валютних ОВДП на внутрішньому ринку. Зокрема, від розміщення гривневих ОВДП до бюджету надійшло 37,0 млрд грн. Із загальної суми внутрішніх державних запозичень 246,4 млрд грн безпосередньо на фінансування дефіциту державного бюджету надійшло 117,2 млрд грн, а ОВДП вартістю 129,2 млрд грн було спрямовано на викуп фінансових активів [5, с. 43].

Загальний обсяг виплат з погашення й обслуговування державного боргу у 2016 році сягнув 208,8 млрд грн, при цьому видатки на обслуговування державного боргу склали 97,4 млрд грн. Упродовж 2013—2016 років видатки на обслуговування державного боргу збільшилися з 2,3 до 4,1% ВВП, а їх частка у сумарних видатках державного бюджету за цей самий період збільшилася з 8,5% до 14,2% (рис. 3). Обсяг платежів за державним боргом (з урахуванням сум погашення) відносно ВВП збільшився з 7,5% у 2013 році до 8,8% у 2016 році. Питома вага платежів за державним боргом у витратах бюджету (які формуються з видатків, надання кредитів, погашення державного боргу і придбання цінних паперів) зменшилася з 23,3% у 2013 році до 22,4% у 2016 році. За висновками Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, реструктуризація зовнішнього державного боргу у 2015 році дозволила деякою мірою розвантажити бюджети 2015—2016 років, тому сумарні виплати на погашення і обслугову-



**Рис. 4. Збалансованість державного та місцевих бюджетів в Україні, млрд грн**

Примітка: доходи і видатки державного і місцевого бюджетів в Україні (без урахування міжбюджетних трансфертів).  
Джерело: дані про виконання державного та місцевих бюджетів України, самостійні розрахунки.

Таблиця 1. Сучасні виклики системи публічних фінансів України

Сфера впливу	Національне середовище		Глобальне середовище	
	Чинники	Негативні наслідки та загрози	Чинники	Негативні наслідки та загрози
Виробнича	Кризовий стан виробничої сфери. Високий рівень тінізації економіки. Низький рівень інвестування. Домінування бізнесу з низькою доданою вартістю	Обмеження бази оподаткування як джерела доходів бюджету. Орієнтація бізнесу на отримання трансфертних платежів	Підвищена мобільність факторів виробництва. Посилення податкової конкуренції. Структурна інфляція	Конкуренція податкових притулків, що обумовлює зниження державних надходжень. Зростання витрат на посилення стабілізаційних заходів
Фінансова	Нестабільність курсу національної валюти. Низька частка довгострокових депозитів. Висока процентна ставка	Неможливість середньострокового прогнозу витрат на погашення позик, у т.ч. в іноземній валюті. Високі витрати на обслуговування позик	Підвищена мобільність інвестиційного капіталу. Донорська допомога міжнародних організацій	Загроза втечі капіталу. Зростання витрат на впровадження стабілізаційних заходів. Залежність від міжнародних кредитів
Соціальна	Високий рівень бідності населення. Низький рівень оплати праці. Занижені соціальні гарантії держави	Зростання потреби у трансфертних платежах. Обмеження бази оподаткування як джерела доходів бюджету. Висока чутливість витрат бюджету до інфляційних процесів	Поширення міжнародних соціальних стандартів. Посилення нерівності розподілу доходів	Підвищення навантаження на бюджет через державні гарантії
Демографічна	Перевищення темпів смертності над народжуваністю населення. Скорочення частки працездатного населення. Міграційний відтік	Скорочення бази оподаткування як джерела доходів бюджету	Підвищена мобільність кваліфікованої робочої сили та соціально вразливих верств	Зростання витрат на впровадження стабілізаційних заходів
Адміністративна	Реформа системи публічного управління	Неможливість середньострокового прогнозу витрат на державний апарат	Впровадження міжнародних стандартів державної служби	Середньострокове зростання витрат на упровадження стандартів
Політична	Криза владних інтересів	Неузгодженість заходів, що впроваджуються різними органами влади. Фіктивність впроваджуваних реформ	Дорадчий вплив міжнародних інституцій. Верховенство міжнародного права	Посилення залежності від міжнародних інституцій. Часткова втрата національного суверенітету

Джерело: складено автором.

вання боргу в 2016 році приблизно відповідали обсягу виплат у попередні роки [5, с. 46].

Окремої уваги потребує проблема самодостатності місцевих бюджетів в Україні. Більшість видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовується на соціальну сферу, зокрема на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, при цьому частка останніх зазнала найбільшого зростання упродовж останніх років. Зокрема на допомогу у вирішенні житлового питання у 2016 році з місцевих бюджетів було спрямовано понад 40,3 млрд грн проти 14,1 млрд грн у 2015 році, що використовувалось на виплату пільг та житлових субсидій [5, с. 75].

Загальний рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети у 2016 році України становив 14,7%. За таких масштабів місцевих бюджетів видатки місцевих бюджетів перевищують їх власні надходження майже на 50%, що покривається за рахунок міжбюджетних трансфертів (рис. 4).

У 2013—2016 роках загальний обсяг міжбюджетних трансфертів становив 30—40% видатків державного бюджету, або 45—50% видатків місцевих бюджетів. У 2016 році обсяг видатків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) склав 346,2 млрд грн, а його

частка у зведеному бюджеті перевищила 41%. Такий високий рівень міжбюджетного перерозподілу коштів спричиняє їх розпорощення між різними рівнями бюджетної системи, уповільнення цільового використання та високі витрати на обслуговування їх обігу, що наразі призводить до обмеження потенційного рівня їх ефективності.

Відповідно до Звіту Світового банку про ефективність управління державними фінансами у 2015 році [7] рівень передбачуваності державного бюджету був нижчим за середній рівень для країн Східної Європи та Центральної Азії з рівнем доходу вище середнього. Обсяг отриманих доходів порівняно з прогнозованим обсягом у 2012 році зменшився на 4%, а у 2013 і 2014 роках — відповідно на 7 і 10 %. Значними також є розбіжності між плановими та фактичними видатками за окремими категоріями функціональної та економічної класифікації.

Незважаючи на зростання масштабів перерозподілу через систему публічних фінансів, діюча в Україні практика її функціонування є низькорезультативною з точки зору її впливу на соціально-економічний розвиток. Досліджуючи причинно-наслідкові взаємозв'язки, що виникають в процесі формування та використання коштів публічних фондів, необ-

хідно враховувати чинники, що формуються як на національному рівні — у середовищі взаємодії державного та приватного секторів, так і на наднаціональному рівні — в результаті міждержавної співпраці, впливу міжнародних організацій чи інтеграційних угруповань (табл. 1).

Загальний спектр чинників, що визначають трансформацію системи публічних фінансів, нами згруповано за виробничою, фінансовою, соціальною, демографічною політичною та адміністративною сферами впливу, кожна з яких має специфічні канали їх прояву як на національному, так і на наднаціональному рівнях. Чинники, що діють на національному рівні, передусім, пов'язані з кризовим станом функціонування вітчизняної економіки та публічного управління та відображають різні аспекти його прояву. Зокрема до них належать умови, що визначають низьку ефективність та продуктивність виробничих процесів, посилення соціальних ризиків, демографічні пастки та управління суспільними інтересами. Їх дія спричиняє недоотримання доходів бюджетною системою внаслідок звуження бази оподаткування, збільшення бюджетних витрат через розростання кількості соціальних трансфертів та потреби у обслуговуванні боргу, а також ускладнення середньострокового управління їх обсягами під впливом системної неузгодженості та фіктивності реформ. Серед основних проблем бюджетної системи, які наразі деформують заходи публічного управління в Україні, виділимо такі:

- високий рівень субординованого державного зовнішнього боргу України за слабкої економіки та нестачі ресурсів для його обслуговування, що загрожує зовнішнім і внутрішнім дефолтом;

- хронічна незбалансованість державного та місцевих бюджетів, що зумовлюється відсутністю ефективної політики бюджетного планування, невідповідністю видаткової та дохідної частин державного бюджету;

- укорінення корупційних механізмів в системі публічного управління, що пов'язано зі сформованою олігархічно-чиновницькою моделлю інституційного устрою та її зміцненням, незважаючи на активний розвиток громадянського суспільства ("третього сектору" публічного управління);

- висока залежність дохідної частини бюджетів від податкових надходжень, зокрема від непрямих податків, доходів від приватизації та продажу конфіскованого майна;

- несправдження середньострокових заходів та реформ щодо наповнення дохідної частини бюджетів, зокрема щодо очікуваного впливу податкових реформ на розширення бази оподаткування та збільшення на цій основі податкових надходжень;

- загострення соціальних ризиків, що одночасно стає причиною та наслідком посилення вимог щодо бюджетних витрат та їх нездатності запобігти наростанню соціальних конфліктів;

- інституційна та економічна неспроможність місцевих бюджетів, що формує їх високу фінансову залежність від загальнодержавних надходжень.

Вплив екзогенних чинників на структуру та збалансованість публічних фінансів, з одного боку, посилює

дію національних ендегенних умов, а з іншого — їх модифікує. Поряд із загальноновизнаними перевагами глобалізації, такими як кращий розподіл ресурсів, вища продуктивність і рівень життя, а також більший доступ до іноземних товарів і послуг, поширеною також є думка, що вона спричиняє посилення соціальної нерівності, збільшує потребу у державному регулюванні, та водночас зменшує спроможність уряду втручатися через зменшення наявності фінансових ресурсів. Широкі можливості мобільності факторів виробництва створюють додатковий конкурентний тиск не лише на бізнес-ринки, але і на публічні бюджети незалежно від їх рівня та цільового призначення. Наразі відбувається посилення податкової конкуренції між юрисдикціями різних країн для залучення прямих іноземних інвестицій, експоненційне зростання електронної комерції, інтенсифікація переміщення факторів виробництва та посилення загроз податкових притулків.

Втеча капіталу та робочої сили до інших регіонів, які пропонують кращі умови та результати економічної діяльності, спричиняє подвійне звуження національної бази оподаткування через недоотримання як доходів економічних суб'єктів, так і їх потенційного мультиплікативного приросту. Євроінтеграційні процеси України накладають додаткове навантаження на публічні витрати, адже запровадження вимог і стандартів Угоди про асоціацію з ЄС потребує додаткових фінансових коштів. Окрім того, неможливість кількісного середньострокового прогнозу наслідків реалізації таких реформ ускладнює управління потоками доходів та видатків публічних фондів. Зниження державних надходжень може ще більшою мірою посилити проблему бюджетного дефіциту країни.

За висновками експертів Департаменту економічних та соціальних справ ООН, представлених у звіті "Глобалізація та нові виклики публічних фінансів" [2, с. 2], за останні роки сформувалась невдоволеність надмірним збиранням доходів урядами. Посилення глобальної конкуренції між юрисдикціями зумовлює втечу бази оподаткування до інших регіонів, а місцевій владі для стягнення податків все частіше залишаються лише нерухомі джерела, які формуються найбільш уразливими (а тому і нерухомими) групами населення: бідними, малоосвіченими, переважно сільським населенням або пенсіонерами похилого віку. Такі території широко використовують трансферти та субсидії, але у їхньому випадку джерелом фінансування заходів соціального захисту стає оподаткування людей, що мають низький рівень доходів. Як наслідок, у цих громадах не відбувається реального, соціально рівноправного трансферу ресурсів, а їх перерозподільчі програми лише переміщують кошти від однієї бідної особи до іншої. Не вирішують проблему стабільності бюджетних надходжень також інші "нестандартні" способи урядів щодо розширення їх ресурсної бази. Нові "вигадані" податки генерують політичну опозицію, а іноді навіть оголошуються неконституційними, а приватизація державних активів як обмеженим у терміні джерелом доходу.

В умовах глобалізації економічних відносин посилення конкуренції між органами влади різних регіонів за джерела наповнення їх бюджетів спричиняє трансформацію моделі публічних фінансів у напрямі відхо-

Таблиця 2. Адаптація стандартів публічних фінансів ЄС в практиці України

Критерій	Стандарт в ЄС	Стандарт України	Заходи щодо адаптації
Державні фінанси	Державний бюджет з позитивним або нульовим сальдо, у виняткових випадках - дефіцит не більше 3% від ВВП станом на кінець фінансового року. Державний борг не повинен перевищувати 60% від ВВП на кінець фінансового року або стійко наблизитися до цього рівня	Відношення сальдо поточного рахунку платіжного балансу до ВВП: від -1% до 1%. Відношення ВВП (за ПКС) на одну особу до середньосвітового значення: не менше 100%. Відношення сальдо торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі: не більше 5 %	Реформування бюджетної сфери (скорочення дотацій, необґрунтованих окладів, поліпшення внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю, державні закупівлі)
Дефіцит бюджету	Досягнення разом із граничним показником дефіциту бюджету в 3 % ВВП середньострокової бюджетної мети — збалансованого бюджету	Відношення дефіциту / профіциту державного бюджету до ВВП: не більше 3 %	Для виконання стандарту необхідний жорсткий контроль та санкції за його порушення
Щорічне скорочення боргу	Щорічне скорочення на одну двадцяту державного боргу країнами, квота державної заборгованості яких перевищує 60 % ВВП	Відсутній	Запровадження щорічного скорочення державного боргу
Система штрафів	Запровадження ступінчатої, автоматизованої системи штрафів	Відсутній	Стандарт не підлягає адаптації, а має бути впроваджений в повному обсязі
Боргове гальмо	Запроваджене до національної системи права та може бути предметом скарги в Європейському суді. На країни, що ігнорують його, накладається штраф до 0,1 % ВВП	Відсутній	В Україні доцільно також запровадити інструмент контролю дотримання фіскальних правил, подібний до німецького боргового гальма, та відповідні заходи регулювання
Структурний дефіцит	У річному вимірі не повинен перевищувати 0,5 % ВВП, окрім тих випадків, коли частка державної заборгованості значно менша від 60% ВВП	Відсутній	На випадок відхилення від правил слід передбачити автоматичний механізм коригування з визначенням відповідних бюджетних процедур

Джерело: складено автором на основі [3; 4; 6].

ду від традиційних короткострокових, у тому числі податкових, ресурсів, та запровадження довгострокових угод щодо створення суспільних благ для населення на засадах залучення приватного сектору. Саме публічно-приватні партнерства наразі стають ключовим перспективним рішенням проблеми фінансової забезпеченості діяльності як центральних урядів, так і місцевих органів влади, сприяючи "політично коректному" скороченню масштабів публічних фінансів та забезпечуючи "осуспільнення" (на відміну від чистої приватизації) суспільних послуг незалежно від того, чи є їх фінансування державним чи приватним. Необхідною умовою для досягнення успіху такої діяльності є визначення її стандартів, вартості, та публічно-приватних агентів. Водночас, публічно-приватне партнерство в реалізації суспільних проектів стає виправданим лише у тому випадку, якщо воно гарантує більш ефективний розподіл ресурсів, ніж розподіл, що здійснюється лише державною установою. Світова практика показує недотримання цього правила, адже агенти публічно-приватного партнерства також схильні до корупційних дій, зокрема, при оцінці активів та встановленні механізмів відшкодування витрат [2, с. 3]. Тому обов'язковою умовою захисту публічних інтересів стає сильний зовнішній аудит дотримання стандартів та вартості "публічного простору" з чітко визначеними критеріями та індикаторами.

Поширення практик публічно-приватного партнерства при створенні суспільних благ має також інший наслідок для системи публічних фінансів. Поряд із вирішенням проблеми наповнення бюджетних фондів, залучення приватного сектору до реалізації державних проектів одночасно сприяє перенесенню акценту управління виробництвом суспільних благ із загальнонаціо-

нального рівня на локальний, де безпосередньо впроваджуються заходи. Виникає потреба децентралізації управлінської діяльності органів влади з метою забезпечення більш тісної та змістовної співпраці та ефективного контролю реалізації проектів публічно-приватного партнерства. Такі зміни супроводжуються також поширенням з початку ХХІ ст. у світовій економічній практиці концепції нового публічного управління, яка пропагує використання державними інституціями методи управління, властиві для приватного корпоративного сектору, адже вони орієнтовані в першу чергу на суттєве підвищення гнучкості прийняття рішень, зменшення ієрархічності, перенесення повноважень на нижчий рівень та посилення зворотного зв'язку.

Наразі Україна також перебуває на стадії трансформації системи публічних фінансів, яка відбувається під впливом впровадженням реформи системи публічного управління та децентралізації влади. Стратегія реформування державного управління України на 2016—2020 роки [10] передбачає нові підходи до стратегічного планування, формування і координації політики, організації державної служби та управління людськими ресурсами, формування системи підзвітності, надання адміністративних послуг на засадах зниження адміністративного навантаження, забезпечення якості надання послуг та впровадження електронного урядування, а також зміну концепції управління державними фінансами.

Децентралізація є одним із фундаментальних положень нової моделі публічного управління. Відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [9] у 2015 році розпочато процес добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Закономірно, що цей процес супроводжуєть-

ся передаванням органам місцевого самоврядування адекватних фінансових джерел, оскільки без розширення фінансової бази їх політика набуватиме лише фіктивного значення. За відсутності достатніх коштів місцеві органи не спроможні забезпечувати соціально-економічний розвиток їх територій, не мають політичної ваги у вирішенні питань регіональної політики, натомість головну роль продовжує відігравати центральна влада. Водночас фіскальна децентралізація сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів та зменшенню обсягів корупції та нецільового їх використання.

Від початку впровадження реформи децентралізації уряд України акцентує на тому, що місцеві бюджети отримують значний приріст доходів. Йдеться переважно не про передачу додаткових джерел доходів, а про зростання тих, що вже є у розпорядженні місцевих бюджетів, зокрема єдиного податку та податку з доходів фізичних осіб, що стало можливим завдяки центральному рішенню щодо підвищення ставок цих податків та розширення бази оподаткування. Разом із зростанням доходів місцеві бюджети отримують і нові повноваження щодо фінансування окремих сфер (зокрема професійно-технічна освіта) за кошти власних доходів, а не за рахунок дотації з державного бюджету як це здійснювалось раніше. При цьому доходи об'єднаних територіальних громад зростають швидше, ніж доходи місцевих бюджетів, що сприяє посиленню їх бюджетної самостійності та фінансової незалежності.

Прогресивним кроком в Україні стало прийняття Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки [11], метою якої визначено побудувати сучасну та ефективну систему управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі. Вона відображає міжнародні зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, спільної з МВФ програми в рамках механізму розширеного фінансування (EFF), умов бюджетної підтримки та макрофінансової допомоги ЄС. Основними завданнями даного документу стали: повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування; запровадження дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету; підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг; підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання вимог податкового законодавства; посилення контролю за фіскальними ризиками та здійснення заходів для їх мінімізації; забезпечення стратегічного розподілу та проведення моніторингу державних інвестицій; підтримка процесу бюджетної децентралізації; підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю та аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівні.

Водночас державна фінансова політика України все ще залишається неузгодженою з практикою країн ЄС,

оскільки не застосовує ряд обов'язкових для них обмежувальних правил (табл. 2).

З огляду на основоположні норми Договору про функціонування ЄС Європейська комісія вимагає від країн-учасниць дотримуватися помірною рівня дефіциту (3 % ВВП) і боргу (60 % ВВП) та забезпечувати сильну бюджетну позицію для протистояння кризовим шокам. Окрім того, відповідно до Пакту стабільності та зростання передбачається облік бюджетної інформації на основі чітких стандартів, дотримання яких контролюється Європейською службою статистики (Eurostat). До держав, які подають недостовірні статистичні дані щодо дефіциту бюджету та державного боргу, можуть бути застосовані штрафні санкції (до 0,2 % річного обсягу ВВП у ринкових цінах).

Впроваджувані в українську практику фіскальні правила ЄС повинні охоплювати як процес бюджетного/фінансового планування, так і виконання бюджету. Разом із додержанням фінансово-політичних критеріїв вони мають спрямовуватися на розроблення середньострокової бюджетної мети та передбачати конкретні механізми її реалізації в державному секторі. Дотримання жорстких обмежень розміру державного дефіциту та державного боргу є неможливим без впровадження середньострокового бюджетного планування, покращення якості макроекономічних прогнозів та приведення обліку фінансових ресурсів публічного сектору до європейських стандартів.

## ВИСНОВКИ

Державна політика щодо забезпечення довгострокової збалансованості системи публічних фінансів в Україні потребує розробки комплексного довгострокового стратегічного плану заходів, заснованого на науковообґрунтованій концепції та стратегічної програми розвитку країни, що сприятиме узгодженості бюджетних рішень з пріоритетами соціально-економічного прогресу. Реформа управління бюджетною системою повинна забезпечити збільшення бюджетної прозорості на основі зміцнення бюджетних механізмів, вимірювання результатів досягнення цілей, державного бухгалтерського обліку та аудиту ефективності, покращення державної служби та певною мірою свободи, наданої бюджетним установам. Успішна реформа державного фінансового менеджменту також потребує забезпечення зовнішнього середовища бюджетної системи, а саме: макроекономічного контролю фіскальної рівноваги, визначення пріоритетів витрат, послідовної правової та регуляторної бази, бюджетної прозорості. Нова модель публічного управління вимагає активізації суспільних ресурсів та участі громадських організацій у процесі розробки політики. Наявність, якість та доступність інформації та фінансових даних є важливими для розширення можливостей громадян та їх участі у процесі прийняття рішень, що може бути реалізовано за рахунок більшої прозорості та ефективної системи підзвітності.

### Література:

1. Fall F., Fournier J. Macroeconomic uncertainties, prudent debt targets and fiscal rules. OECD Economics Department Working Papers, No. 1230 [Electronic



resource]. — Paris: OECD Publishing, 2015. — 46 p. Mode of access: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxv0bf2vmx-en> (accessed 4 November 2017)

2. Globalization and new challenges of public finance: financial management, transparency and accountability. Report of the Meeting of the Group of Experts in Rome, 28-30 November 2001 [Electronic resource]. — New York: United Nations. — 2002. — 180 p. Mode of access: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2002%20Globalization%20and%20New%20Challenges.pdf> (accessed 6 November 2017).

3. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union I European Commission [Electronic resource]. — Brussels, 2012. — 24 p. Mode of access: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-2\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.pdf) (accessed 6 November 2017).

4. Адаптація міжнародного досвіду управління державними фінансами. За матеріалами експертів GIZ / Е. Бауманн, У. Бехманн, Г. Вайланд та ін. — К.: ДННУ "Акад. фін. Управління", 2014. — 145 с.

5. 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-II) впровадження" [Електронний ресурс] // USAID. — К., 2017. — 92 с. — Режим доступу: [http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv\\_iv\\_2016\\_monitoring\\_ukr\\_0.pdf](http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2016_monitoring_ukr_0.pdf)

6. Гасанов С.С. Досвід ЄС з антикризового управління державними фінансами та його використання в Україні / С.С. Гасанов, В.П. Кудряшов, Р.Л. Балакін // Фінанси України. — 2014. — № 7. — С. 17—30. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2014\\_7\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2014_7_4)

7. Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік. — м. Київ: Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк, 2016. — 100 с. [Електронний ресурс] // PEFA. — 2016. — Режим доступу: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>

8. Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку / Т.Ф. Куценко // Економіка та держава. — 2016. — № 6. — С. 62—66.

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс] // Законодавство України. — ВРУ. — 2017. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

10. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р VIII [Електронний ресурс] // Законодавство України. — ВРУ. — 2017. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9>

11. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8.02.2017 р. № 142-р [Електронний ресурс] // Законодавство України. — ВРУ. — 2017. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>

## References:

1. Fall, F. and Fournier, J. (2015), "Macroeconomic uncertainties, prudent debt targets and fiscal rules", OECD Economics Department Working Papers, No. 1230, OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxv0bf2vmx-en> (Accessed 4 November 2017).

2. The official site of Department of Economic and Social Affairs of United Nations (2002), "Globalization and new challenges of public finance: financial management, transparency and accountability". United Nations Report of the Meeting of the Group of Experts in Rome, 28-30 November 2001, United Nations, New York, available at: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2002%20Globalization%20and%20New%20Challenges.pdf> (Accessed 6 November 2017).

3. European Commission (2012), "Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union I European Commission", available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-2\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-2_en.pdf) (Accessed 6 November 2017).

4. Baumann, E. Behmann, U. Viland, G. (2014), *Adaptacia mizhnarodnogo dosvidu upravlinnia derzhavnymy finansamy. Za materilamu ekspertiv GIZ* [Adaptation of international experience in public finance management. According to the experts of GIZ], Academy of Financial Management, Kyiv, Ukraine.

5. Zubenko, V. Samchyn's'ka, I. Rudyk, A. (2017), *Byudzhetyy monitorynh: Analiz vykonannya byudzhetu za 2016 rik* [Budget monitoring: Analysis of budget execution for 2016], IBSER, Kyiv, Ukraine, available at: [http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv\\_iv\\_2016\\_monitoring\\_ukr\\_0.pdf](http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2016_monitoring_ukr_0.pdf) (Accessed 12 November 2017).

6. Hasanov, S. (2014), "EU Experience on Crisis Management of Public Finances and its Use in Ukraine", *Finansy Ukrayiny*, vol. 7, pp. 17-30, available at: [http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv\\_iv\\_2016\\_monitoring\\_ukr\\_0.pdf](http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2016_monitoring_ukr_0.pdf) (Accessed 12 November 2017).

7. The official site of PEFA (2016), "Report on the Effectiveness of Public Finances Management in Ukraine for 2015", International Bank for Reconstruction and Development / World Bank, Kyiv, Ukraine, available at: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf> (Accessed 23 October 2017).

8. Kutsenko, T.F. (2016), "Public finances in Ukraine: content and structure taking under current development trends", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 6, pp. 62—66.

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *The Law of Ukraine "On voluntary association of territorial communities"*, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Accessed 23 October 2017).

10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Order "Some issues of reforming of public administration in Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9> (Accessed 23 October 2017).

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Order "On Approving the Strategy for Reforming the Public Finance Management System for 2017-2020", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (Accessed 23 October 2017).

*Стаття надійшла до редакції 28.11.2017 р.*