

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ФІСКАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ: МЕТОДОЛОГІЯ ТА ПРАКТИКА

©2021 РЯБУШКА Л. Б., КУБАХ Т. Г., ПАВЛЕНКО І. М.

УДК 336.132.2  
JEL: B41; E62; E63; H30; H87; G32

### Рябушка Л. Б., Кубах Т. Г., Павленко І. М. Сучасні підходи до управління фінансовими ризиками: методологія та практика

На формування державних фінансів в Україні суттєво впливають фінансові ризики, які, перш за все, пов'язані з макроекономічними шоками, накопиченим державним і гарантованим боргом, стихійними лихами й іншими обставинами, що мають значний негативний вплив на стабільність показників бюджетної системи. Мета статті полягає в розкритті сутності, систематизації методологічних засад і практичних підходів до управління фінансовими ризиками для оцінювання, мінімізації їх впливу на показники бюджету в сучасних умовах економічної невизначеності. Зіставлення та узагальнення існуючих напрацювань зазначеної проблематики дало змогу систематизувати й охарактеризувати: основні підходи до розуміння економічної сутності фінансових ризиків (функціональний, інституційний, каузальний, структурний, управлінський); класифікувати ризики відповідно до сучасних рекомендацій міжнародних інституцій (МВФ, Світового банку, ОЕСР); розкрити особливості основних компонентів найкращих практик фінансового ризик-менеджменту країн світу. Акцентовано увагу на розширенні класифікації фінансових ризиків у національних методичних положеннях та їх урахуванні в податковій, митній сферах; напрямках інтегрування системи управління фінансовими ризиками в бюджетний процес місцевих бюджетів, об'єднаних територіальних громад; розвитку наукових положень щодо обґрунтування інтегрального показника оцінювання фінансових ризиків, що характеризуються нелінійним характером розвитку економічних процесів та створенням потужних аналітичних центрів для якісного вимірювання та прогнозування можливих загроз у сфері державних фінансів.

**Ключові слова:** фінансові ризики, ідентифікація, ризик-менеджмент, стрес-тестування, оцінювання.

**DOI:** <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2021-5-339-348>

**Рис.:** 4. **Табл.:** 1. **Бібл.:** 25.

**Рябушка Людмила Борисівна** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Сумський державний університет (вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, 40007, Україна)

**E-mail:** [l.riabushka@uabs.sumdu.edu.ua](mailto:l.riabushka@uabs.sumdu.edu.ua)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8597-6819>

**Researcher ID:** <https://publons.com/researcher/2455643/lyudmila-ryabushka/>

**Scopus Author ID:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=56447124500>

**Кубах Тетяна Григорівна** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування, Сумський державний університет (вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, 40007, Україна)

**E-mail:** [t.kubakh@uabs.sumdu.edu.ua](mailto:t.kubakh@uabs.sumdu.edu.ua)

**ORCID:** <http://orcid.org/0000-0003-3810-6380>

**Researcher ID:** <https://publons.com/researcher/2455699/tetiana-kubakh/>

**Scopus Author ID:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=36069433200>

**Павленко Ірина Миколаївна** – студентка, Сумський державний університет (вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, 40007, Україна)

**E-mail:** [nedilkovve@gmail.com](mailto:nedilkovve@gmail.com)

UDC 336.132.2  
JEL: B41; E62; E63; H30; H87; G32

### Ryabushka L. B., Kubakh T. H., Pavlenko I. M. Modern Approaches to Management of Fiscal Risks: The Methodology and Practice

The formation of public finances in Ukraine is significantly influenced by fiscal risks, which, first of all, are associated with macro-economic shocks, accumulated through the State and guaranteed debt, natural disasters and other circumstances that have a significant negative impact on the stability of indicators of the budget system. The article is aimed at disclosing the essence, systematize methodological principles and practical approaches to managing fiscal risks for assessment, minimization of their impact on budget indicators in modern conditions of economic uncertainty. Comparison and generalization of existing developments of this problematics made it possible to systematize and characterize the following: the main approaches to understanding the economic essence of fiscal risks (functional, institutional, causal, structural, managerial); categorize risks in accordance with the current recommendations of international institutions (IMF, World Bank, OECD); reveal the peculiarities of the main components of the best practices of fiscal risk management in the countries of the world. Attention is focused on expanding the classification of fiscal risks in the national methodological provisions and their taking into account in the tax and customs spheres; directions of integration of the fiscal risk management system into the budget process of local budgets, amalgamated hromadas; development of scientific provisions on the substantiation of the integral indicator of assessing the fiscal risks, characterized by the nonlinear nature of the development of economic processes and the creation of powerful think tanks for qualitative measurement and forecasting of possible threats in the sphere of public finances.

**Keywords:** fiscal risks, identification, risk management, stress testing, assessment.

**Fig.:** 4. **Tabl.:** 1. **Bibl.:** 25.

**Ryabushka Lyudmila B.** – PhD (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Banking and Insurance, Sumy State University (2 Rymkoho-Korsakova Str., Sumy, 40007, Ukraine)

**E-mail:** [l.riabushka@uabs.sumdu.edu.ua](mailto:l.riabushka@uabs.sumdu.edu.ua)

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8597-6819>

**Researcher ID:** <https://publons.com/researcher/2455643/lyudmila-ryabushka/>

**Scopus Author ID:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=56447124500>

*Kubakh Tetiana H.* – PhD (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Banking and Insurance, Sumy State University (2 Rymskoho-Korsakova Str., Sumy, 40007, Ukraine)

*E-mail:* t.kubakh@uabs.sumdu.edu.ua

*ORCID:* <http://orcid.org/0000-0003-3810-6380>

*Researcher ID:* <https://publons.com/researcher/2455699/tetiana-kubakh/>

*Scopus Author ID:* <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorid=36069433200>

*Pavlenko Iryna M.* – Student, Sumy State University (2 Rymskoho-Korsakova Str., Sumy, 40007, Ukraine)

*E-mail:* nedilkovve@gmail.com

В умовах економічної невизначеності вплив фіскальних ризиків став особливо значним і набув статусу одного із основних негативних аспектів управління державними фінансами в більшості країн. На формування державних фінансів в Україні суттєво впливають фіскальні ризики, які, перш за все, пов'язані з макроекономічними шоками, накопиченим державним і гарантованим боргом, державними гарантіями, забезпеченням пенсійного фонду, функціонування фінансового сектора, діяльністю суб'єктів державного сектора, виконанням дохідної та видаткової частин бюджетів різних рівнів.

Фіскальні ризики з точки зору державного покриття збитків, спричинених стихійними лихами, зокрема наслідки надзвичайних ситуацій та інші форс-мажорні обставини, мають значний негативний вплив на стабільність показників бюджетної системи. Кожна країна прагне мати систематичний погляд на управління фіскальними ризиками у сфері державних фінансів, що базується на ймовірності та, якщо можливо, оцінці потенційних фіскальних збитків. Тому впровадження ефективної системи управління фіскальними ризиками стає важливим способом підвищення стійкості державних фінансів, забезпечення макроекономічної та бюджетної стабільності.

Проблематикою аналізу й оцінювання негативного впливу фіскальних ризиків почали активно опікуватися дослідники як у міжнародному, так і вітчизняному науковому просторі протягом останніх трьох десятиліть. І на сьогоднішній день теоретичні та методологічні підґрунтя виникнення фіскальних ризиків, їх класифікація, методи оцінювання розкриті в багатьох наукових публікаціях, зокрема [1; 2; 5; 6; 10; 12–25]. Крім того, практична діяльність провідних міжнародних інституцій, що регулюють світові економічну, фінансову та фіскальну сфери, свідчить про сформований методологічний базис до застосування ефективних механізмів управління фіскальними ризиками. Зважаючи на те, що в Україні методологія оцінювання фіскальних ризиків запроваджена тільки з 2018 р., виникає доцільність дослідити сучасні підходи до управління фіскальними ризиками, що впроваджені в країнах світу на основі методологічної та практичної ідентифікації їхньої сутності, системи моніторингу й аналізу джерел виникнення потенційних і реальних загроз, оцінювання та прогнозування фіскальних збитків.

Метою дослідження є розкриття сутності, систематизація методологічних засад і практичних підходів до управління фіскальними ризиками задля оцінювання, мінімізації їх впливу на показники бюджету в сучасних умовах економічної невизначеності.

Підґрунтям для розуміння економічної природи фіскальних ризиків є вивчення наукових праць з цієї проблематики. Фундаментальні дослідження фіскальних ризиків почалися наприкінці ХХ століття і представлені в працях Т. Перссона, Г. Табелліні, М. Кассарді, Д. Фолкертса-Ландау, Г. Маккензі, П. Стелла.

Наукова праця Г. Полацкової [21] покладена в основу ідентифікації фіскальних ризиків за методикою Світового банку та доводить вплив умовних зобов'язань як загрози на фіскальну стабільність у державі, а також класифікує фіскальні ризики за джерелами виникнення: прямі, непрямі, явні, неявні.

Професор Аллен Шик (*A. Schick*), який є великим авторитетом на міжнародній арені у сфері бюджетної політики, поділяє фіскальні ризики на дві категорії, а саме: на загальні економічні ризики (наприклад, більш низьке економічне зростання, ніж передбачалося, що призводить до втрати державних доходів) та специфічні ризики (наприклад, потенційні втрати від стихійних лих) [25].

У дослідженні [13], опублікованим Світовим банком, фіскальний ризик визначено як відхилення від фінансових результатів на момент формування бюджету держави, що може створити значний негативний вплив на державні фінанси та довгострокове зростання.

Розуміння фіскальних ризиків як відхилення фіскальних результатів від очікуваних на момент складання бюджету чи іншого прогнозу, що виникають внаслідок макроекономічних потрясінь, представлено у праці зарубіжних науковців М. Канджано, Т. Керрістін, М. Лазар (*M. Cangiano, T. R. Curristine, M. Lazare*) [18], а також у дослідженні А. Чеботарі, Д. Девіс, Л. Лузініан, А. Маті, П. Мауро, М. Петріє, Р. Велоссо (*A. Cebotari, J. Davis, L. Lusinyan, A. Mati, P. Mauro, M. Petrie, Ricardo Velloso*) [12], що опубліковано під егідою Департаменту фіскальних справ Міжнародного валютного фонду (МВФ). Саме в публікаціях МВФ акцент робиться на коротко-і середньострокових коливаннях загальних рівнів доходів, витрат, сальдо бюджету, а також на вартості

активів і зобов'язань, порівняно з тими, що очікувалися в державному бюджеті або в інших фіскальних прогнозах [15].

У звіті ОЕСР «Найкращі практики ОЕСР управління фіскальними ризиками» наголошується на тому, що концепція фіскальних ризиків тісно пов'язана з проблемою чітких фіскальних прогнозів середньострокового планування бюджетних показників, аналізом чутливості відхилень цих показників та їхнього впливу на довгострокову фіскальну стійкість [20, р. 4].

Сучасні зарубіжні дослідники роблять акцент на неподаткових надходженнях державного бюджету як джерела фіскального ризику [17], напрямках мінімізації впливу ризику на бюджет в умовах пандемії на COVID-19 [19; 22], взаємодії напрямків управління ризиками стихійних лих і реалізацією фіскальної політики уряду [24].

Наукові погляди вітчизняних дослідників В. М. Федосова, С. І. Юрія, Т. І. Єфименко, І. О. Луїної, В. В. Бондарчук, С. П. Проставицького та інших у розумінні економічної природи фіскальних ризиків стосувалися досліджень у різних галузях знань: економіки, юриспруденції, психології, соціології, управління. Серед сучасних публікацій слід згадати напрацювання С. С. Гасанова, який досліджує інституційні складові ідентифікації фіскальних ризиків у системі управління державними фінансами (включаючи бюджетну, податкову та митну системи) [2]. А. О. Козоріз розглядає міжнародний досвід мінімізації фіскальних ризиків як систему фіскального ризик-менеджменту, «... що здатна ідентифікувати, оцінювати, передбачати та контролювати... зниження впливу несприятли-

вих подій на загальний стан державних фінансів та економіки загалом» [6, с. 74].

Аналіз етимології досліджуваного поняття заклав підвалини до систематизації існуючих наукових підходів комплексного розуміння економічної сутності фіскальних ризиків (рис. 1), що, своєю чергою, надає можливість визначити об'єкт фіскальних ризиків (як факт та/або загрози невиконання запланованих показників макропараметрів, доходів і витрат, боргу, гарантій і дефіциту бюджетів різних рівнів; додаткових витрат у діяльності державних підприємств і сплати штрафних санкцій, що виникають у результаті контролю з боку фіскальних органів у сфері державних фінансів (зокрема, бюджетній, податковій, митній) і предмет управління (як механізм, що включає методи, інструменти та заходи мінімізації негативного впливу фіскальних ризиків).

Диференціація наукових підходів дозволила акцентувати увагу на концептуальних положеннях фіскальної політики в управлінні фіскальними ризиками: ідентифікація та класифікація; правова та статистична прозорість; інтеграція у сферу державних фінансів, зокрема в бюджетний процес; аналіз, моніторинг та оцінювання; розроблення заходів до мінімізації впливу. Науково-практичні доробки останніх років, звіти міжнародних інституцій свідчать про існуючий класифікаційний плюралізм щодо видів і характеристик фіскальних ризиків залежно від сфери застосування, об'єкта та джерела виникнення, ймовірності настання та впливу на показники, які чутливі до фіскальних ризиків. На сьогоднішній день більшість країн мають запроваджене законодавство



Рис. 1. Систематизація підходів до розуміння економічної сутності поняття «фіскальні ризики»

та загальну систему моніторингу фіскальних ризиків. Так, Нова Зеландія та Нідерланди публікують оцінку фіскальних ризиків раз на чотири роки, Великобританія – раз на два роки, Фінляндія щорічно [16; 20]. У Бразилії фіскальні ризики оприлюднюються в додатку до річного бюджету країни. У країнах Центрально-Африканського та валютного співтовариства фіскальні ризики оприлюднюються також у щорічній доповіді по виконанню бюджетного законодавства. У Танзанії, як і в країнах Східноафриканського співтовариства, фіскальні звіти розглядаються в розрізі системи фінансового нагляду [14]. Проте досвід країн світу вказує на те, що методологічна база щодо управління фіскальними ризиками істотно різниться: відсутні єдині критерії відбору фіскальних ризиків, які необхідно контролювати.

Тому рекомендація ОЕСР з бюджетного управління [23], в якій закликають уряди країн світу вико-

ристовувати єдині методологічні засади для класифікації фіскальних ризиків, на наш погляд, є доречною. Напрацьований методологічний базис до оцінювання й управління фіскальними ризиками МВФ [15], Світового банку [13], ОЕСР [20] наведено на рис. 2.

Слід зазначити, запропонована вітчизняна Методика до оцінювання фіскальних ризиків [11] також урахує рекомендації міжнародних інституцій. Фіскальні ризики, відповідно до Методики, класифікуються на: макроекономічні шоки; умовні зобов'язання (державний борг, діяльність підприємств державного сектора, фінансового сектора); невиконання плану від приватизації державного майна, відхилення від планових показників у сфері пенсійного забезпечення; ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій (техногенного, природного та іншого характеру) [7; 11]. Проте, враховуючи виникнення ймовір-



Рис. 2. Класифікація фіскальних ризиків (фрагмент)

ності загроз, небезпек і додаткових витрат, пов'язаних зі структуроутворюючими елементами в системі держаних фінансів, вважаємо доцільним розширити класифікацію в національній методиці оцінювання фіскальних ризиків, охоплюючи ідентифікацію фіскальних ризиків у податковій та митній сферах.

Окрему увагу як міжнародні, так і національні експерти приділяють борговим фіскальним ризикам і детально класифікують їх за такими ознаками:

- ✦ фактор ризику (джерело);
- ✦ можливість їх кількісної оцінки;
- ✦ рівень ризику;
- ✦ суб'єкт ризику;
- ✦ суб'єкт управління ризиком; прояв ризику [5; 7].

Найпоширеніша класифікація боргових фіскальних ризиків за фактором (джерелом) виникнення проілюстрована на *рис. 3*.

В ідеалі, обираючи класифікацію фіскальних ризиків, необхідно враховувати кінцеву мету в управлінні ними і те, яка класифікація є найбільш доцільною для досягнення цієї мети. У цьому аспекті доречно розглянути напрацьований досвід країн світу, які застосовують новітні підходи до управління фіскальними ризиками.

У звіті ОЕСР «Найкращі практики щодо управління фіскальними ризиками» [20] репрезентовано досвід Австралії, Фінляндії, Нова Зеландія, Нідерландів, Об'єднаного Королівства. Систематизація компонентів найкращих практик ризик-менеджменту, за оцінкою експертів ОЕСР [16], представлена в *табл. 1*.

Наприклад, система фіскального ризик-менеджменту Великої Британії та Австралії охоплює

ідентифікацію фіскальних ризиків відповідно до вірогідності їхнього виникнення та потенційного впливу на державні фінанси.

Фінляндія визначає так звані внутрішні фіскальні ризики, які пов'язані з реалізацією урядових програм. Нова Зеландія вимірює потенційні витрати, пов'язані з реконструкцією інфраструктури в разі стихійного лиха. Велика Британія наразі опікується фіскальними ризиками, які мають суттєвий ступінь невизначеності щодо термінів, масштабу витрат, характеризуються нелінійним характером прогнозування, катастрофічними наслідками для економік світу та державних фінансів країн: коронавірусна пандемія, зміна клімату, державний борг [13]. Водночас такі країни, як Швеція, Чилі, Колумбія, Перу застосовують імітаційні моделі для оцінки умовних зобов'язань урядів [15].

У цілому, тематичні дослідження вказують на те, що [17] країни Євросоюзу активно впроваджують заходи щодо вдосконалення системи виявлення, оцінки й управління фіскальними ризиками відповідно до сучасних умов функціонування. І в науковій літературі останніх років достатньо системно представлені методи оцінки фіскальних ризиків, серед яких треба зазначити: розрахунково-аналітичні, статистичні, експертних оцінок, аналогів, комбіновані методи, стрес-тестування [1; 10; 21]. Рекомендації міжнародних інституцій в управлінні фіскальними ризиками також фокусуються на застосуванні стрес-тестування та імовірнісних методах оцінки фіскальних прогнозів. Такі країни, як Австралія, Нова Зеландія та Велика Британія були піонерами у запровадженні

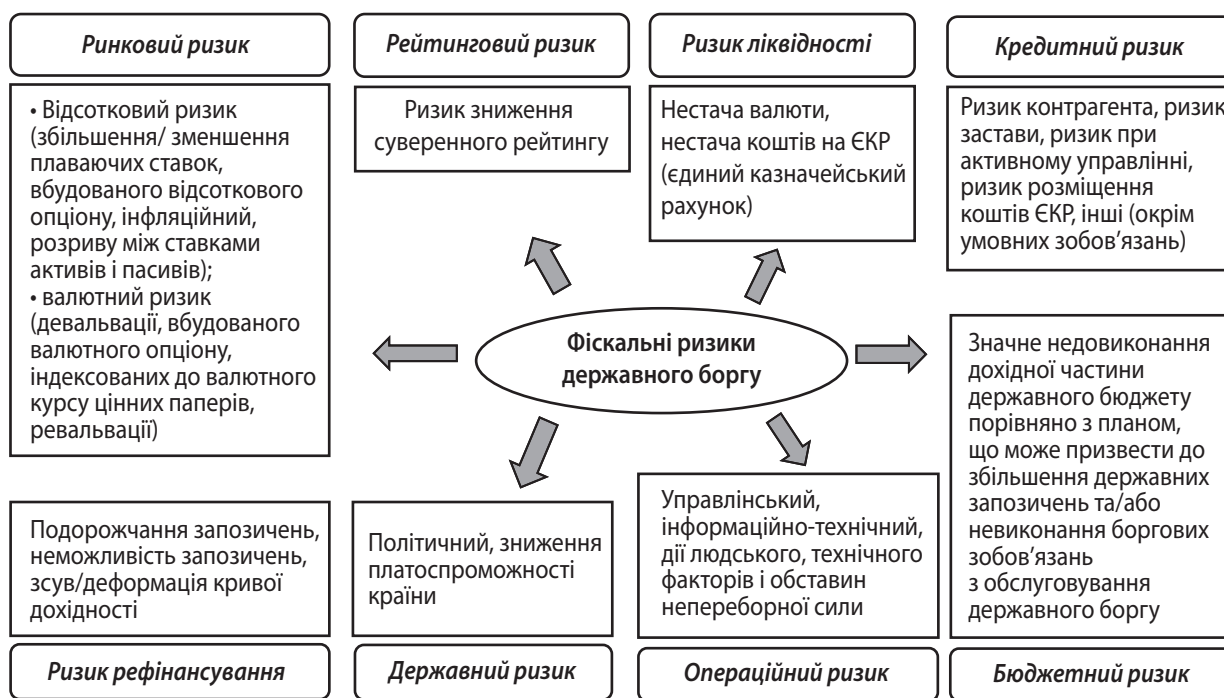


Рис. 3. Класифікація боргових фіскальних ризиків

## Особливості фіскального ризик-менеджменту в країнах ОЕСР

Компоненти	Характеристика	Країна
Ідентифікація	Суб'єкти Співдружності визначають фіскальні ризики у своїй зоні відповідальності та зобов'язані надавати інформацію Міністерству Фінансів та Казначейству	Австралія
	Кожен суб'єкт центрального уряду відповідає за виявлення ризиків, їх опис і моніторинг	Фінляндія
	Компетенція лежить на уповноважених суб'єктах, відповідальних за виявлення та моніторинг ризиків	Нідерланди
	Проводяться етапи виявлення ризику, такі як моніторинг, огляд попередніх періодів	Нова Зеландія
	Казначейство координує свою роботу із іншими органами, компетентними щодо фіскальних ризиків	Велика Британія
Вимірювання	Суб'єкти Співдружності визначають та оцінюють ризики під час складання їх фінансової звітності, ризики консолідуються	Австралія
	Вимірювання фіскальних ризиків здійснюється у формі фінансування державних гарантій за номінальною вартістю	Фінляндія
	Макроекономічні та фінансові ризики вимірюються шляхом аналізу альтернативних сценаріїв (стрес-тестів)	Нідерланди
	Кожне відомство вимірює свої конкретні фіскальні ризики під керівництвом і моніторингом Казначейства	Нова Зеландія
	Оцінюється ймовірність ризику та його потенційний вплив як на показники резервів, так і на потоки державних фінансів	Велика Британія
Розкриття інформації	Заява про ризики включена в Бюджетну стратегію	Австралія
	Річний загальнодержавний фіскальний план включає короткий опис загальних ризиків, пов'язаних з фіскальним прогнозом	Фінляндія
	Інформація надається зі середньостроковими прогнозами та річним бюджетом	Нідерланди
	Дворічні та передвиборчі оновлення економіки та бюджету розкривають загальні, специфічні та балансові ризики	Нова Зеландія
	Ризики для середньострокових прогнозів згадуються в економічних і фіскальних прогнозах, аналіз чутливості щодо довгострокових прогнозів представлений у Звіті про фіскальну стійкість	Велика Британія
Пом'якшення наслідків	Департаменти та інші суб'єкти господарювання запобігають і зменшують ризики, що виникають у результаті діяльності, умовних зобов'язань та активів	Австралія
	Очікується, що кожна державна установа запобігає або зменшує власні ризики	Фінляндія
	Політика управління ризиками щодо непередбачених зобов'язань включає обмеження та запобігання уряду приймати нові непередбачені зобов'язання	Нідерланди
	Кожен департамент запобігає та пом'якшує конкретні ризики шляхом повторного встановлення пріоритетних цілей	Нова Зеландія
	Стратегія уряду складається з п'яти етапів: визначення джерела, масштабу та ймовірності ризику; розкриття ризику; зменшення ризику; забезпечення ризику та врахування залишків ризиків	Велика Британія

стрес-тестування фіскальних ризиків державного бюджету. При цьому, цілі, встановлені для стрес-тестів у різних країнах, варіюються від оцінки впливу на здатність уряду виконувати свої фіскальні завдання (Фінляндія, Велика Британія) до оцінки наслідків впливу фіскальних ризиків на здатність країни забезпечувати

зобов'язання (Нідерланди та Нова Зеландія). Чіткий зв'язок між критичними фіскальними ризиками та стрес-тестуванням державних фінансів можна спостерігати в Новій Зеландії, яка розробила сценарії стрес-тестування на основі національних реєстрів ризиків і планування показників державних фінансів [16; 20].

В Україні, як і в інших країнах світу, наприклад у Бразилії, країнах Центрально-Африкансько-го та валютного співтовариства, інформація про фінансові ризики та їх вплив на показники державного бюджету (зокрема, аналіз фінансових шоків, пов'язаних зі змінами в макросередовищі, боргом, діяльністю суб'єктів господарювання державного сектора, функціонуванням фінансового сектора тощо) публікується один раз на рік [7; 15]. Позитивно оцінюючи діяльність Мінфіну України в розбудові системи управління фінансовими ризиками та управління гарантіями, експерти МВФ наголошують на подальшому впровадженні системи стрес-тестування державних підприємств, оцінювання ризиків при наданні державних гарантій, розробленні заходів мінімізації фінансових ризиків і включення результатів оцінки до складу бюджетної документації [4]. Для об'єктивності оцінювання фінансових ризиків важливе значення має аналіз виконання бюджетних показників (рис. 4) [3; 8; 9].

початок періоду 0,26%, і це склало склало 1324,87 млн грн. На кінець аналізованого періоду податкові надходження мали позитивне відхилення на 3,01%, тобто перевищення склало 24851,7 млн грн (за рахунок надходжень податків на доходи та внутрішніх податків на товари та послуги). Проте у 2019–2020 рр. відбулося недовиконання саме податкових надходжень, що свідчить про негативний вплив фінансових ризиків унаслідок пандемії COVID-19, спаду економіки, зростання безробіття, інфляції тощо. Неподаткові надходження Державного бюджету, а саме: доходи від власності та підприємницької діяльності демонстрували позитивну динаміку з відхиленням на 2016 р. 9,72% (перевищення надходжень склало 5099,90 млн грн). На 2019 р. спостерігалось також перевищення фактичних значень на 30,39%, тобто зростання на 380,02 млн грн, але в наступному періоді спостерігався спад, що свідчить про нестабільну економічну ситуацію в країні та недофінансування бюджету.

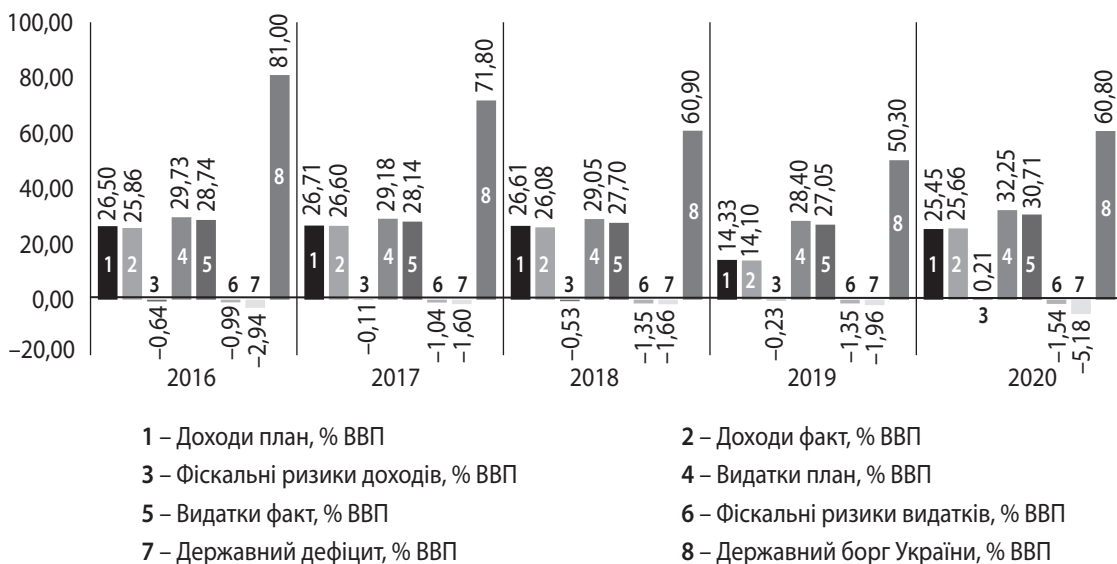


Рис. 4. Динаміка показників Державного бюджету та фінансових ризиків за 2016–2020 рр.

Проведений аналіз показників Державного бюджету за 2016–2020 рр. на основі відхилень фактичних даних від запланованих вказує на недовиконання загальних доходів і дозволяє оцінити фінансові ризики за доходами, які не були виконані в повному запланованому обсязі в межах 0,64% ВВП, або 1 524 399 млн грн у 2016 р., 0,11% ВВП (340 305 млн грн) – 2017 р., 0,53% ВВП (1 873 405 млн грн) – 2018 р., 0,23% ВВП (918 518 млн грн) – 2019 р., окрім 2020 р., коли відбулося перевиконання та було отримано додатковий дохід – 0,21% ВВП (870 197 млн грн).

До речі, податкові надходження були перевиконані впродовж 2016–2018 рр., що дозволило оцінити позитивно фінансові ризики у формі додаткового (незапланованого) доходу для бюджету з відхиленням на

Власні надходження бюджетних установ мали найбільш негативні відхилення у 2017 р. (–17,38%), фінансові ризики оцінені на суму недовиконання 7508,55 млн грн. Фінансові ризики за видатками державного бюджету збільшувалися: 0,99% ВВП (2 366 386 млн грн) у 2016 р., 1,04% ВВП (3 100 409 млн грн) у 2017 р., 1,35% ВВП (4 806 596 млн грн) у 2018 р., 1,35% ВВП (5 379 531 млн грн) у 2019 р., 1,54% ВВП (6 465 955 млн грн) у 2020 р.

Зокрема, відбувалося недофінансування видатків на капітальне будівництво, ремонт і реконструкцію житлових приміщень, а також пам'яток культури. За весь аналізований період видатки на соціальне забезпечення та на оплату праці та нарахування на заробітну плату суттєвого відхилення не мали, що є по-

зитивним моментом у фінансуванні державою своїх зобов'язань. Проте дефіцит державного бюджету зріс до 5,18% ВВП у 2020 р., що є перевищенням практики фіскальних правил, зазначених у ст. 14 Бюджетного Кодексу України.

Згідно з представленими показниками обсяг державного та гарантованого державою боргу мав тенденцію до скорочення за період 2016–2019 рр., проте за 2020 р. зріс до 60,8% ВВП, при цьому зовнішній борг протягом усього періоду практично у два рази був більше внутрішнього боргу, і на кінець 2020 р. склав 59,5%. Отже, вплив глобального фіскального ризику внаслідок пандемії COVID-19 став основним чинником уповільнення економічного розвитку як в Україні, так практично в усіх країнах світу, створивши виклики щодо скорочення ВВП і потреби в додатковому бюджетному фінансуванні витрат бюджету із загальним скороченням доходів. Тому стратегія уряду в управлінні та мінімізації фіскальних ризиків спрямована, перш за все, на розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів; залучення нових запозичень із довшим строком погашення, використання пільгового фінансування на умовах державно-приватного партнерства, залучення додаткових інвестицій у національній валюті.

### ВИСНОВКИ

Підбиваючи підсумки результатів дослідження, можна сформулювати такі висновки. Методологія управління фіскальними ризиками повинна враховувати сучасний стан і зміни в національній і світовій економіці. Основою ефективного управління ризиками є їх глибоке розуміння в сучасних умовах деструктивного впливу коронавірусної пандемії. Зіставлення й узагальнення існуючих напрацювань зазначеної проблематики дало змогу систематизувати та охарактеризувати: основні підходи до розуміння економічної сутності фіскальних ризиків (функціональний, інституційний, системно-каузальний, структурний, управлінський); класифікувати ризики відповідно до сучасних рекомендацій міжнародних інституцій (МВФ, Світового банку, ОЕСР); розкрити особливості основних компонентів найкращих практик фіскального ризик-менеджменту країн світу.

Враховуючи, що система фіскального ризик-менеджменту в Україні знаходиться на стадії становлення, набуває особливого значення запровадження таких напрямків її розвитку:

- ✦ інтегрування системи управління фіскальними ризиками в процес середньострокового бюджетного планування на всіх рівнях бюджетної системи (державного, місцевих бюджетів, об'єднаних територіальних громад) з розширенням бази індикаторів оцінювання та раннього попередження виникнення фіскальних ризиків у податковій і митній сфері;

- ✦ розвиток наукових положень щодо обґрунтування інтегрального показника мультиплікативної моделі оцінювання фіскальних ризиків (термінів виникнення, масштабу фіскальних збитків), що характеризуються нелінійним характером розвитку економічних процесів;
- ✦ створення потужних аналітичних центрів, робочих груп і підрозділів, робота яких має бути спрямована виключно на виявлення, вимірювання та прогнозування можливих загроз у сфері державних фінансів;
- ✦ удосконалення методичного забезпечення щодо підвищення ефективної фіскальної політики: податкового адміністрування, розширення бази оподаткування, створенні фіскального простору для державно-приватних інвестицій. ■

### ЛІТЕРАТУРА

1. Беляков И. В. Анализ и учет неявных бюджетных обязательств, связанных с финансовой системой. *Финансовый журнал*. 2017. № 4. С. 71–84. URL: [https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/4/articles\\_2017\\_4/fm\\_2017\\_4\\_06.pdf](https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/4/articles_2017_4/fm_2017_4_06.pdf)
2. Гасанов С. С. Фіскальні ризики та фіскальне таргетування в системі управління державними фінансами за умов інституціональної невизначеності. *Наукові праці НДФІ*. 2017. № 2. С. 5–24. DOI: [http://npndfi.org.ua/docs/NP\\_17\\_02\\_005\\_uk.pdf](http://npndfi.org.ua/docs/NP_17_02_005_uk.pdf)
3. Державна Казначейська служба України. Звітність. 2021. URL: <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
4. Експерти МВФ високо оцінили діяльність Мінфіну в сфері розбудови системи управління фіскальними ризиками / Мінфін. 14.01.2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/eksperti-mvf-visokocinili-diyalnist-minfinu-v-sferi-rozbudovi-sistemi-upravlinnya-fiskalnimi-rizikami>
5. Калитчук В. М. Ризики державних боргових зобов'язань. *Наукові праці НДФІ*. 2007. Вип. 4. С. 24–30. URL: [http://npndfi.org.ua/docs/NP\\_07\\_04\\_024\\_uk.pdf](http://npndfi.org.ua/docs/NP_07_04_024_uk.pdf)
6. Козоріз Л. О. Міжнародний досвід мінімізації фіскальних ризиків в умовах макроекономічних шоків. *Економічна наука*. 2020. № 24. С. 72–81. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.24.72
7. Інформація про фіскальні ризики та їх вплив на показники державного бюджету у 2021 році / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Інформація%20про%20фіскальні%20ризики%20та%20їх%20вплив%20на%20показники%20держбюджету%20у%202021%20році.pdf>
8. Виконання Державного бюджету України. Державний дефіцит. 2021 // Мінфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/2021/>
9. Державний та гарантований державою борг України. 2021 // Мінфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/>
10. Паздникова Н. П., Шипицына С. Е. Стресс-тестирование в управлении бюджетными рисками региона. *Економіка регіона*. 2014. № 3. DOI: 10.17059/2014-3-21



11. Методика оцінювання фінансових ризиків : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 р. № 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351-2019-n#Text>
12. Fiscal risks: Sources, Disclosure, and Management / Fiscal Affairs Department, IMF, 2008. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf>
13. Fiscal Risks Toolkit. Fiscal Risk // The World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/fiscal-risk>
14. Fiscal risks report, 2021 / Office for Budget Responsibility. URL: <https://obr.uk/fiscal-risks-report-2021/>
15. Pillar III: Fiscal Risk Analysis and Management / Fiscal Affairs Department, IMFund. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/24788-9781484331859-en/ch04.xml>
16. Managing Fiscal Risks. Case studies of Australia, Finland, the Netherlands, New Zealand and the United Kingdom // OECD. 2020. URL: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)7&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)7&docLanguage=En)
17. Mourre, G., Reut. A. Non-tax revenue in the European Union: A source of fiscal risk. 2019. P. 198–223. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-018-9498-z>
18. Cangiano M., Curristine T. R., Lazare M. Public Financial Management and Its Emerging Architecture, IMF, 2013. 468 p. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>
19. Batini N., Lamperti F., Roventini A., Loungani P. Reducing Risk While Sharing It: A Fiscal Recipe for The EU at the Time of COVID-19 // IMF Working Papers, 2020. Issue 181. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781513551920.001>
20. OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks / OECD, 2020. URL: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)6&docLanguage=En)
21. Polackova H. Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability. Policy Research Working Paper, 1989. URL: <https://library.pppknowl-edgelab.org/d/4321/download>
22. Government financial management and reporting in times of crisis / OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/government-financial-management-and-reporting-in-times-of-crisis-3f87c7d8/>
23. Recommendation of the council on budgetary governance / Public Governance and Territorial Development Directorate. OECD, 2015. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>
24. Mechler R., Mochizuki J., Hochrainer-Stigler S. Disaster Risk Management and Fiscal Policy: Narratives, Tools, and Evidence Associated with Assessing Fiscal Risk and Building Resilience. *Policy Research Working Papers*. April, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7635>
25. Schick A. Basics First Is Best Practice // Public Financial Management Blog, July 27, 2012. URL: <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/07/basics-first-is-best-practice.html>

## REFERENCES

- Batini, N. et al. "Reducing Risk While Sharing It: A Fiscal Recipe for The EU at the Time of COVID-19". *IMF Working Papers*, no. 181 (2020). DOI: <https://doi.org/10.5089/9781513551920.001>
- Belyakov, I. V. "Analiz i uchet neyavnykh byudzhetykh obyazatelstv, svyazannykh s finansovoy sistemoy" [Monitoring and Analysis of Contingent Budget Liabilities to Financial System]. *Finansovyy zhurnal*, no. 4 (2017): 71-84. [https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/4/articles\\_2017\\_4/fm\\_2017\\_4\\_06.pdf](https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/4/articles_2017_4/fm_2017_4_06.pdf)
- Cangiano, M., Curristine, T. R., and Lazare, M. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. IMF, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>
- "Derzhavna Kaznacheiska sluzhba Ukrainy. Zvitnist. 2021" [State Treasury Service of Ukraine. Reporting. 2021]. <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
- "Derzhavnyi ta harantovanyi derzhavoiu borh Ukrainy. 2021" [State and State-guaranteed Debt of Ukraine. 2021]. Minfin. <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/>
- "Eksperty MVF vysoko otsynly diialnist Minfinu v sferi rozbudovy systemy upravlinnia fiskalnymi ryzykamy" [IMF Experts Praised the Activities of the Ministry of Finance in the Development of Fiscal Risk Management]. Minfin. January 14, 2021. <https://www.kmu.gov.ua/news/eksperti-mvf-visoko-ocinili-diyalnist-minfinu-v-sferi-rozbudovi-sistemi-upravlinnya-fiskalnimi-ryzikami>
- "Fiscal risks report, 2021". Office for Budget Responsibility. <https://obr.uk/fiscal-risks-report-2021/>
- "Fiscal Risks Toolkit. Fiscal Risk". The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/fiscal-risk>
- "Fiscal risks: Sources, Disclosure, and Management". Fiscal Affairs Department, IMF, 2008. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf>
- "Government financial management and reporting in times of crisis". OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/government-financial-management-and-reporting-in-times-of-crisis-3f87c7d8/>
- Hasanov, S. S. "Fiskalni ryzyky ta fiskalne tarhetuvannya v systemi upravlinnia derzhavnymy finansamy za umov instytsionalnoi nevyznachenosti" [Fiscal Risks and Fiscal Targeting in the System of Public Finance Management under Institutional Uncertainty]. *Naukovi pratsi NDFI*, no. 2 (2017): 5-24. DOI: [http://npndfi.org.ua/docs/NP\\_17\\_02\\_005\\_uk.pdf](http://npndfi.org.ua/docs/NP_17_02_005_uk.pdf)
- "Informatsiia pro fiskalni ryzyky ta yikh vplyv na pokaznyky derzhavnoho biudzhetu u 2021 rotsi" [Information on Fiscal Risks and Their Impact on the State Budget in 2021]. Ministerstvo finansiv Ukrainy. <https://mof.gov.ua/storage/files/Інформація%20про%20фіскальні%20ризиків%20та%20їх%20вплив%20на%20показники%20держбюджету%20у%202021%20році.pdf>
- Kalytchuk, V. M. "Ryzyky derzhavnykh borhovykh zoboviazan" [Risks of Government Debt]. *Naukovi pratsi*

- NDFI, is. 4 (2007): 24-30. [http://npndfi.org.ua/docs/NP\\_07\\_04\\_024\\_uk.pdf](http://npndfi.org.ua/docs/NP_07_04_024_uk.pdf)
- Kozoriz, L. O. "Mizhnarodnyi dosvid minimizatsii fiskalnykh ryzykiv v umovakh makroekonomichnykh shokiv" [Fiscal Risks Minimizing under Macroeconomic Shocks: International Experience]. *Ekonomichna nauka*, no. 24 (2020): 72-81.  
DOI: 10.32702/2306-6814.2020.24.72
- [Legal Act of Ukraine] (2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351-2019-n#Text>
- "Managing Fiscal Risks. Case studies of Australia, Finland, the Netherlands, New Zealand and the United Kingdom". OECD. 2020. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)7&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)7&docLanguage=En)
- Mechler, R., Mochizuki, J., and Hochrainer-Stigler, S. "Disaster Risk Management and Fiscal Policy: Narratives, Tools, and Evidence Associated with Assessing Fiscal Risk and Building Resilience". *Policy Research Working Papers*, April (2016).  
DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7635>
- Mourre, G., and Reut, A. "Non-tax revenue in the European Union: A source of fiscal risk. 2019". <https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-018-9498-z>
- "OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks". OECD, 2020. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)6&docLanguage=En)
- "Pillar III: Fiscal Risk Analysis and Management". Fiscal Affairs Department, IMFund. <https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/24788-9781484331859-en/ch04.xml>
- Pazdnikova, N. P., and Shipitsyna, S. Ye. "Stress-testirovaniye v upravlenii byudzhetyimi riskami regiona" [Stress Analysis in Managing the Region's Budget Risks]. *Ekonomika regiona*, no. 3 (2014).  
DOI: 10.17059/2014-3-21
- Polackova, H. "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability". *Policy Research Working Paper*, 1989. <https://library.pppknowledge.org/d/4321/download>
- "Recommendation of the council on budgetary governance". Public Governance and Territorial Development Directorate. OECD, 2015. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>
- Schick, A. "Basics First Is Best Practice". *Public Financial Management Blog*, July 27, 2012. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/07/basics-first-is-best-practice.html>
- "Vykonannya Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy. Derzhavnyi defitsyt. 2021" [Execution of the State Budget of Ukraine. Government Deficit. 2021]. Minfin. <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/2021/>

УДК 336.02  
JEL: H20; H29; H30

## СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

©2021 НЕЧИПОРЕНКО А. В., ПАНЧЕНКО І. В., МОРОЗ Л. О.

УДК 336.02  
JEL: H20; H29; H30

### Нечипоренко А. В., Панченко І. В., Мороз Л. О. Стан і перспективи розвитку податкової політики України

Стаття присвячена аналізу стану податкової політики України та визначенню напрямів її вдосконалення в умовах динамічних змін сучасного світу. Розглянуто основні підходи до визначення сутності поняття «податкова політика» й на основі цього зазначено, що податкова політика – це сукупність економіко-правових та організаційних заходів у сфері оподаткування, які застосовуються органами державної влади для встановлення умов оподаткування, що направлені на забезпечення надходжень податків і зборів до централізованих фондів грошових ресурсів держави та досягнення економічного зростання. Розглянуто динаміку доходів зведеного, державного та місцевих бюджетів України за 2018–2020 рр. у розрізі податкових і неподаткових джерел формування та визначено, що саме податковим надходженням належить визначальна роль, адже вони становлять понад 80% дохідної частини бюджетів різних рівнів. Наведено ключові негативні фактори, які визначають низькі конкурентні позиції української податкової політики порівняно з економічно розвиненими країнами світу, а також акцентовано на проблемних питаннях у податковій системі країни. Податкова політика передбачає відповідні інститути, через які вона реалізується та пристосовується до умов реформувань. Основною метою функціонування інституціонального механізму є збалансованість податкової політики країни. У статті визначено, що серед інститутів, які здійснюють реалізацію податкової політики в Україні, виокремлюють Міністерство фінансів України та Державну податкову службу України з її територіальними підрозділами. Обґрунтовано напрями та заходи, які варто вжити для забезпечення розвитку та модернізації податкової політики України.

**Ключові слова:** податкова політика, інструменти податкового регулювання, податкові надходження, державний бюджет.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2021-5-348-354>

Табл.: 1. Бібл.: 15.

**Нечипоренко Аліна Володимирівна** – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів імені Л. Л. Тарангул, Університет державної фіскальної служби України (вул. Університетська, 31, Ірпінь, 08201, Україна)

E-mail: [an.0412@ukr.net](mailto:an.0412@ukr.net)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2494-1465>

Researcher ID: <https://publons.com/researcher/1764397/alina-v-nechyporenko/>

Scopus Author ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57217314806>

**Панченко Ірина Віталіївна** – студентка, Університет державної фіскальної служби України (вул. Університетська, 31, Ірпінь, 08201, Україна)

E-mail: [irapanchenko2509@gmail.com](mailto:irapanchenko2509@gmail.com)

**Мороз Людмила Олегівна** – студентка, Університет державної фіскальної служби України (вул. Університетська, 31, Ірпінь, 08201, Україна)

E-mail: [mila.moroz.99@ukr.net](mailto:mila.moroz.99@ukr.net)