

# МОНІТОРИНГ ФІСКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ТА ЙОГО РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛЬНОСТІ

БІЛОУСОВА О. С.

УДК 336.148:336.02

## Білоусова О. С. Моніторинг фінансової системи та його роль у забезпеченні фінансової стабільності

У статті розкрито сутність, види та завдання моніторингу фінансової системи. Виявлено роль моніторингу та засоби його практичного застосування у забезпеченні фінансової стабільності. Виокремлено процесний та індикаторний моніторинг. Обґрунтовано доцільність їх введення у фінансове законодавство.

**Ключові слова:** моніторинг, фінансова система, фінансові правила, процесний та індикаторний моніторинг.

**Табл.:** 1. **Бібл.:** 15.

**Білоусова Олена Станіславівна** – кандидат економічних наук, науковий співробітник, відділ фінансів реального сектора, Інститут економіки та прогнозування НАН України (вул. Панаса Мирного, 26, Київ, 01011, Україна)

**E-mail:** bilousova\_o@ukr.net

УДК 336.148:336.02

## Белоусова Е. С. Мониторинг фискальной системы и его роль в обеспечении финансовой стабильности

В статье раскрыты сущность, виды и задачи мониторинга фискальной системы. Выявлены роль мониторинга и средства его практического применения в обеспечении финансовой стабильности. Выделен процессный и индикаторный мониторинг. Обоснована целесообразность их введения в фискальное законодательство.

**Ключевые слова:** мониторинг, фискальная система, фискальные правила, процессный и индикаторный мониторинг.

**Табл.:** 1. **Библ.:** 15.

**Белоусова Елена Станиславовна** – кандидат экономических наук, научный сотрудник, отдел финансов реального сектора, Институт экономики и прогнозирования НАН Украины (ул. Панаса Мирного, 26, Киев, 01011, Украина)

**E-mail:** bilousova\_o@ukr.net

UDC 336.148:336.02

## Belousova Y. S. Monitoring of the Fiscal System and its Role in Ensuring of Financial Stability

The paper discloses the essence, types and monitoring tasks of the fiscal system. The role of monitoring and means of practical application to ensure financial stability is discussed. A process monitoring and indicator monitoring are distinguished. The appropriateness of their introduction in fiscal legislation is grounded.

**Key words:** monitoring, fiscal system, fiscal rules, process monitoring and indicator monitoring.

**Tabl.:** 1. **Bibl.:** 15.

**Belousova Yelena S.** – Candidate of Sciences (Economics), Research Associate, Department of Finance of the Real Sector, Institute for Economics and Forecasting of NAS of Ukraine (vul. Panasa Myrnogo, 26, Kyiv, 01011, Ukraine)

**E-mail:** bilousova\_o@ukr.net

Стійкість і дієвість фінансової системи, як основи досягнення збалансованості публічних фінансів, акумулювання ресурсного потенціалу для забезпечення фінансової стабільності економічного розвитку в цілому, формується через закріплення у нормативно-правовій базі механізмів державного управління, зокрема моніторингу. Актуалізація моніторингу відбувається внаслідок поглиблення бюджетних проблем через: зростання державних витрат і недостатність доходів бюджету; нарощення внутрішніх і зовнішніх державних і корпоративних боргів; уповільнення темпів економічного зростання<sup>1</sup>; підвищення «непрямого» регуляторного навантаження на бізнес, що у середньостроковому періоді негативно позначиться на податкових надходженнях;

<sup>1</sup> Уповільнення темпів економічного зростання в Україні у 2012 р. прогнозується експертами Світового банку та МВФ (до 2%, 3%, відповідно) внаслідок скорочення зовнішнього попиту та кризових явищ у країнах Єврозони, інших країнах [1, с. 2; 2, с.194]. На 2013 р. експертами МВФ прогнозується для України: прискорення темпів економічного зростання до 3,5%; збільшення рівня споживчих цін до 7,4% (порівняно з 2% у 2012 р.); збільшення дефіциту поточного рахунку платіжного балансу, у % до ВВП, до -6,6% (у 2012 р. -5,6%); скорочення державних доходів у відсотках до ВВП з 43,8% у 2012 р. до 42,3% [2, с. 83; 3, с. 79].

відсутність належної системи попередження утворення ризиків та загроз у бюджетно-податковій сфері та інших фінансових сферах, а також недостатність ресурсів для здійснення заходів з пом'якшення їх впливу на фінанси країни. Проблеми стійкості фінансової системи, забезпечення стабільності розвитку та шляхи їх вирішення є актуальними для вітчизняних та зарубіжних науковців.

Теоретико-методологічні основи вирішення цих проблем було закладено у роботах О. І. Барановського, В. П. Вишневецького, А. С. Гальчинського, В. М. Геєця, В. В. Глуценка, А. А. Гриценка, А. І. Даниленка, Я. А. Жаліла, Ю. Б. Іванова, І. О. Луїної, В. К. Сенчагова, С. І. Юрія та інших. В. М. Геєць і А. А. Гриценко зазначають, що «сутність соціально-економічного розвитку полягає у взаємопов'язаних процесах, з одного боку, економічного, з іншого – людського, розвитку... Враховуючи те, що справедливість має своїм критерієм не абстрактну рівність, а рівність, яка відповідає сутності явища, справедливим соціально-економічним розвитком є такий, який забезпечує рівноважний (збалансований), а тому і усталений розвиток всіх складових» [4, с. 44]. Сучасний етап економічного розвитку характеризується нестабільністю, що порушує усталені пропорції (визначені для відносно стійкого зростання національної економіки) та потребує вдосконалення механізмів державного

регулювання з урахуванням потреб у збалансуванні фінансових систем і забезпеченні адаптивності до кризових явищ, вигід, утворених під впливом глобалізаційних процесів і взаємозалежності світових товарних і фінансових ринків.

**В**раховуючи, що набуття фінансовою системою властивостей адаптивності потребує тривалих процесів оцінки економічних явищ, визначення сутності нових закономірностей, відповідних якісних пропорцій та інструментів для забезпечення (наближення) до динамічної фінансової рівноваги, важливим питанням є управління ризиками (ідентифікація, локалізація, оцінка можливого впливу на фінанси, застосування інструментів зменшення впливу – страхування, резервування фінансових ресурсів та ін.) через визначення складових фінансової безпеки, критеріїв відповідності та належної системи моніторингу за їх дотриманням. Вирішення цих питань надасть можливість створити організаційні передумови для попередження фінансових ризиків і своєчасного вжиття заходів з пом'якшення їх впливу на фінансову систему.

Ю. Б. Іванов, О. А. Чумакова зазначають, що стійкий і динамічний розвиток національної економіки безпосередньо пов'язано з функціонуванням податкової системи, яка не тільки забезпечує формування доходної частини бюджету, але й відіграє значну роль в державному регулюванні економічних процесів [5]. В. П. Вишневським обґрунтовано існування податкової популяції як сукупності економічних суб'єктів, об'єднаних спільною територією, спільною історією і спільними інститутами (спонтанними і формальними нормами з механізмами примусу до їх виконання), яка суттєво відрізняється від устаєлених європейських податкових популяцій [6]. Слід зазначити, що від рівня розвинутої та економічної свідомості таких податкових популяцій (людського розвитку) залежить економічний розвиток і соціально-економічний розвиток у цілому. В. В. Глущенко стійкість фінансової системи розглядає як стійкість її бюджету [7]. При цьому зазначається, що концепція «стійкого розвитку» передбачає єдність її складових: економічної, соціальної та екологічної.

У цілому зазначені підходи спрямовані на забезпечення фінансової стабільності, цілісності та динамічної рівноваги розвитку. У реалізації підходів до забезпечення фінансової стабільності важливу роль відіграють взаємопов'язані та взаємообумовлені методи та процедури моніторингу фінансової системи.

У науковій літературі моніторинг у фінансовій сфері відносять до видів, методів бюджетного або податкового контролю, залежно до об'єкта і предмета контролю. Аналіз останніх досліджень та публікацій О. П. Гетманець, В. І. Глухової, С. В. Дідура, А. О. Касич, Г. С. Лопушняк, І. Б. Стефанюка, І. В. Уськова, В. Д. Чернадчука, С. І. Юрія, Р. О. Яцкіна та інших авторів щодо теоретико-методологічних та організаційних засад фінансового контролю показав, що більшість авторів досліджують проблеми бюджетного контролю, зокрема бюджетного моніторингу, як одного з методів контролю. Питання контролю у фінансовій (бюджетно-податковій) систе-

мі є новими, мало досліджуваними, а з огляду проблем останніх років (розбалансованість публічних фінансів, дефіцит бюджету, державний борг тощо) – досить актуальними. При цьому важливого значення набуває моніторинг фінансової системи.

*Метою статті* є визначення сутності, завдань моніторингу фінансової системи та визначення його ролі та засобів практичного застосування у забезпеченні фінансової стабільності.

При викладі основного матеріалу «фінансова система» розуміється як складова фінансової системи та система, що поєднує взаємопов'язані та взаємообумовлені відносини, інструменти та методи бюджетної та податкової сфер. Моніторинг фінансової системи визначається як вид фінансового контролю, який здійснюється у формі нагляду, застереження, координації у бюджетно-податковому процесі та інших процесах, пов'язаних із формуванням і використанням державних фінансів із забезпеченням фінансової стабільності.

**М**оніторинг у науковій літературі розглядається, виходячи з його сутності (від лат. *monere* – нагадування, оповіщення, застереження, надання поради [8]), як: процес відслідковування відхилення реального стану об'єкта від запланованого або очікуваного; спостереження за економічними об'єктами, аналіз їх діяльності як складова частина управління; процес збору даних для проведення аналізу і прийняття рішень та ін. [9, 10].

У нормативно-правовій базі визначено, що моніторинг застосовується для оцінки ефективності бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу (п. 6 статті 20 Глави 4 Бюджетного кодексу України). Проте, окремі процедури бюджетного та податкового процесів за своєю сутністю можуть бути віднесені до складових моніторингу, зокрема контроль за складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджетів, звітуванням про їх виконання; декларуванням, адмініструванням податків, зборів, обліком використання фінансових ресурсів від податкових пільг). Норми щодо проведення таких процедур закріплені у законодавчих та нормативно-правових актах, а саме: у Конституції України, Бюджетному, Податковому та Митному кодексах України, інших правових актах.

Міжнародними організаціями застосовується термін «фінансовий моніторинг», під яким розуміється співставлення фактичних і планових показників, визначення факторів, що вплинули на їх відхилення, а також прогнозування показників [2]. Виходячи з наведеного підходу до фінансового моніторингу, можна зробити припущення, що він проводиться за фактом виконання планових показників бюджету та є видом наступного та поточного фінансового контролю. При цьому для забезпечення фінансової стабільності доцільно застосовувати моніторинг, як попередній (превентивний) контроль.

Предметом фінансового моніторингу визначають фінансові правила, які поєднують норми стабільності (відхилення структурного балансу бюджету від середньострокових бюджетних орієнтирів, показника державного боргу до ВВП тощо), а також оцінки якості бю-

джету (рівень прямих і непрямих податків до ВВП, рівня податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб до ВВП та ін.) [11].

Аналіз чисельних фіскальних правил<sup>2</sup>, проведений зарубіжними науковцями, надав їм можливість на підставі розрахунку індексу фіскального правила та індексу покриття такого правила виокремити основні групи такі як [12 – 15 та ін.]: 1) бюджетні правила (золоте правило фінансування, правило збалансування бюджету, граничні номінальні показники бюджету та його показники у відсотках до ВВП, правила структурних співвідношень тощо); 2) боргові правила (граничний борг у номінальному вираженні та у відсотках до ВВП, граничний реальний борг до платоспроможності тощо); 3) правила державних витрат (граничні витрати – номінальні та реальні показники, темпи зростання витрат тощо); 4) правила державних доходів (податкове навантаження у % до ВВП, правило реальних податкових ставок, розподіл додаткових доходів та ін.)<sup>3</sup>.

За чинної нормативно-правової бази коефіцієнт фіскальних правил, розрахований нами за методикою Єврокомісії<sup>4</sup>, для України має досить низьке значення. До розрахунку нами бралися такі критерії: 1) законодавча база фіскальних правил (середнє значення балів за оцінками: закріплення фіскального правила та простору для встановлення і зміни фіскальних правил – для України становить 1,5 бала, оскільки окремі фіскальні правила визначені постановами Кабінету Міністрів України, а не на рівні Кодексу, а також надано повну свободу у визначенні розміру фіскальних правил (у Бюджетному кодексі України для окремих правил визначено лише їх загальні принципи або передбачено, що Кабінет Міністрів України має встановлювати її цільовий показник); 2) наявність моніторингу за дотриманням фіскальних правил – 1 бал, оскільки відсутній регулярний держав-

ний нагляд за дотриманням фіскальних правил; не створено спеціального органу, відповідального за реалізацію (впровадження) фіскальних правил, – 1 бал; передбачено, що Міністерство фінансів має здійснювати коригування показників у разі порушення окремих фіскальних правил – 2 бали; існує високий інтерес громадськості до окремих фіскальних правил – 2 бали. Таким чином, сила фіскальних правил становить 7,5 балів, що нижче найвищої оцінки на 9 балів.

**А**наліз наведених нормативних документів та інших актів законодавства ЄС свідчить про те, що дієвість фіскальних правил залежить від сфери їх покриття, а також від системності моніторингу за їх дотриманням (встановлення суб'єктів моніторингу, механізмів його проведення, а також його законодавчого та нормативно-правового забезпечення). При цьому важливого значення набувають підходи до побудови системи моніторингу та взаємоузгодженості елементів моніторингу із зазначених питань, оскільки відокремлене їх введення у бюджетне законодавство без уніфікованих методів встроювання у бюджетно-податкові процеси призведе до дискоординації та дублювання функцій.

Для забезпечення системності моніторингу пропонується виокремлювати процесний та індикаторний моніторинг. Класифікація видів моніторингу здійснено за таким критерієм, як об'єкт контролю, зокрема: **процесний** – це моніторинг щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, звітування про їх виконання; нарахування, декларування, адміністрування податків і зборів, обліку використання податкових пільг; нагляду за збалансованістю фіскальної системи (застереження від макроекономічних і макрофінансових дисбалансів і визначення шляхів їх коригування, внесення змін до видаткової частини бюджету, резервування бюджетних коштів на Єдиному Казначейському рахунку для здійснення видатків за захищеними статтям бюджету); координація розпорядників і розпорядників нижчого рівня тощо); **індикаторний** – це моніторинг за дотриманням фіскальних правил, показників ефективності та результативності виконання бюджетних програм, сигнальних показників оповіщення кризових явищ у національній та світовій економіці; тощо. Така класифікація забезпечує формування відповідного інструментарію моніторингу на кожному етапі його проведення (на майбутній, поточний та минулий періоди). За періодом проведення моніторинг визнається: наступним, поточним і попереднім (превентивним короткостроковим та середньостроковим).

Процесний моніторинг фіскальної системи, виходячи з вищенаведених умов, визначається нами, як вид фінансового контролю, що забезпечує: дотримання норм бюджетно-податкового законодавства у бюджетному процесі, фіскальних правил та інших законодавчо встановлених індикаторів і норм; умов прозорості формування достатнього обсягу бюджетних коштів при оптимальному рівні чистого фіскального навантаження на бізнес для виконання взятих державних зобов'язань у короткостроковому та середньостроковому періодах. Завданням процесного моніторингу визначено забезпечення:

<sup>2</sup> Податково-бюджетні (фіскальні) правила встановлюються як кількісні показники бюджетних агрегатів. Зокрема, вони представляють собою постійне обмеження на бюджетно-податкову політику, виражаються через сумарний показник фінансових результатів, таких як баланс державного бюджету, обсяг заборгованості, витрат, доходів або пов'язані з ними операції та події. Основна мета застосування фіскальних правил є підвищення бюджетної дисципліни. Правила можуть також сприяти координації політики між різними рівнями влади залежно від їх інституційного охоплення. Крім того, податкові правила можуть сприяти подальшому зниженню нестабільності в політиці.

<sup>3</sup> У Доповіді Цільової групи при Раді Європи за темою: «Зміцнення економічного управління в ЄС» зроблено висновок про актуалізацію питань розширення рамок нагляду за дотриманням фіскальних правил, введення нових механізмів макрофінансового спостереження, методик завчасної оцінки ризиків макроекономічних дисбалансів, координації і функціональної відповідальності, а також зміцнення правової основи для забезпечення фінансового управління [13].

<sup>4</sup> Розрахунок проведено за методикою 2008 р., оскільки порядок розрахунку коефіцієнта, прийнятий Єврокомісією у 2010 р., потребує значного обсягу аналітичної інформації, яка не оприлюднюється у такому розрізі та деталізації, тому сьогодні не може бути застосовувана.

збалансування доходів і видатків бюджету; нагляду за надходженнями до бюджету та, у разі їх скорочення (порівняно з плановими показниками), здійснення відповідних коригувань обсягу видатків; координації розпорядників; ефективності та результативності використання бюджетних коштів із застосуванням програмно-цільового методу, а також через застосування належної системи державного внутрішнього фінансового контролю, координацію зовнішнього аудиту з внутрішнім аудитом бюджетних організацій та державних підприємств; встановлення рівня виконання бюджетів, виявлення факторів, що вплинули на відхилення фактичних від планових показників; покращення якості та відкритості управління державним (місцевим) боргами та ін.

Індикаторний моніторинг визначено видом фінансового контролю, що наглядає за дотриманням планових показників бюджету, індикаторів і фіскальних правил, як певної сукупності норм, лімітів і коефіцієнтів; забезпечує короткострокову і середньострокову податково-бюджетну стійкість з урахуванням інших макроекономічних показників і показників стану фінансів реального сектора економіки та домогосподарств, попереджує кризові явища. Таким чином, індикаторний моніторинг має за сукупністю взаємопов'язаних показників відображати стан і тенденції зміни фіскальної системи, а запровадження процесного моніторингу за дотриманням урядом, іншими учасниками бюджетно-податкового процесу законодавчих норм формує умови забезпечення стійкості розвитку державних фінансів. Завданнями індикаторного моніторингу можуть бути: контроль за дотриманням показників фіскальних правил, визначених з урахуванням прогнозних змін макроекономічного стану. Процесний та індикаторний моніторинг пов'язані між собою при встановленні інституційних зобов'язань на кожному етапі бюджетно-податкового процесу. Такий підхід сприятиме розширенню об'єктів моніторингу та підвищенню якості проведення попереднього та поточного контролю. За діючої нормативно-правової бази контроль здійснюється лише в частині дотримання законодавства розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів у процесі взяття або реєстрації зобов'язань та прийомі до виконання платіжних доручень (табл. 1).

Для визначення засобів практичного застосування процесного та індикаторного моніторингу проведено аналіз норм законодавства з бюджетно-податкових питань.

Окремі аспекти моніторингу визначено у таких законодавчих і нормативно-правових актах: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України; Закони України «Про Рахункову палату України», «Про затвердження Регламенту Верховної Ради України», «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», «Про аудиторську діяльність», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна» та ін.

**Ф**іскальне (бюджетно-податкове) законодавство в Україні, як і в багатьох інших країнах, має особливий статус, який передбачає встановлення базових принципів і положень в Основному Законі країни – Конституції. Конституцією України закріплено повноваження виконавчої та законодавчої влади, основні принципи державного бюджетування. Одне з фіскальних правил – правило збалансування бюджету, яке встановлено нормами Конституції, має більше декларативний характер, оскільки у статті 95 визначено, що «держава прагне до збалансованості бюджету України». Враховуючи це, підзаконними нормативно-правовими актами доцільно визначити фіскальні правила, а також суб'єктів моніторингу, процедури здійснення індикативного і процесного моніторингу щодо досягнення збалансованості бюджету у поточному періоді та коротко-, середньострокових бюджетних прогнозах. Повноваження, наведені у Конституції України, мають реалізуватися через певні процедури, визначені іншими законами, підзаконними нормативно-правовими актами, які кореспондують з нормами бюджетного та податкового законодавства. Це забезпечує певний баланс фіскальних повноважень, взаємоузгодженість функцій і завдань органів законодавчої та виконавчої влади, що виступають суб'єктами запровадження моніторингу фіскальної системи.

У Бюджетному кодексі України не наводиться трактування терміну «моніторинг». У п. 6 статті 20 «Застосування програмно-цільового методу в бюджетному про-

Таблиця 1

**Результати попереднього та поточного контролю працівниками органів Державної казначейської служби України**

Рік	Попереджено порушення бюджетного законодавства розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів		У тому числі:				
			при виконанні бюджетів у процесі взяття або реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань, прийомі до виконання платіжних доручень				
	кількість	сума, млн грн	державного бюджету		місцевих бюджетів		
		кількість	сума, млн грн	кількість	сума, млн грн	кількість	сума, млн грн
2012*	8076	1464,1	2369	687,0	5707	777,1	
2011	15994	2885,8	4319	1636,9	11675	1248,9	
2010	41278	1852,9	11823	863,5	29455	989,4	
2009	30508	2469,9	13811	1512,5	16697	957,4	
2008	44612	4005,1	20914	2159,0	23698	1846,1	

Примітка: \* – дані за січень – вересень 2012 р.

Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України.

цесі» встановлено, що на всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає **заходи з моніторингу**, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Таким чином, передбачено проведення моніторингу для оцінки ефективності бюджетних програм. При цьому іншими нормами Бюджетного кодексу України встановлено бюджетну підзвітність, а також окремі показники та параметри для їх врахування при здійсненні встановлених бюджетним законодавством процедур, що в цілому є окремими елементами моніторингу. Для підвищення ефективності зазначених процедур, унеможливлення дублювання або суперечностей норм доцільно їх включати в систему моніторингу. Процесний моніторинг має запроваджуватися для складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також для інших процесів, які можуть бути об'єднанні у групи: *попередній (превентивний коротко- та середньостроковий) моніторинг* за процесами розробки, розгляду та затвердження Державного бюджету України, місцевих бюджетів і внесення змін до них (підготовка проектів бюджетів; державний внутрішній фінансовий контроль при складанні кошторисів, визначення достатності бюджетних коштів для виконання законодавчо встановлених функцій та досягнення визначених цілей, програм розвитку, тощо; затвердження Державного бюджету України (місцевих бюджетів) та внесення змін до них) тощо; *поточний моніторинг за процесами виконання державного та місцевих бюджетів* (визначення, затвердження та виконання Розпису Державного бюджету України; помісячний розподіл міжбюджетних трансфертів; внесення змін до бюджетної класифікації (у разі необхідності); виконання місцевих бюджетів (процедури щодо витрачання коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету); справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), інших надходжень бюджету; здійснення державних (місцевих) запозичень та управління державним (місцевим) боргом; оцінка ефективності використання бюджетних коштів і результативність бюджетних програм; ДВФК); *наступний моніторинг* через аналіз виконання бюджетів, ефективності використання бюджетних ресурсів і звітування, підготовка доповідей про хід виконання Державного бюджету України поточного року (звітність, процедури з управління боргом, ДВФК, зовнішній аудит).

**А**наліз основних нормативно-правових актів у бюджетно-податковій сфері вказує на відсутність суттєвих прогалин для проведення процесного моніторингу. При цьому процесний моніторинг без індикаторного, що має кількісно виражені показники, не може повною мірою забезпечити дотримання якості бюджету та фінансової стабільності протягом поточного та середньострокового періодів. Для формування цілісної системи моніторингу пропонується доповнити Бюджетний кодекс України в частині введення нових фінансових правил і конкретизації існуючих правил і показників. Основні фінансові правила, розроблені та вдосконалені

у липні 2012 р. [14] для розвинутих країн потребують певних коригувань для застосування їх країнами, ринки яких розвиваються. Враховуючи це, нами запропоновано орієнтовний перелік фінансових правил та можливі шляхи їх введення до фінансового законодавства.

#### **Орієнтовний перелік фінансових правил:**

1) *бюджетні правила*: рівень збалансування бюджету, що визначається як відношення обсягу доходів до видатків (окрім, запозичень і видатків на погашення та обслуговування боргів), наявність профіциту бюджету; граничний обсяг дефіциту бюджету; відхилення структури балансу бюджету від середньострокових бюджетних орієнтирів. Реалізація цільових бюджетних орієнтирів; коефіцієнти загальної та поточної ліквідності (короткострокові активи / короткострокові зобов'язання, зобов'язання (борги) / капітал); правила структурних співвідношень статей доходів і видатків бюджету за обсягом та цільовим призначенням; рівень резервного фонду бюджету;

2) *боргові правила*: граничний обсяг державного боргу; частка державного внутрішнього боргу; середньозважений строк до погашення державного боргу; частка державного боргу з фіксованою ставкою; частка державного боргу, що рефінансується в наступному бюджетному році; обсяг коштів від державних зовнішніх (внутрішніх) запозичень; граничний обсяг місцевих внутрішніх і зовнішніх запозичень; рівень місцевого боргу у % до власних доходів місцевих бюджетів; граничний обсяг гарантованого державою боргу; мінімальна ставка дохідності придбання цінних паперів, максимальна відсоткова ставка державного запозичення;

3) *правила державних витрат*: рівень (квота) державних видатків у % до ВВП; темпи зростання видатків; встановлення захищених статей бюджету і темпи їх зростання; граничний номінальний обсяг для кожної бюджетної програми окремо, рівень у % до обсягу доходів; граничні суми витрат бюджетних установ на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування для адміністративних потреб; фінансовий норматив бюджетної забезпеченості; змінні ліміти, які коливаються залежно від зміни обсягів надходжень за джерелами фінансування, встановленими у бюджеті (видатки із спеціального фонду); граничний обсяг відрахувань до Державного фонду регіонального розвитку;

4) *правила державних доходів*: рівень (квота) державних податкових доходів у % до ВВП; рівень прямих і непрямих податків до ВВП, рівень основних бюджетотворюючих податків (податку на прибуток, податку на доходи фізичних осіб та ін.) у % до ВВП; частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет; мінімальні темпи зростання доходів бюджету; оптимальний рівень чистого податкового навантаження на бізнес з урахуванням надання податкових пільг (податкової здатності економіки) для врахування його при плануванні доходів бюджетів у короткостроковій та середньостроковій перспективі; податкове навантаження у відсотках до ВВП; фінансовий стан реального сектора (рівень боргової залежності підприємств; темпи зростання доходів від реалізації продукції (товарів, робіт та послуг), у % до попереднього періоду; рівень прибутковості власного капіталу);

5) спеціальні індикатори для моніторингу діяльності розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня: номінальні ліміти, рівень у % до обсягу доходів або видатків залежно від параметру.

Законодавче встановлення процедур та індикаторів моніторингу покращить значення коефіцієнту фіскальних правил і відповідно коефіцієнтів покриття і сили правил [14, 15 та ін.], а також забезпечить досягнення балансу між максимальним скороченням бюджетних видатків і фінансуванням економічного розвитку для забезпечення стабільності зростання в наступних бюджетних періодах. Закріплення моніторингу фіскальної системи у законодавстві (на рівні Бюджетного кодексу України) потребує визначення регулятора цього процесу, а також чіткої моделі координації, підпорядкованості та відповідальності у проведенні моніторингу, оперативному реагуванні на ризики та загрози розбалансування системи, порушення стабільності розвитку державних фінансів. Введення функціональної відповідальності надасть можливість закріпити за виконавцями не лише завдання щодо здійснення окремих процедур у бюджетному процесі та інших завданнях процесного моніторингу, а також дотримання фіскальних правил та індикаторів, проведення коригування обсягу видатків бюджету в разі невиконання плану доходів для дотримання правил збалансованості; проведення резервування коштів для фінансування соціальних зобов'язань держави, які передбачені захищеними статтями бюджету, підготовки оперативної інформації для внесення коригувань іншими суб'єктами, визначеними для здійснення моніторингу фіскальної системи тощо.

## ВИСНОВКИ

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що дослідження проблем моніторингу фіскальної системи є актуальними з огляду на закріплення останніми роками тенденцій нестабільності економічного розвитку, розбалансування фінансів і відсутності запасу стійкості фіскальної системи. Моніторинг фіскальної системи визначається як вид фінансового контролю, який здійснюється у формі нагляду, застереження, координації у бюджетно-податковому процесі та інших процесах, пов'язаних із формуванням і використанням державних фінансів із забезпеченням фінансової стабільності. Запропоновані процесний та індикаторний моніторинг фіскальної системи сприятимуть процесам дотримання якості бюджету та фіскальної стабільності протягом поточного та середньострокового періодів. ■

## ЛІТЕРАТУРА

1. Світовий банк. Економічний огляд станом на 19.07.2012. Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wds.worldbank.org>
2. Fiscal Monitor. Taking Stock. A Progress Report on Fiscal Adjustment / International Monetary Fund. – 2012 (October). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org>
3. World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth International Monetary Fund. – 2012 (October) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org>

4. Геєць В. М. Політекономічні й інституційні засади справедливості та усталеності соціально-економічного розвитку / В. М. Геєць, А. А. Гриценко // Європейський вектор економічного розвитку. – 2012. – № 2(13). – С. 41 – 46.

5. Иванов Ю. Б. Место национальной налоговой стратегии в формировании общей стратегии развития государства / Ю. Б. Иванов, О. А. Чумакова // БизнесИнформ. – 2011. – № 2 (2). – С. 34 – 37.

6. Вишневський В. П. Оподаткування в емерджентній економіці: теоретичні засади і напрями політики : монографія / В. П. Вишневський ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 128 с.

7. Глущенко В. В. Бюджетные доминанты устойчивого развития финансовой системы Украины / В. В. Глущенко // БизнесИнформ. – 2011. – № 2. – С.19 – 21.

8. Словарь иностранных слов. Словотолкователь / Сост. Бурдон и Михельсон. – С.-Петербург ; М. : б/и, 1880. – С. 524.

9. Яцкін Р. О. Особливості здійснення бюджетного контролю в Україні / Р. О. Яцкін // Збірник наукових праць. Серія: Право та державне управління. – 2012. – № 1 (6). – С. 88 – 93.

10. Юрій С. І. Філософія розвитку державного фінансового контролю в Україні / С. І. Юрій : матеріали наук.-практ. конф. [«Контроль за використанням державного майна: сучасний стан і напрями вдосконалення»], (К., 12 квіт. 2006) / М-во фінансів України, Головкирпу [та ін.]. – К. : Головкирпу, 2006. – С. 28 – 34.

11. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. / ДННУ «Акад. фін. управління» ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – Т. 2 : Бюджетна стратегія і державний бюджет 2012: збалансованість, прозорість, реалістичність. – 2011. – 912 с.

12. Numerical Fiscal Rules in the EU Member States. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>

13. Strengthening Economic Governance in the Report on the Task Force to the European Council (21.10.2010). – Brussels [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu>

14. Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the «Next-Generation» Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinada, N. Budina, A. Weber // IMF Working Paper. – 2012 (July). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org>

15. Public Finances in EMU – 2006; Public finances in EMU – 2010 / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>