

УДК 336.1:339.7

Куценко Т.Ф.

кандидат економічних наук, доцент

Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ СТАНДАРТІВ ЄС У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

FORMATION OF AN EFFECTIVE MODEL OF BUDGET SECURITY OF UKRAINE BASED ON THE EU STANDARDS IN THE FIELD OF PUBLIC FINANCE

АНОТАЦІЯ

У статті представлено прикладний аспект дослідження проблеми формування ефективної моделі бюджетної безпеки України, пов'язаний як з новим її статусом асоційованого члена ЄС, що вимагає виконання певних вимог щодо запровадження стандартів ЄС, зокрема у сфері державних фінансів, так і з необхідністю проведення радикальних реформ у досить складних нинішніх умовах економічної кризи.

Ключові слова: бюджетна безпека, Фіскальний Пакт ЄС, фіскальні правила, стандарти ЄС у сфері державних фінансів, фіскальна консолідація.

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается прикладной аспект исследования проблемы формирования эффективной модели бюджетной безопасности Украины, связанный как с новым ее статусом ассоциированного члена ЕС, что предполагает исполнение определенных требований относительно внедрения стандартов ЕС, а именно в сфере государственных финансов, так и с необходимостью проведения радикальных реформ в достаточно сложных нынешних условиях экономического кризиса.

Ключевые слова: бюджетная безопасность, Фискальный Пакт ЕС, фискальные правила, стандарты ЕС в сфере государственных финансов, фискальная консолидация.

ANNOTATION

The article analyzes the applied aspect of study of the problem of formation of an effective model of budget security of Ukraine, in relation with its new status as an associate member of the EU, which implies fulfillment of certain requirements regarding the implementation of the EU standards, namely in the field of public finance, as well as with the necessity of radical reforms in rather difficult current conditions of economic crisis.

Keywords: budget security, European Fiscal Compact, fiscal rules, EU standards in the field of public finance, fiscal consolidation.

Постановка проблеми. Необхідність вирішення проблем бюджетної безпеки у контексті антикризового управління економікою України на нинішньому етапі її розвитку зумовлена тим, що у складі національної, економічної та фінансової безпеки саме бюджетна безпека несе на собі суттєве функціональне навантаження, яке полягає у тому, що саме ця складова є ключовою, фундаментом, матеріальною основою суверенності держави, що, у свою чергу, визначає реальні можливості розбудови економіки та незалежності. Окрім того, реальні зміни, що відбуваються у фінансовій системі ЄС, висувують перед Україною, яка нещодавно стала асоційованим членом ЄС, специфічні виклики, насамперед у сфері державних фінансів. Зважаючи на складну економічну ситуацію, поєднану з військовим конфліктом на сході країни, беззаперечним є те, що потреби України у значних обсягах фінансових ресурсів можуть задо-

вільнити насамперед міжнародні структури та країни ЄС, що підтримують її у ці складні часи, тому саме вони, надаючи позики в рамках програм фінансової допомоги, ставлять умови та об'єктивно вимагають проведення реальних реформ, які б включали цілеспрямовані заходи з урахуванням апробованих на досвіді стандартів ЄС. Тому за цих умов дослідження проблеми формування ефективної моделі бюджетної безпеки з урахуванням стандартів ЄС у сфері державних фінансів є вочевидь актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми бюджетної безпеки розглядаються фахівцями з державних фінансів та експертами з питань національної безпеки досить жваво, робляться акценти на тих чи інших її аспектах, зокрема у працях таких вчених, як О. Барановський, Л. Борщ, В. Соловійов, В. Геєць, Г. Дарнопих, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, В. Мунтіян, В. Предборський, А. Сухоруков, О. Користін, В. Андрощук, О. Колісник, І. Дідович, В. Федосов, І. Луцик, В. Рудик та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Прикладний аспект дослідження проблеми бюджетної безпеки, пов'язаний з новим статусом України як асоційованого члена ЄС, що вимагає виконання певних вимог щодо запровадження стандартів ЄС, зокрема у сфері державних фінансів, поки що в українській економічній науці є малодослідженим, особливо у контексті розробки антикризової політики. Тому, на наш погляд, варто акцентувати увагу на розгляді бюджетної безпеки України саме у цій площині, з урахуванням європейського досвіду запровадження фіскальних правил та обмежень, а також зважаючи на діючий у країнах ЄС механізм фіскальної консолідації, що потребує вивчення у контексті даної проблематики.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтувати необхідність та розглянути практичні засади формування ефективної моделі бюджетної безпеки України з урахуванням стандартів ЄС у сфері державних фінансів, а саме запровадження жорстких фіскальних правил в українську бюджетну практику, що ґрунтуються на цих стандартах з урахуванням зарубіжного досвіду їх застосування в рамках механізму фіскальної консолідації як антикризової стратегії бюджетної політики, зокрема країн ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. В останні декілька років вочевидь відбувається модифікація фінансової системи ЄС, зокрема шляхом створення Фіскального союзу, що закріпив рішення про впровадження орієнтованої на стабільність бюджетної політики, згідно з чим країни-учасниці повинні забезпечити посилену координацію фінансової (бюджетної) й економічної політик. «Договір про стабільність, координацію та управління в економічному та валютному союзі» підписали 25 держав – членів ЄС (без Великобританії та Чеської Республіки) 2 березня 2012 р. у Брюсселі. Його ще називають Фіскальний/Бюджетний Пакт (Fiscal compact), що набув чинності з 1 січня 2013 року та посилив реформований у зв'язку з борговою кризою Пакт про стабільність і зростання (грудень, 2011). Суть Фіскального Пакту полягає у законодавчому закріпленні єдиних та обов'язкових бюджетних правил, які зобов'язують утримання показників державних фінансів у межах жорстких параметрів (див. таблицю 1).

За результатами 2014 року більшість країн ЄС вписуються в бюджетні обмеження Фіскального Пакту, насамперед держави Північної та Центральної Європи. Так, Німеччина та Люксембург очікують навіть профіциту бюджету в розмірі 0,2% ВВП [4]. Деякі успіхи має навіть Греція (після проведення семи пакетів заходів бюджетної економії та «лікування» кредитами «трійки» донорів – ЄС, Європейського центро-

банку та МВФ з 2010 року, що стало ілюстрацією неефективності політики бюджетної економії вкупі із нарощуванням державного боргу без одночасної політики реіндустріалізації та стимулювання економіки) [5] – скорочення дефіциту бюджету до 1,6% ВВП в порівнянні з 12,2% за минулий 2014 рік на фоні довгоочікуваної тенденції до зростання, яка може бути підкріплена знову ж таки новими кредитами. Однак найбільші проблеми з виконанням бюджетних обмежень має Франція, яка рік за роком не виконує рекомендації та нині знаходиться у т.зв. «процедурі надлишкового дефіциту» (excessive deficit procedure), тобто під загрозою санкцій [4].

Практичне виконання Фіскального Пакту в рамках ЄС висуває необхідність певних кроків з боку відповідних державних органів України, які випливають із актуальних завдань з одного боку, євроінтеграції, а з іншого – антикризового управління економікою, насамперед в контексті формування ефективної моделі бюджетної безпеки в рамках зміцнення національної безпеки країни загалом.

З урахуванням вимог та стандартів ЄС, що змінилися у зв'язку зі створенням Фіскального союзу, українськими можновладцями вже передбачаються певні заходи адаптації до нових умов на основі існуючих тенденцій розвитку. Зокрема про деякі кроки вже було заявлено. Так, однією із 62-х реформ, що проголошені в «Стратегії-2020» (2014) є реформа фінансо-

Таблиця 1

Економічний зміст Фіскального Пакту ЄС

ФІСКАЛЬНИЙ ПАКТ ЄС –		
угода, яка передбачає: 1) жорстку фінансову дисципліну та бюджетний облік на основі чітких стандартів з контролем Євростату, 2) ступінчасту та автоматизовану систему санкцій за її порушення, 3) бюджетні обмеження у межах жорстких параметрів:		
Приймається верхня межа платоспроможності країни, розрахована на базі Європейської СНР – бюджетний дефіцит сектору загального державного управління (ЗДУ) – у межах «маастрихтського рівня» 3 % від ВВП	керівництво країн бере на себе зобов'язання в якості середньострокової мети затверджувати структурно збалансований бюджет («очищений» від кон'юнктурних та одноразових впливів) – з річним структурним дефіцитом не більше 0,5% номінального ВВП, крім тих випадків, коли квота державної заборгованості значно менше 60% від ВВП	запровадження в національне право «боргового гальма» (debt brake) – обмеження державного боргу (боргу ЗДУ) «маастрихтським рівнем» у 60% ВВП, за ігнорування передбачаються санкції в розмірі до 0,1% від ВВП

Складено за джерелами [1; 2; 3]

Таблиця 2

Базові показники розвитку економіки України з точки зору бюджетної безпеки

Ключові показники	Україна сьогодні	Україна 2020	Максимальне та мінімальне значення серед країн ЄС	Пояснення
РОЗВИТОК				
Максимальне відношення загального дефіциту бюджету, включно з Нафтогазом, до ВВП	10,1%	3%	5,8% ... 0,8% (Велика Британія... Болгарія)	За даними прогнозу МВФ (2014)/ Маастрихтські критерії конвергенції/за даними Eurostat
Максимальне відношення загального державного боргу до ВВП	67,6%	60%	90% ... 19% (Велика Британія... Болгарія)	За даними прогнозу МВФ (2014)/ Маастрихтські критерії конвергенції/за даними Eurostat

Складено автором на основі [6]

Таблиця 3
Основні показники бюджетної безпеки України в порівнянні зі стандартами ЄС у сфері державних фінансів

Напрями аналізу	Індикатор ЄС	Україна	Висновки з аналізу
1. Аналіз державної квоти витратів (відношення витратів зведеного бюджету до ВВП, %)	Ряд країн мають цей показник нижче українського, тільки в Угорщині – більше (2012 р.)	За 2012 р. відношення витратів зведеного бюджету до ВВП – близько 48% (за даними МВФ) [7], за офіційними даними: за 2012 р. – 34,9%, за 2013 р. – 34,8% [8]. За 2014 р. – майже 50% (за попередніми оцінками), з урахуванням місцевих бюджетів і чистих витрат Пенсійного фонду рівень державного споживання 2015 року становитиме 52-54% ВВП [9], якщо з урахуванням пенсійного та інших соціальних фондів та прихованих витратів (за попередніми оцінками) – майже 2/3 річного ВВП [10].	1) Рівень витратів держбюджету не є визначальним щодо їх якості та ефективності 2) Світовим досвідом доведено: у країнах з низьким рівнем доходів економічне зростання можливе лише за умови, якщо державне споживання не перевищує 25–30% ВВП [9]
2. Аналіз рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет та позабюджетні фонди зведеного бюджету та позабюджетних фондів до ВВП	1) Показник свідчить про рівень централізації бюджетної системи та є одним із основних факторів, що впливає на темпи економічного зростання 2) За західно-європейською моделлю – 35-45% ВВП	За 2012 р.: через зведений бюджет – 31,6%, з урахуванням позабюджетних фондів – 44,6% за 2013: через зведений бюджет – 30,4% (офіційні дані), вважається надмірним, так як пороговим значенням вважається 30%, демонструє негативну тенденцію та деструктивний вплив на розвиток бізнесу, ефективність перерозподілу ВВП тільки поглиблюється	Запровадити механізми, які сприятимуть: 1) зменшенню рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет та позабюджетні фонди, 2) підвищенню ефективності такого перерозподілу
3. Аналіз державного бюджетного сальдо	Референтний показник бюджетного сальдо за Маастрихтською угодою – 3% ВВП	За 2012 р. бюджетний дефіцит зведеного бюджету склав 4,6% (за даними МВФ) [7]. За 2012 р. за офіційними даними – 3,6% (попередні роки: 2009 – 4,1%, 2010 – 6%, 2011 – 1,8%), за 2013 р. – 4,4%. За 2014 р. попередні дані: – максимальне відношення до ВВП за 2014 р. – 10,1% [6]. – загальний показник дефіциту сектору загальнодержавного управління (за попередніми оцінками: дефіцит зведеного бюджету з урахуванням фінансування «Нафтогазу України», на капіталізацію банків та Фонду гарантування вкладів, повернення ПДВ, що здійснено замість грошей цінними паперами (ОВЦП) – 210 млрд. грн.) до ВВП за 2014 рік – 14% [11]	1) Внаслідок перевищення референтного показника для країни ЄС може бути застосована процедура скорочення дефіциту 2) Для України необхідна реалізація цілої системи рішень для розв'язання проблеми бюджетного дисбалансу (фіскального розриву)
4. Аналіз структурного сальдо	Діють єдині фіскальні правила на виконання вимог середньострокової мети (medium-term objective) – жорсткі вимоги у відповідності до ситуації в країні – щорічний мінімум структурного дефіциту – не більше 0,5% ВВП	За 2012 рік структурний дефіцит, тобто очищений від кон'юнктурного впливу та одноразових ефектів, становив 4,3% ВВП (за даними МВФ) [7]	Для України – може бути графічним індикатором 0,5% ВВП – дотримання сприяло б відходу від експансивної бюджетної політики та орієнтувало б на стабільність
5. Аналіз державного первинного бюджетного сальдо (державного сальдо без витратів на погашення процентів)	1) Бюджетне навантаження зі сплати процентів за державним боргом – має низьку квоту, тому не є основним видом навантаження, тому первинний дефіцит є досить низьким 2) За методологією МВФ та Світового банку, показник бюджетних витрат на погашення та обслуговування державного боргу у 40% вважається критичним	1. Почовні витрати завжди перевищували надходження, створюючи нестабільну фінансову ситуацію. 2. До 2012 р. включно найвищий в порівнянні з ЄС негативний показник первинного дефіциту в розмірі майже 3% із доволі повільною тенденцією поліпшення (за даними МВФ) [7]. 3. Останнім часом навантаження зі сплати процентів за державним боргом зростає по мірі зростання основної суми боргу, що збільшує цей показник. У 2013 році витрати на погашення та обслуговування державного боргу були заплановані на рівні 31% доходів державного бюджету. Обслуговування державного боргу з бюджету-2014: 44856 млн грн, проект бюджету-2015: 74660 млн грн, що на 66, 4% більше ніж у 2014р. [12].	Необхідна реалізація цілої системи рішень для розв'язання проблеми державної заборгованості
6. Аналіз квоти державної заборгованості	1) Референтний показник за Маастрихтською угодою – 60% ВВП 2) Критичний рівень обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП – 80-100%	На 31.12.2013 загальна сума державного та гарантованого державою боргу – 584 786 286,29 тис. грн. На 31.12. кризового 2009 року – 317 904 121,73 тис. грн, зокрема тоді обсяг валового зовнішнього боргу до ВВП – 88,2%, 2010 р. – 85, 07% (критичний рівень), на кінець III кв. 2013 р. на 1.10.2014 склав 135,9 млрд дол. США, або 88,3% ВВП [12]. На 31.12.2014 року загальна сума державного та гарантованого державою боргу країни досягнула рекордно високого рівня 1 100 563 980,35 тис. грн (тобто більше 1 трлн грн, що складає майже 70 млрд дол. США), тобто 68% ВВП (спад реального ВВП 2014 року становить 7%, проте через прискорення інфляції до 25,3% номінальний ВВП збільшиться до 1 трлн 525 млрд грн) [13]	1) Необхідна реалізація цілої системи рішень для розв'язання проблеми державної заборгованості 3) Максимальне відношення загальної суми державного та гарантованого державою боргу до ВВП за 2014 р. – 67,6% (прогноз МВФ) [6]

вого контролю держави та стабілізації державного бюджету [6]. Також серед 25-ти ключових показників розвитку України базовими визначені: 1) максимальне відношення загального дефіциту бюджету, включно з Нафтогазом, до ВВП, 2) максимальне відношення загального державного боргу до ВВП (див. таблицю 2).

За результатами аналізу, проведеного експертами МВФ, зокрема Е. Бауманном, та з урахуванням висновків українських експертів щодо основних показників бюджетної безпеки України в порівнянні зі стандартами ЄС у сфері державних фінансів можна зробити такі узагальнення (див. таблицю 3).

У досить складних нинішніх умовах економічної кризи в Україні, коли зростає залежність від міжнародних організацій, які диктують умови надання кредитів для стабілізації економіки, на часі формування ефективної моделі бюджетної безпеки України з урахуванням несприятливих інституціональних і політичних умов, що ускладнюють нині ситуацію у сфері державних фінансів та вимагають необхідних кроків, які рекомендуються ЄС і адекватні вимогам вище згаданого Фіскального Пакту,

зокрема заходів фіскальної консолідації, які в свою чергу, як вважають фахівці, сприятимуть не тільки процесу зміцнення бюджетної безпеки, але й економічній стабілізації загалом (див. таблицю 4).

У даному контексті фіскальна консолідація, за В.П. Кудряшовим, з яким варто погодитися, пропонується як система реформування сфери державних фінансів, спрямована на підвищення їх стійкості [14], до напрямів реалізації якої належать: 1) обмеження дефіциту сектора загального державного управління; 2) зменшення обсягів і покращення структури державного боргу, з урахуванням пріоритетів економічної, фінансової та бюджетної безпеки, тобто процес не повинен супроводжуватися посиленням негативних впливів на основні макроекономічні показники розвитку країни (темпи зростання ВВП, податкове навантаження, рівень споживання, величину платоспроможного попиту, рівень інфляції тощо) [15].

У даному випадку фіскальна консолідація, як вважає О. Длугопольський, має виступити специфічною антикризовою стратегією бюджетної політики, реалізація якої допомагає сут-

Таблиця 4

Несприятливі інституціональні й політичні умови та необхідні заходи фіскальної консолідації задля гарантування бюджетної безпеки України з урахуванням стандартів ЄС

Несприятливі умови	Результати	Заходи фіскальної консолідації задля гарантування бюджетної безпеки
Макроекономічний прогноз, котрий є основою для складання будь-якого бюджету та фінансового планування, не є незалежним	Відсутність об'єктивного макроекономічного прогнозування й оцінки податкових надходжень, що є вимогою ЄС	Запровадження бюджетного планування (на термін середньострокового фінансового планування – мінімум t+3) на основі незалежного макроекономічного прогнозування та оцінки податкових надходжень
Деякі бюджетні (фіскальні) правила відсутні взагалі, а ті, що діють, ще не мають обов'язкового (обмежувального) характеру	Відсутність жорстких бюджетних правил, що є вимогою ЄС	1) Запровадження чітких обов'язкових (обмежувальних) національних фіскальних правил, що ґрунтуються на стандартах ЄС, котрі діяли б стосовно як складання, так і виконання бюджету, та дотримання котрих контролювалося б незалежним органом 2) Запровадження інструменту контролю фінансової звітності щодо бюджету, який дасть змогу перевіряти фактичне дотримання фіскальних правил та, у разі занадто частих і значних відхилень, передбачатиме відповідні контрзаходи
Ухвалений бюджет не має обов'язкового характеру, оскільки зміни до нього не підлягають обмеженню за обсягом і заходами та вносяться як Кабінетом Міністрів, так і народними депутатами України.	У поточному бюджетному році за рішенням політично відповідальних осіб можуть запроваджуватися нові бюджетні заходи, що заборонено в країнах ЄС	1) Законодавча заборона внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року, за винятком виникнення певних чітко визначених обставин. 2) Конституційне запровадження звітності/моніторингу та експертизи економічної й фінансової політик із боку незалежних інституцій
Некоректне відмежування державного сектора, враховується переважно центральний рівень	Не враховується зовсім або враховується лише частково рівень територіальних громад, районів, система державного соціального забезпечення, особливі бюджетні фонди, тобто всі складові державних фінансів, котрі, згідно з європейською системою національних рахунків, статистично належать до державного сектору	1) Здійснення коректного відмежування державного сектора з урахуванням вимог Європейської СНР та європейської системи бюджетного нагляду 2) Здійснення ідентифікації всіх державних установ, оскільки, за європейськими фіскальними правилами, спеціальні державні установи також мають бути враховані

Складено автором на основі [7]

тево зменшити вплив кризи на стан державних фінансів, покращити загальний тренд розвитку національної економіки у довгостроковій перспективі [16], що є, безперечно, актуальним для України нині. Водночас фахівці наголошують, що в окремих випадках (якщо такі впливи не повністю враховано) позитивні результати, досягнуті у ході реалізації програм фінансової консолідації, можуть навіть перебиватися негативними наслідками в багатьох сферах економічного і соціального розвитку країни, адже зазначені програми, як правило, реалізуються шляхом скорочення державних видатків або

розширення ресурсної бази, що залучається до виконання бюджету сектора загального державного управління.

Як вважають експерти МВФ, зокрема Е. Бауманн, запровадження жорстких правил фінансової консолідації, орієнтованих на Фіскальний Пакт, та їх дотримання могло б допомогти Україні відійти від експансивної фінансової політики у сфері державних фінансів, в результаті якої, наприклад, структурне бюджетне сальдо погіршувалося переважно внаслідок збільшення видатків [7]. Однак треба бути досить обережними, щоб не повторити помилки Греції,

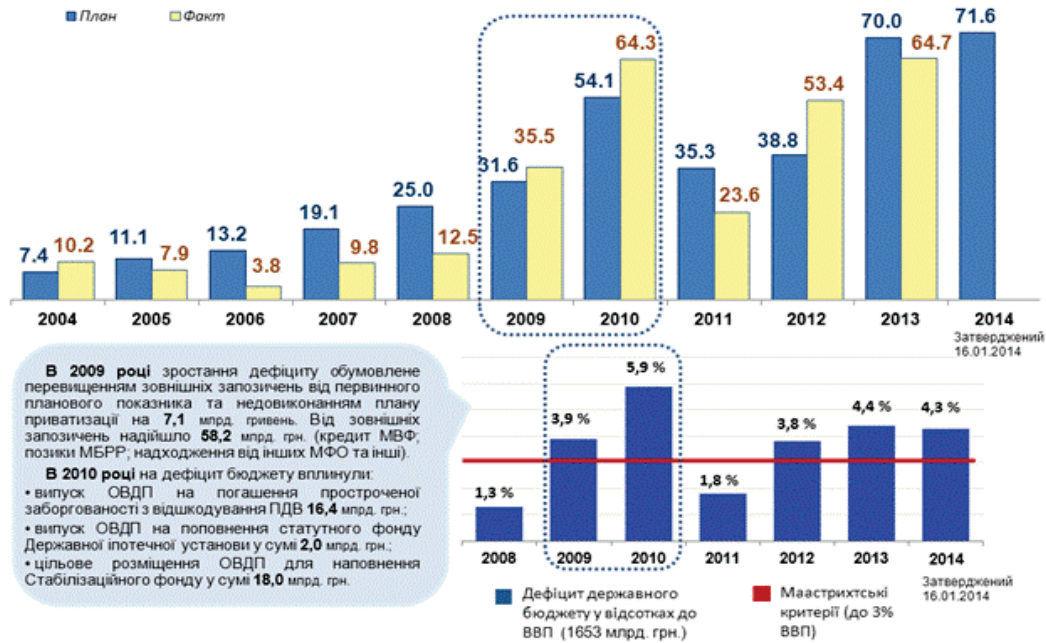


Рис. 1. Динаміка дефіциту державного бюджету України за 2004–2014 рр. [17]

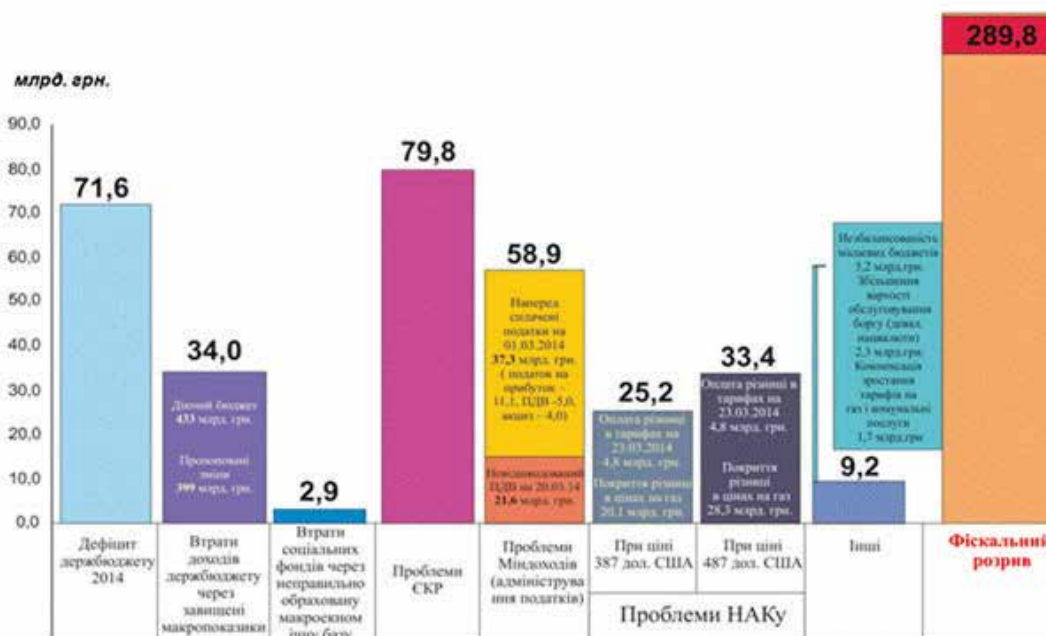


Рис. 2. Фіскальний розрив: характеристика складових [19]

про яку згадувалося вище, а також Ірландії, Італії, Іспанії, Португалії, зокрема стосовно вирішення проблеми дисбалансів, що є надактуальною для сучасної кризової ситуації в Україні. Тим більше що більшість економістів визнають, що подібні програми, які запроваджувалися у перерахованих країнах, тільки поглиблюють спад. Зокрема, головний економіст МВФ Олів'є Бланшар визнав: «Занадто швидке скасування фіскальних стимулів (зниження податкових ставок, податкові канікули, скорочення внесків до соціальних фондів) у країнах, де виробництво і без того скорочується, може продовжити рецесію, не забезпечуючи очікуваної бюджетної економії. Це особливо справедливо, якщо консолідація (зменшення дефіциту бюджету) зосереджена на урізанні державних видатків і якщо масштаб консолідації значний» [5].

Варто нагадати, що оцінка стану економіки України на момент зміни влади у 2014 році, що була зроблена на основі результатів аналізу, проведеного Урядом А. Яценюка, дала змогу виявити існуючі дисбаланси системи державних фінансів у контексті розробки антикризового пакета реформ і зробити наступний висновок: загалом країна досягла межі економічного і фінансового банкрутства завдяки державному управлінню, зокрема урядуванню з 2010 по

2014 р. Так, найважливіший показник, що ілюстрував стан бюджетної сфери України загалом і бюджетної безпеки зокрема, окрім *дефіциту державного бюджету* (див. рис. 1), – *загальний обсяг фіскального розриву* в країні, або обсяг тих коштів, яких не вистачає на покриття всіх «дірок» сфери державних фінансів, – за офіційними даними, ще на 1.04.2014 року склав 289 млрд грн, що практично було тотожним сумі доходів державного бюджету на 2014 рік (див. рис. 2).

У свою чергу, ще один узагальнюючий показник – *фіскальний дефіцит*, що складається з *фіскального розриву* (289 млрд грн) та *квазі-фіскального дефіциту* (сума боргів державних монополій, серед яких ключові з такими боргами: «Нафтогаз України» – 85 млрд грн, «Укравтодор» – 37 млрд грн, «Укрзалізниця» – 24 млрд грн) [17], у той час уже перевалили за 500 млрд грн [18]. Тому можна констатувати, що бюджетна безпека країни перебуває на критичному рівні, так як існує загальновідомий критерій: ступінь бюджетної безпеки обернено пропорційний рівню обсягів бюджетного фінансування.

Окрім того, фаховий аналіз, проведений багатьма експертами свідчить про наявність таких факторів, що обумовили загострення

Таблиця 5

Рекомендовані фіскальні правила для імплементації до фінансового законодавства України в рамках політики фіскальної консолідації, що ґрунтуються на стандартах ЄС та зарубіжному досвіді у сфері державних фінансів

Фіскальне правило	Економічний зміст
1. «Золоте правило», яке наголошує на тому, що державні запозичення повинні спрямовуватися виключно на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків	Найбільш відоме фіскальне правило, що виступає орієнтиром реалізації політики у сфері державних фінансів, тобто на усіх фазах економічного циклу уряд повинен запозичати виключно для інвестування з метою забезпечення добробуту наступних поколінь, а поточні видатки повинні оплачуватися поточними податковими надходженнями (досвід Великобританії, Ірландії)
2. Перевищення 60%-го граничного показника квоти державного боргу має обов'язковий (обмежувальний) характер	«Боргове гальмо» (debt brake) – обмеження державного боргу рівнем у 60% ВВП , діє як правило стійкого інвестування та логічно доповнює «золоте правило», наголошує на дотриманні «стабільної і розумної» межі державного боргу (оптимальний розмір коливається від 40 до 60% ВВП) (досвід країн ЄС, зокрема Німеччини)
3. Фіскальне правило, орієнтоване на річне (багаторічне) бюджетне сальдо завдяки середньостроковому бюджетному плануванню	Правило, за яким бюджетне сальдо як показник середньострокового бюджетного планування значно краще піддається управлінню, має діяти в аспекті збалансування бюджетних асигнувань, тобто дефіцит державного бюджету повинен бути компенсований профіцитом у наступні кілька років ((досвід країн ЄС, зокрема Німеччини)
4. Перевищення 3%-го граничного показника квоти дефіциту бюджету має обов'язковий (обмежувальний) характер	Встановлення «стелі» дефіциту бюджету – у межах 3% ВВП (досвід країн ЄС)
5. Фіскальне правило, що спрямоване на забезпечення мети фінансової політики – досягнення «середньострокової бюджетної мети» – структурне бюджетне сальдо має бути збалансованим	Структурний дефіцит – не вище 0,5% ВВП , що забезпечує кон'юнктурне симетричне очищення, тобто можливості кон'юнктурно обумовленого дефіциту за несприятливої кон'юнктури має бути дзеркально протиставлений обов'язок кон'юнктурно обумовленого профіциту за сприятливої кон'юнктури (досвід країн ЄС)
6. Фіскальне правило, що стосується обмеження видатків бюджету	Практика показує, що найефективнішими є середньострокові плани, які встановлюють ліміти видатків. При цьому видатки мають бути обмежені як на загальному рівні, так і на рівні розпорядників коштів нижчого рівня (досвід ЄС)

Складено автором на основі: [7; 16; 20; 21]

бюджетної кризи в Україні та сформували серйозні загрози бюджетній безпеці країни, а саме: недотримання бюджетного процесу в розрізі прийняття бюджетів на відповідні роки; неефективна система планування та прогнозування макроекономічних показників, що знаходить своє відображення в значних відхиленнях планових показників від їх фактичних значень; наявність стійкої тенденції до зростання дефіциту бюджету, тобто існує замкнене коло, яке проявляється в тому, що його існування веде до залучення нових позик, які збільшують майбутні витрати, результатом чого все важче і важче формувати збалансований бюджет; досить низький рівень виконання бюджетів за доходами та витратами; загальна бюджетна розбалансованість; значне завищення фінансових ресурсів, які перерозподіляються через бюджетну сферу; використання бюджету як засобу вирішення поточних проблем, не маючи у своїй основі довгострокових цілей, тощо.

Отже, проблеми та дисбаланси системи державних фінансів взагалі та бюджету зокрема на сучасному етапі формують головні загрози для макроекономічної стабільності в Україні. Від спроможності уряду знизити їх гостроту залежатиме й динаміка економічного зростання в середньостроковій перспективі. Тому в Україні на часі запровадити жорсткі фіскальні правила (оригінальні рамкові умови), що ґрунтуються на стандартах ЄС у сфері державних фінансів, а також на зарубіжному досвіді застосування таких правил (див. таблицю 5).

Насамперед, ці правила повинні відповідати вимогам Пакту стабільності і зростання та закріплені у Фіскальному Пакті ЄС, тобто поряд із дотриманням фінансово-політичних критеріїв Маастрихтської угоди забезпечувати розроблення «середньо-строкової бюджетної мети» та, після відповідної адаптації, її щорічне дотримання в державному секторі, включаючи усі державні рівні й фонди. При цьому, як рекомендують фахівці [7], перевагу варто віддати правилу, котре принципово спрямоване на забезпечення збалансованості бюджетного сальдо, а не тому, що обмежує видатки чи обсяг державного боргу.

Висновки. Узагальнений огляд стану бюджетної безпеки України свідчить про наявність багатьох зовнішніх та внутрішніх факторів, що обумовили загострення бюджетної кризи та сформували серйозні загрози для бюджетної безпеки країни, а отже і для макроекономічної стабільності загалом, що обумовлює необхідність реалізації певних практичних кроків на шляху формування ефективної моделі бюджетної безпеки України з урахуванням стандартів ЄС у сфері державних фінансів.

Тому в Україні, щоб хоча б частково розв'язати окреслені проблеми, на часі запровадження заходів фіскальної консолідації як антикризової стратегії бюджетної політики, які

практикуються у країнах ЄС та інших зарубіжних країнах, котрі мали б обов'язковий характер стосовно як складання бюджету, так і його виконання. Насамперед рекомендується запровадити чіткі національні фіскальні правила, що ґрунтуються на стандартах ЄС у сфері державних фінансів, а також на зарубіжному досвіді застосування таких правил, але обов'язково з урахуванням специфіки сучасної кризи, яку переживає Україна.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України // «Еволюція фінансової системи ЄС: виклики та перспективи для України». Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1671/>.
2. Translation supported by GIZ-Project «Support for the reform of public finance management» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.google.com.ua/url?url=http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_5.
3. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2014. – 871 с. – С. 227, С. 861.
4. European Commission. Autumn forecast 2014: Slow recovery with very low inflation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2014_autumn_forecast_en.htm.
5. Денис Горбач, Валентина Кузик Як уряди перетворюють бюджетний пасок на зашморг «Дзеркало тижня. Україна» № 5, 13 лютого 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/yak-uryadi-peretvoryuyut-byudzhetniy-pasok-na-zashmorg>.
6. Реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Стратегія-2020. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/2020/>.
7. Бауманн Е. Стандарти Європейського Союзу у сфері державних фінансів / Фінанси України. – 2013. – № 12. – С. 21-32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/bottom?cat_id=385812.
8. Офіційні дані НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=57896.
9. Анатолій Гальчинський. Бюджетна похоронка // «Дзеркало тижня. Україна», № 1, 16 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/byudzhetna-pohoronka-.html>.
10. Володимир Пинзеник. Без права на життя. 29.12.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pynzenyk.com.ua/News/detail.php?ID=22205>.
11. Віктор Пинзеник: Бюджетний дисбаланс 2014 року став найбільшим за всі роки незалежності України. 12.01.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pynzenyk.com.ua/News/detail.php?ID=22292>.
12. Офіційні дані НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44466.
13. Офіційні дані Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=392721.
14. Кудряшов В.П. Стійкість державних фінансів // Економіка України. – 2012. – № 10. – С. 54-67 [Електронний ресурс]. –

- Режим доступу : <http://www.economukraine.com.ua/index.php?id=13748&show=52266>.
15. Кудряшов В.П. Фіскальна консолідація та її впливи // Економіка України. – 2013. – №9. – С. 31–46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economukraine.com.ua/index.php?id=13748&show=52266>.
 16. Длугопольський О.В. Фіскальна консолідація як реакція на світову фінансово-економічну кризу: особливості застосування правил і норм у країнах ЄС та Латинської Америки [Електронний ресурс] / О.В. Длугопольський // Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Економіка. – 2013. – Вип. 23. – С. 26-38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoa_2013_23_8.pdf.
 17. За крок до дефолту. Реальний стан української економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
 18. Виступ Прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка у Верховній Раді 27 березня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247147805&utm.
 19. Стан української економіки та необхідні заходи для її стабілізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
 20. Длугопольський О.В. Досвід США, Канади та Японії у застосуванні механізму фіскальної консолідації [Електронний ресурс] / О.В. Длугопольський // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 4. – С. 167-173 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/econrch_2013_4_27.pdf.
 21. Козоріз А.В. Зарубіжний досвід середньострокового бюджетного планування у контексті його застосування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ecofin.org.ua/srednesrok_z/.