

**Мискін Ю. І.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
докторант кафедри фінансів  
Університету державної фіскальної служби України*

**Мискіна О. О.**

*кандидат економічних наук,  
доцент кафедри податкової політики  
Університету державної фіскальної служби України*

**Шевчук С. В.**

*кандидат економічних наук,  
докторант кафедри економіки підприємства  
Університету державної фіскальної служби України*

**Myskin Y. I.**

*PhD (Economics), Associate Professor,  
doctoral student of the department of finance  
University of State Fiscal Service of Ukraine*

**Myskina O. O.**

*PhD (Economics),  
Associate Professor of the department of Tax Policy  
University of State Fiscal Service of Ukraine*

**Shevchuk S. V.**

*PhD (Economics),  
doctoral student of the department of Enterprise Economics  
University of State Fiscal Service of Ukraine*

## ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНО-РЕГУЛЯТОРНОГО ПОТЕНЦІАЛУ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

**Анотація.** Стаття присвячена характеристиці поглядів науковців щодо визначення принципів бюджетної політики. Критично проаналізовано думку щодо тотожності принципів бюджетної політики та бюджетного процесу. Запропоновано авторський підхід до формування принципів фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики.

**Ключові слова:** принципи, фіскально-регуляторний потенціал, бюджетна політика, формування бюджетної політики, реалізація бюджетної політики.

**Вступ та постановка проблеми.** Вітчизняна практика реалізації бюджетної політики України повинна спиратися на концептуальні наукові напрацювання. Серед останніх важливе місце посідають принципи бюджетної політики. З огляду на те, що сьогодні відсутня єдність поглядів учених з цього питання, актуальним є завдання критичного аналізу альтернативних підходів науковців. Крім того, з позиції функціонального підходу вбачається за необхідне формування та систематизація принципів фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики як обов'язкової умови ефективного управління останньою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми осмислення принципів бюджетної політики завжди знаходилися у колі наукових інтересів провідних учених-економістів. Серед останніх досліджень варто відзначити роботи А.О. Бояра [1], І.М. Боярко [2], Д.В. Веремчука [3], О.В. Дейнеки [2], В.Г. Дем'янишина [4], Н.А. Дехтяра [2], М.М. Єрмошенка [5], А.А. Мазараки [6], Л.Б. Рябушки. [3]. Їхні наукові напрацювання є цінними та корисними, проте у своїй більшості вони спрямовані на визначення принципів саме бюджетної політики. Питання ж осмислення принципів формування фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики як базису управління останньою з позиції функціонального підходу залишаються недослідженими.

Після характеристики сутності фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики, яке здійснено нами

у праці [7], актуальною та невирішеною залишилася проблема визначення принципів його формування.

**Мета** статті – проаналізувати погляди науковців на визначення принципів бюджетної політики та запропонувати авторський підхід до формування принципів фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики.

**Результати дослідження.** Осмислення принципів формування фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики доцільно розпочати з визначення сутності останнього.

Сам термін «потенціал» походить від латинського “potentia” і дослівно означає приховані можливості (потужність). Проте його використання у різних галузях наукових знань сьогодні дещо розширило семантику цього терміна.

Серед поглядів учених можна виокремити підходи, які досліджують потенціал як ресурси, умови, можливості та здатність. Узагальнюючи напрацювання науковців з проблеми пояснення сутності поняття «потенціал» та підтримуючи позицію щодо доцільності його осмислення у контексті форм прояву, нами запропоновано власний підхід до вирішення проблеми систематизації останніх.

Вважаємо, що обґрунтування форм прояву потенціалу доцільно наглядно відобразити через призму управлінського підходу (дослідження об'єкта у контексті управлінської діяльності).

Будь-який управлінський процес характеризується наявністю об'єкта управління, який має свою внутрішню

структуру і існує в конкретних умовах зовнішнього середовища, суб'єкта управління та безпосередньо управлінського впливу, який проявляється в динаміці.

Так, із позиції внутрішнього статико-структурного підходу потенціал проявляється як сукупність ресурсів. У контексті впливу зовнішнього середовища на об'єкт управління потенціал проявляється як умови. З позиції процесно-динамічного підходу, який характеризує природу дії управлінського впливу на об'єкт управління, потенціал проявляється як можливість. Як здатність потенціал розглядається через призму його осмислення як однієї з ключових характеристик суб'єктів управління.

Таким чином, потенціал має чотири форми прояву: як сукупності ресурсів, як зовнішніх умов, як можливостей та як здатності. А саме поняття «потенціал» варто трактувати як ґносеологічну характеристику об'єкта, процесу чи явища, яка проявляється через конгломерат ресурсів, умов, можливостей та здатності.

Вивчення наукових напрацювань із бюджетної проблематики засвідчило, що більшість учених для характеристики потенціалу у бюджетній сфері використовує поняття «бюджетний потенціал». При цьому серед поглядів науковців можливо чітко виокремити два вектори у трактуванні сутності бюджетного потенціалу: осмислення останнього через призму функцій бюджету та форм прояву потенціалу.

Цілком логічно, що потенціал, будучи ґносеологічною характеристикою об'єкта, процесу чи явища, яка проявляється через конгломерат ресурсів, умов, можливостей та здатності, повинен уособлювати дві домінанти: характеристику функціонального наповнення об'єкта, процесу чи явища та єдність різноякісних форм прояву.

Говорячи про потенціал бюджетної політики, вважаємо за доцільне: по-перше, акцентування уваги на її фінансово-регуляторній функції, а по-друге, осмислення його природи через форми прояву потенціалу як такого.

Таким чином, під фінансово-регуляторним потенціалом бюджетної політики ми розуміємо «ґносеологічно-функціональну характеристику бюджетної політики, яка проявляється через конгломерат: ресурсів бюджетного механізму; умов, в яких формується та реалізується бюджетна політика; можливостей у контексті реальності досягнення поставленої мети через дію управлінського впливу; а також здатності суб'єктів формування та реалізації бюджетної політики до ефективної управлінської діяльності» [7, с. 81].

Перш ніж перейти до дослідження принципів формування фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної

політики, вважаємо за доцільне розглянути роль останнього на кожному з етапів формування та реалізації бюджетної політики (табл. 1).

Тепер перейдемо до дослідження принципів формування фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики.

Під принципами розуміються «основні вихідні положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; особливості, покладені в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норми, правила, якими керується хто-небудь у житті, поведінці» [8].

Виходячи з наведеного трактування, принципи є першоосновою теоретичного обґрунтування формування та практичної реалізації бюджетної політики. Вчені-економісти, які комплексно та системно досліджували бюджетну політику (І.М. Боярко, С.О. Булгакова, Д.В. Веремчук, О.В. Дейнека, В.Г. Дем'янишин, Н.А. Дехтяр, Ю.В. Пасічник, І.О. Плужніков, Л.Б. Рябушка), приділяли особливу увагу принципам. Хоча єдність у їхніх поглядах відсутня.

По-суті, сьогодні можна виділити три підходи до ідентифікації принципів бюджетної політики: (1) отожднення принципів бюджетної політики з принципами бюджетної системи (О.А. Бояр, І.М. Боярко, Д.В. Веремчук, О.В. Дейнека, Н.А. Дехтяр, Л.Б. Рябушка); (2) трактування принципів бюджетної політики як похідних від принципів бюджетної системи (Ю.В. Пасічник, І.О. Плужніков); (3) формування принципів бюджетної політики як окремої та цілісної системи (С.О. Булгакова, В.Г. Дем'янишин).

Так, І.М. Боярко, О.В. Дейнека та Н.А. Дехтяр, досліджуючи принципи бюджетної політики: по-перше, отожднюють їх повністю з принципами бюджетної системи, які визначені у Бюджетному кодексі України (єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності й результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності та прозорості), а по-друге, висловлюють думку щодо доцільності їх підпорядкування принципам побудови бюджетної системи Європейського Союзу, що зазначені у Регламенті Ради № 1605/2002 від 25 червня 2002 року (єдності та бюджетної точності, щорічності, рівноваги, розрахункової одиниці, універсальності, специфікації, раціонального фінансового менеджменту, прозорості) [2].

Аналогічної думки дотримується і О.А. Бояр, хоча за базу такого обґрунтування вчений бере принципи бюджетної системи не України, а Європейського союзу [1].

Таблиця 1

Роль фінансово-регуляторного потенціалу на кожному з етапів формування та реалізації бюджетної політики

Класифікація бюджетної політики за ознакою «послідовність здійснення»	Основні елементи науки	Структурні елементи бюджетної політики з позиції наукового підходу	Роль фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики
Формування бюджетної політики	Методологія	Концепція	Є базисом для каскадування світоглядних концепцій до рівня бюджетної політики
	Теорія	Стратегія	Є одним з основних параметрів формування стратегії бюджетної політики
Реалізація бюджетної політики	Практика	Формалізація і стандартизація	Є абстрактною матрицею, яка за рахунок формалізації а стандартизації формує правове поле для реалізації бюджетної політики
		Практичне впровадження	Є одним з основних об'єктів управління у контексті практичної реалізації бюджетної політики
		Оцінка ефективності	Є одним з основних критеріїв оцінки ефективності реалізації бюджетної політики

Д.В. Веремчук та Л.Б. Рябушка до принципів бюджетної політики відносять дев'ять із десяти принципів бюджетної системи України (залишаючи поза увагою принцип публічності та прозорості) [3]. Причину такого рішення вчені у своїх наукових працях не пояснюють.

Грунтовніший підхід до ідентифікації принципів бюджетної політики можемо знайти у працях Ю.В. Пасічника, який вважає, що «принципи бюджетної політики є похідними від принципів бюджетної системи» [9, с. 253]. Цю думку продовжують напрацювання І.О. Плузнікова, де усі принципи умовно поділені на дві групи: ті, що наведені у Бюджетному кодексі України як принципи бюджетної системи, та інші, до яких науковцем віднесено: підтримання та стимулювання діяльності підприємницьких структур господарювання різних форм власності з метою запобігання їхній збитковості та збільшення обсягів власних фінансових ресурсів, а також створення додаткових робочих місць; створення сприятливих фінансових умов для пріоритетного розвитку галузей виробництва, які забезпечують зростання та підвищення життєвого рівня населення; пошук і постійне удосконалення форм та методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави задля забезпечення

відповідно до європейського рівня соціальних гарантій; необхідність забезпечення за допомогою методів та засобів бюджетного механізму раціонального використання природних ресурсів [5, с. 178–181].

Третій підхід до ідентифікації принципів бюджетної політики можемо простежити у наукових поглядах С.О. Булгакової, яка до останніх відносить: принципи формування бюджетної політики (реалістичність; відповідальність держави за безумовне виконання взятих на себе зобов'язань; перетворення бюджету на збільшення доходів, але не за рахунок зростання податкового тягаря, а за рахунок більш рішучого здійснення заходів з легалізації підприємницької ініціативи; деталізація цілей бюджетної політики) [6, с. 134–135] та методологічні принципи проведення бюджетної політики (залежність від кінцевої мети; макроекономічна збалансованість галузей та територій; відповідність інтересам усіх членів суспільства; використання економічних законів; врахування внутрішніх і зовнішніх економічних умов на підставі реальних можливостей) [6, с. 92].

Досить обгрунтовано з приводу ідентифікації принципів бюджетної політики висловлює свої погляди В.Г. Дем'янишин [4]:

Таблиця 2

**Принципи формування та реалізації фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики на кожному з етапів її розроблення та практичного впровадження**

Класифікація бюджетної політики за ознакою «послідовність здійснення»	Основні елементи науки	Структурні елементи бюджетної політики з позиції наукового підходу	Принципи формування та реалізації фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики	
Формування бюджетної політики	Методологія	Концепція	Мозаїчності	
			Богоцентризму	
			Коеволюції	
			Тандемності	
			Справедливості	
	Теорія	Стратегія	Науковості	
			Гуманізму	
			Демократизму	
			Історизму	
			Матеріалізму	
			Безперервності	
			Реальності	
			Системності	
			Комплексності	
Реалізація бюджетної політики	Практика	Формалізація і стандартизація	Рівності юридичних і фізичних осіб перед законом	
			Законності	
			Оккама	
	Оцінка ефективності	Практичне впровадження	Оцінка ефективності	Неупередженості (об'єктивності)
				Взаємної відповідальності держави, юридичних і фізичних осіб
				Компетентності
				Транспарентності
				Ефективності
				Результативності
				Відповідальності
Оцінка ефективності	Практичне впровадження	Оцінка ефективності	Зіставності і порівняльності	
			Обов'язковості	
			Гласності	

– по-перше, з приводу отождоження принципів бюджетної політики з принципами бюджетної системи він зазначає, що, без сумніву, між ними «є тісний взаємозв'язок. Однак з змістом і призначенням отождоженні бюджетну політику і бюджетну систему не можна. У зв'язку з цим принципи побудови бюджетної політики та бюджетної системи будуть відрізнятися» [4, с. 30];

– по-друге, з приводу принципів, наведених І.О. Плужніковим та С.О. Булгаковою (самі принципи, на яких акцентують увагу науковців, наведені нами вище), вчений зазначає, що частину з них доцільніше віднести до завдань та цілей бюджетної політики [4, с. 30];

– по-третє, науковець пропонує поділити принципи на загальні (ті, що «відображають рівень використання у політиці системи цінностей, властивих суспільству загалом») та спеціальні (ті, що конкретизують загальні принципи). До загальних принципів бюджетної політики належать принципи: «домінування загальнолюдських цінностей над інтересами класів, націй, суспільних груп, окремих територій тощо; єдності особистих та суспільних інтересів; гуманізму; рівності юридичних і фізичних осіб перед законом; демократизму; законності; взаємної відповідальності держави, юридичних і фізичних осіб». А до спеціальних належать принципи: «єдності теорії і практики у формуванні засад та реалізації бюджетної політики; взаємозв'язку; об'єктивності; конкретності; розвитку; ефективності; законності; соціальної справедливості і неупередженості; вертикальної й горизонтальної справедливості; зіставності і порівняльності; історизму; матеріалізму; коеволуції; Оккама; стабільності; директивності, обов'язковості; безперервності; повноти; реальності; плановості і пропорційності; науковості; обґрунтованості; інтуїтивності та передбачуваності; демократії; компетентності; гнучкості; системності; пріоритетності; економії; матеріальної зацікавленості; мате-

ріальної відповідальності; гласності, публічності і прозорості; бюджетного контролю; моральноетичні» [4, с. 31].

Напрацювання науковців є теоретично значущими та практично цінними, проте вони не акцентують увагу на фінансово-регуляторному потенціалі бюджетної політики, що, на нашу думку, не дає змоги повноцінно зосередити увагу на пріоритетності функціональності над сервісними процесами та елементами систем супроводження теоретичної концептуалізації та практичної реалізації бюджетної політики.

Виходячи з зазначеного вище, вважаємо за необхідне дотримуватися таких принципів формування та реалізації фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики на кожному з етапів її розроблення та практичного впровадження (табл. 2).

Дотримання наведених принципів забезпечить повноцінне управління фінансово-регуляторним потенціалом бюджетної політики.

**Висновки з цього дослідження.** Таким чином, за результатами критичного аналізу поглядів науковців на принципи бюджетної політики здійснено ідентифікацію 3 підходів:

- 1) отождоження принципів бюджетної політики з принципами бюджетної системи;
- 2) трактування принципів бюджетної політики як похідних від принципів бюджетної системи;
- 3) формування принципів бюджетної політики як окремої та цілісної системи.

Осміслення кожного з підходів дало змогу сформулювати авторський підхід до формування принципів фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики, який ґрунтується на етапах розроблення та реалізації останньої.

У подальших дослідженнях вбачається потреба у характеристиці кожного із запропонованих принципів формування фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики.

#### Список використаних джерел:

1. Бояр А.О. Принципи функціонування бюджетної системи Європейського Союзу. Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Економічні науки. 2009. № 7. С. 199–203.
2. Дехтяр Н.А., Боярко І.М., Дейнека О.В. Порівняльна характеристика принципів реалізації бюджетної політики країн ЄС та України в частині формування державних видатків. Бізнес Інформ. 2013. № 8. С. 45–50.
3. Рябушка Л.Б., Веремчук Д.В. Бюджетно-податкова політика і в системі регулювання економічного розвитку держави. Вісник Сумського державного університету : зб. наук. праць. Суми : Вид-во СумДУ. 2008. № 3. С. 182–187.
4. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. Світ фінансів. 2007. Вип. 1(10). С. 19–34.
5. Засади формування бюджетної політики держави: монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чердніченко; за наук. редакцією д. е. н., проф. М. М. Єрмошенка. Київ : НАУ. 2003. 284 с.
6. Формування і функціонування бюджетної системи України: Монографія / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін.; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ : Книга. 2003. 344 с.
7. Мискін Ю.І. Сутність фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики. Економіка та держава. 2018. № 4. С. 79–82.
8. Словник української мови: в 11 томах. URL: <http://sum.in.ua/s/prnycur> (дата звернення 28.07.2018).

### ПРИНЦИПИ ФОРМИРОВАНИЯ ФИСКАЛЬНО-РЕГУЛЯТОРНОГО ПОТЕНЦИАЛА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

**Аннотация.** Статья посвящена характеристике взглядов ученых на определение принципов бюджетной политики. Критически проанализированы мнения о тождественности принципов бюджетной политики и бюджетного процесса. Предложен авторский подход к формированию принципов фискально-регуляторного потенциала бюджетной политики.

**Ключевые слова:** принципы, фискально-регуляторный потенциал, бюджетная политика, формирование бюджетной политики, реализация бюджетной политики.

### PRINCIPLES FOR THE FORMATION OF THE FISCAL-REGULATORY POTENTIAL OF BUDGETARY POLICY OF UKRAINE

**Summary.** The article is devoted to characterizing the views of scholars in defining the principles of budgetary policy. The idea of the identity of the principles of budget policy and budget process is critically analyzed. The author's approach to the formation of the principles of fiscal and regulatory potential of fiscal policy is proposed.

**Key words:** principles, fiscal and regulatory potential, fiscal policy, fiscal policy making, implementation of fiscal policy.