

УДК 336.14

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2022-3-16>**Мискін Ю.І.**доктор економічних наук, доцент
Державного податкового університету**Маршалок Т.Я.**доктор економічних наук, доцент
Західноукраїнського національного університету**Мискіна О.О.**кандидат економічних наук,
Державний податковий університет**My skin Yurii**

State Tax University

Marshalok Taras

West Ukrainian National University

My skina Oksana

State Tax University

НАУКОВО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

SCIENTIFIC AND ORGANIZATIONAL BASIS FOR FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF FISCAL POLICY

Стаття присвячена обґрунтуванню науково-організаційних засад формування та реалізації фіскальної політики. Удосконалено класифікацію фіскальної політики. За класифікаційною ознакою «послідовність здійснення» запропоновано виділяти процеси формування та реалізації фіскальної політики. За ознакою «етапи формування та реалізації фіскальної політики на основі врахування владних повноважень держави» обґрунтовано доцільність виокремлення таких структурних елементів як: концептуалізація, стратегування, формалізація і стандартизація, практичне впровадження, оцінка ефективності та ретроспективний контроль. За класифікаційною ознакою «елементи алгоритму формування та реалізації фіскальної політики» запропонований поділ останньої на концепцію, цілі, завдання, заходи, методи, форми, важелі та інструменти. На основі удосконаленої класифікації розроблено схему організаційного забезпечення формування та реалізації фіскальної політики.

Ключові слова: фіскальна політика, класифікація фіскальної політики, формування та реалізація фіскальної політики, етапи формування та реалізація фіскальної політики, організаційне забезпечення.

The article is devoted to the understanding of the scientific and organizational principles of the formation and implementation of fiscal policy. It was determined that the scientific and organizational support of fiscal policy includes its classification. It is the improvement of the classification of fiscal policy in the context of modern requests that is an actual task today. The purpose of the article is to characterize the scientific and organizational foundations of the formation and implementation of fiscal policy through the lens of improving its classification. To achieve the goal, the following research methods were used: analysis, synthesis, comparison, logical generalization. A detailed analysis of the existing classification of fiscal policy made it possible to reveal unity in scientific circles regarding the use of the classification features "planning horizon" and "implementation task". According to the feature of "subject-functional specialization", there are various classifications in scientific circles, which are summarized in three main approaches. Based on the results of the analysis of the classification of fiscal policy, it is proposed to improve it by introducing new classification features. It is proposed to distinguish the processes of formation and implementation of fiscal policy under the classification feature "sequence of implementation". According to the "stages of formation and implementation of fiscal policy based on taking into account the authorities of the state", the expediency of distinguishing such structural elements as: conceptualization, strategizing, formalization and standardization, practical implementation, evaluation of effectiveness and retrospective control is substantiated. According to the

classification feature "elements of the algorithm of formation and implementation of fiscal policy", the division of the latter into concepts, goals, tasks, measures, methods, forms, levers and tools is proposed. On the basis of the improved classification, a scheme of organizational support for the formation and implementation of fiscal policy has been developed, which creates prerequisites for the development of a methodology for ensuring the fiscal policy of sustainable development of Ukraine.

Key words: fiscal policy, classification of fiscal policy, formation and implementation of fiscal policy, stages of formation and implementation of fiscal policy, organizational support.

Постановка проблеми. Фіскальна політика, будучи складним і різнобічним економічним процесом, об'єднує у собі запити суспільства до справедливого перерозподілу фінансових ресурсів у межах держави як необхідної передумови забезпечення високого рівня економічних, соціальних та екологічних стандартів життєдіяльності людей; взаємодію суспільних та індивідуальних інтересів її учасників; а також зорієнтованість на максимізацію ефективності її формування та реалізації в конкретних історичних умовах.

Разом з усвідомленням важливості фіскальної політики у процесі забезпечення сталого розвитку України, незаперечним є твердження, що вітчизняна практика її формування та реалізації характеризується наявністю значної кількості суттєвих проблем. Першим етапом у їх вирішенні повинно стати осмислення науково-організаційних основ формування та реалізації фіскальної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти теоретичного обґрунтування формування та реалізації фіскальна політика досліджували значна кількість вітчизняних та зарубіжних науковців. Серед них: Дем'янишин В. [1; 2], Десятнюк О. [3], Крисоватий А. [3], Лисяк Л. [4], Опарін В. [5], Пасічник Ю. [6; 7], Сідельникова Л. [8], Тропіна В. [9], Федосов В. [5] та інші. Їх науковий доробок є науково цінним та практично значимим. Проте динамічні зміни в економіці України, які спричинені впливом війни, глобалізації та діджиталізації, вимагають переосмислення підходів до науково-організаційного забезпечення формування і реалізації фіскальної політики.

Метою статті є охарактеризувати науково-організаційні основи формування та реалізації фіскальної політики через призму удосконалення її класифікації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Осмислення науково-організаційних основ формування та реалізації фіскальної політики вбачаємо за доцільне здійснювати через призму класифікації останньої.

Аналіз класифікації фіскальної політики, як базису дослідження її у розрізі системного підходу, розпочнемо з узагальнення наукових напрацювань вчених з даної проблематики (табл. 1).

З таблиці 1 видно, що класифікаційними ознаками, за якими вчені структурують фіскальну політику є: горизонт планування, задачі реалізації, предметно-функціональна спеціалізація та напрями реалізації.

Залежно від горизонту планування науковці виокремлюють бюджетну стратегію та бюджетну тактику. Найбільш точно трактування останніх наведено у наукових працях В. Дем'янишина: «бюджетна політика держави – це діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів. ... Під бюджетною тактикою розуміємо форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії» [1].

За ознакою «задачі реалізації» фіскальну політику поділяють на:

– «розробку науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Вона формується на основі вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку, всебічного аналізу стану розвитку економіки і соціальної сфери глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави;

– визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період; при цьому виходять із шляхів досягнення поставлених цілей, передбачених економічною політикою, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;

– здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей» [1; 10].

З наведених двох класифікацій у наукових колах існує єдність думок щодо їх розуміння і трактування. Дещо інша ситуація із класифікацією фіскальної політики за ознакою «предметно-функціональна спеціалізація». Згідно останньої існує три підходи до структуризації фіскальної політики [12]:

Класифікація фіскальної політики

Класифікаційна ознака	Структурні елементи	Автор
Горизонт планування	Бюджетна стратегія	О. Василик, В. Дем'янишин, К. Павлюк, О. Січняк
	Бюджетна тактика	
Задачі реалізації	Розроблення науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету	О. Василик, В. Дем'янишин, С. Львовчкін, В. Опарін, К. Павлюк, О. Січняк, В. Федосов
	Визначення основних напрямів мобілізації та використання бюджетних ресурсів	
	Здійснення практичних дій по досягнення встановлених цілей	
Предметно-функціональна спеціалізація	Політика у сфері доходів бюджетів	В. Дем'янишин
	Політика у сфері видатків бюджетів	
	Політика у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин	
	Політика у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу	
Напрямки реалізації	податкова політика	Ю. Пасічник
	митна політика	
	інвестиційна політика	
	страхова політика	
	грошова політика	
	кредитна політика	
	пенсійна політика	

Джерело: складено автором на основі джерел [2; 4; 7; 10; 11]

1) політика у сфері доходів бюджетів, політика у сфері видатків бюджетів, політика у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин та політика у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу (В. Дем'янишина [1]);

2) «податкова політика, політика в галузі зборів, неподаткових та обов'язкових платежів; політика регулювання бюджетного дефіциту; бюджетно-фінансові аспекти зовнішньоекономічної діяльності; інвестиційно-бюджетна політика; політика операційних видатків; політика фінансування невиробничої сфери; політика регулювання міжбюджетних відносин» (С. Булгакова [13, с. 93]);

3) податкова, митна, соціальна, науково-освітня, пенсійна, інвестиційна, інфраструктурна, оборонна політики тощо (О. Січняк [11]).

Критичний аналіз кожного з підходів здійснено В. Дем'янишином [1], який, на його основі, обґрунтовує доцільність використання запропонованого ним підходу. Ми повністю розділяємо думки вченого і також вважаємо, що за ознакою «предметно-функціональна спеціалізація» фіскальну політику варто поділяти на політики у сфері: доходів бюджетів, видатків бюджетів, бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин, бюджетного дефіциту і державного боргу.

Фіскальна політика у сфері формування доходів бюджету передбачає концентрацію уваги на таких домінантах: джерела формування доходів, частка ВВП, яка перерозподіляється через бюджет, рівень тіньової економіки, податкове навантаження.

Фіскальна політика у сфері здійснення видатків бюджету являє собою осмислення збалансованого фінансування функцій держави з одночасним підпорядкуванням цілям та пріоритетам стратегії соціально-економічного розвитку країни.

Фіскальна політика у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин сконцентрована на проблемах бюджетної централізації та децентралізації.

Фіскальна політика у сфері дефіциту і державного боргу передбачає забезпечення обґрунтованої збалансованості бюджету, пошуку джерел фінансування дефіциту бюджету при його наявності та управління державним та гарантованим державою боргом.

Узагальнюючи класифікацію фіскальної політики за ознакою «предметно-функціональна спеціалізація» зазначимо, що саме через її призму здійснювалися найбільш вагомі наукові напрацювання з бюджетної проблематики в Україні. Серед таких робіт варто від-

значити дослідження Дем'янишина В. [1; 2], Десятнюк О. [3], Крисоватого А. [3], Лисяк Л. [4], Опаріна В. [5], Пасічника Ю. [6; 7], Сідельникової Л. [8], Тропіної В. [9], Федосова В. [5] та інших вчених.

За ознакою «напрями реалізації» Ю. Пасічник фіскальну політику пропонує поділити на: податкову політику, митну політику, інвестиційну політику, страхову політику, грошову політику, пенсійну політику та кредитну політику. Такий підхід Ю. Пасічнику дозволив комплексно осмислити напрями впливу фіскальної політики на економічне зростання в Україні [7].

Узагальнюючи наведені вище підходи вчених до класифікації фіскальної політики звернемо увагу, що жодна з них не акцентує увагу на осмисленні фіскальної політики у розрізі процесів її формування та реалізації. З метою виправлення даного недоліку удосконалимо класифікацію фіскальної політики, ввівши нові ознаки: послідовність здійснення, етапи формування та реалізації фіскальної політики на основі врахування владних повноважень держави і елементи алгоритму формування та реалізації фіскальної політики (табл. 2).

Відтак, за класифікаційною ознакою «послідовність здійснення» фіскальну політику пропонується розглядати у розрізі процесів її формування та реалізації.

При цьому під формуванням фіскальної політики розуміється її концептуальне обґрунтування, ідентифікацію мети, визначення завдань та окреслення заходів з їх вирішення. У свою чергу, під реалізацією фіскальної політики нами розуміється практичне застосування

методів, форм, важелів та інструментів фіскальної політики з метою досягнення поставленої мети управління бюджетними відносинами через бюджетний процес.

Наведений зміст процесів формування та реалізації фіскальної політики, знаходить своє відображення у класифікації останньої за ознакою «елементи алгоритму формування та реалізації фіскальної політики», згідно якої виділено наступні елементи: концепція формування та реалізації фіскальної політики, цілі, завдання та заходи фіскальної політики, методи, форми, важелі та інструменти реалізації фіскальної політики. Їх сутність та складові наведено в таблиці 3.

Враховуючи, що фіскальна політика є, перш за все, діяльністю держави, актуальною постає необхідність осмислення етапів формування та реалізації фіскальної політики на основі видів прояву її владних повноважень. Відтак, за класифікаційною ознакою «етапи формування та реалізації фіскальної політики на основі врахування владних повноважень держави» нами пропонується виділити: 1) концептуалізацію, 2) стратегування, 3) формалізацію та стандартизацію, 4) практичне впровадження, 5) оцінку ефективності фіскальної політики та 6) ретроспективний контроль.

Більш детальна характеристика зв'язку між наведеною класифікацією та видами влади відображено в таблиці 4.

Узагальнюючи запропоновану класифікацію фіскальної політики у контексті процесів її формування та реалізації відобразимо на рисунку 1 схему організаційного забезпечення формування та реалізації фіскальної політики.

Таблиця 2

Пропозиції щодо удосконалення класифікації фіскальної політики

Класифікаційна ознака	Структурні елементи
Послідовність здійснення	Формування фіскальної політики
	Реалізація фіскальної політики
Етапи формування та реалізації фіскальної політики на основі врахування владних повноважень держави	Концептуалізація фіскальної політики
	Стратегування фіскальної політики
	Формалізація і стандартизація фіскальної політики
	Практичне впровадження фіскальної політики
	Оцінка ефективності фіскальної політики
	Ретроспективний контроль
Елементи алгоритму формування та реалізації фіскальної політики	Концепція у сфері формування та реалізації фіскальної політики
	Цілі фіскальної політики
	Завдання фіскальної політики
	Заходи фіскальної політики
	Методи реалізації фіскальної політики
	Форми реалізації фіскальної політики
	Важелі реалізації фіскальної політики
Інструменти реалізації фіскальної політики	

Джерело: складено автором

Таблиця 3

Характеристика структурних елементів механізму реалізації фіскальної політики (ФП)

Назва елементу алгоритму формування та реалізації ФП		Сутність елементу алгоритму формування та реалізації ФП
Формування ФП	Концепція у сфері формування та реалізації ФП	Спосіб мислення, який поєднує усі елементи алгоритму формування та реалізації ФП у єдину цілісну систему
	Цілі ФП	Формують чіткі орієнтири, на досягнення яких спрямовується формування та реалізації ФП
	Завдання ФП	Конкретизовані задачі, виконання яких дозволить досягти поставлених цілей
	Заходи ФП	Сукупність конкретних пропозицій щодо підвищення ефективності ФП, зорієнтованої на досягнення визначеної мети
Реалізація ФП	Методи реалізації ФП	Забезпечують організацію бюджетних відносин на усіх стадіях бюджетного процесу
	Форми реалізації ФП	Проявляються через динаміку руху бюджетного фонду
	Важелі реалізації ФП	Представляють собою засоби реалізації методів
	Інструменти реалізації ФП	Деталізують технологію, логіку та природу дії важелів

Джерело: складено автором

Таблиця 4

Характеристика видів влади та їх зв'язок з фіскальною політикою (ФП)

Назва виду влади	Функції влади	Характеристика виду влади	Прояв влади у ФП
Концептуальна	Розробка концепції	Розробляє концепцію життєустрою суспільства і безструктурно імпліцитно впроваджує її в масову свідомість суспільства	Концептуальне обґрунтування ФП
Ідеологічна	Оформлення концепції в ідеологію (стратегію)	Наділяє концепцію життєустрою суспільства в привабливі для суспільства форми; вона повністю підпорядкована концептуальній владі і обслуговує тільки її інтереси	Оформлення концепцій ФП в ідеологію (теорію, стратегію)
Законодавча	Оформлення ідеології у правовому полі	Під впливом ідеологічної влади розробляє закони під концепцію життєустрою суспільства, тобто юридично закріплює її у вигляді правового поля	Створення правового поля для забезпечення реалізації концепції ФП через формалізацію і стандартизацію
Виконавча	Реалізація концепції	Проводить в життя суспільства (в основному з переважанням структурного способу управління) концепцію життєустрою суспільства згідно з прийнятими законами і в рамках правового поля	Практична реалізація концепції ФП
Судова	Запобігає виходам за межі правового поля	Захищає юридично закріплену концепцію життєустрою суспільства від посягань з боку альтернативної концептуальної влади і пригнічує незгодних, а також злочинні елементи суспільства	Формування системи захисту концепції ФП від посягань інакодумців та забезпечення оцінки ефективності і ретроспективного контролю реалізації концепції ФП

Джерело: складено автором

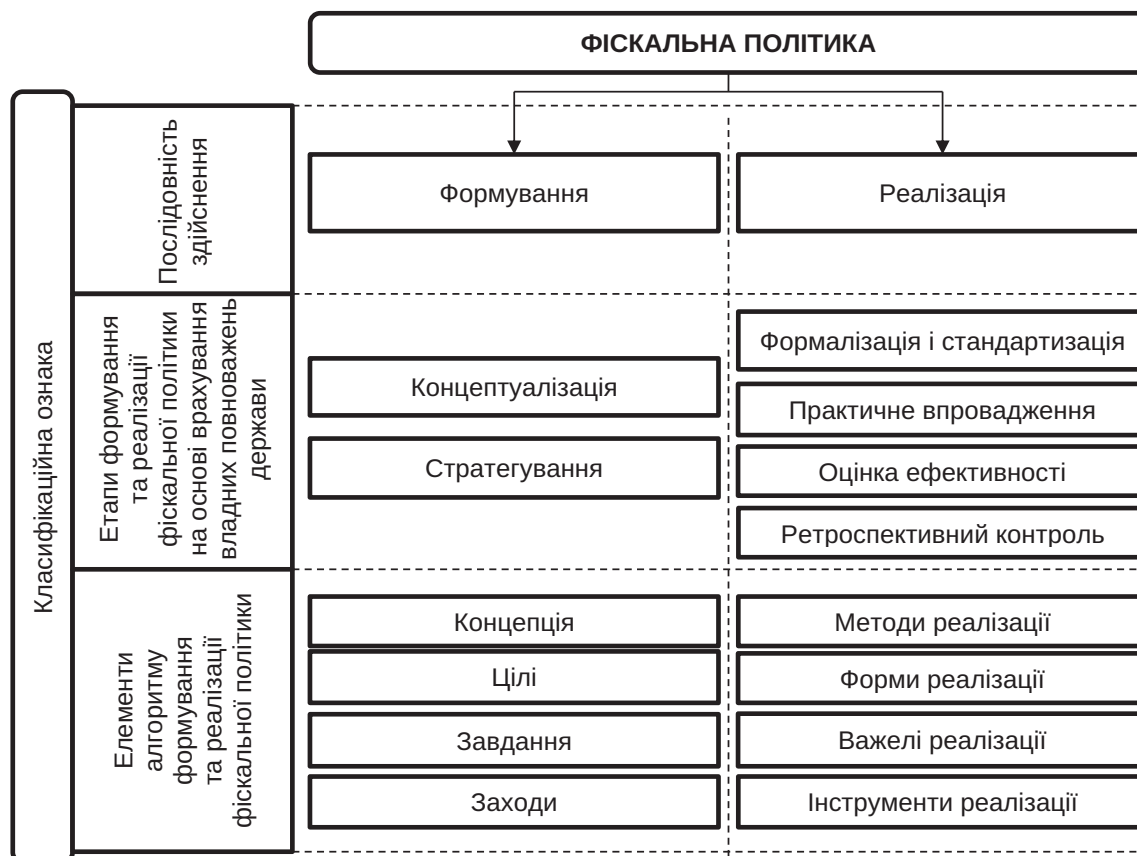


Рис. 1. Схема організаційного забезпечення формування та реалізації фіскальної політики

Джерело: розроблено автором

З рисунку видно, що усі три запропоновані авторські ознаки класифікації фіскальної політики тісно пов'язані між собою та є базисом для осмислення шляхів модернізації фіскальної політики.

Висновки з проведеного дослідження. Осмислення науково-організаційних основ формування та реалізації фіскальної політики дозволило удосконалити класифікацію фіскальної політики шляхом введення нових ознак: «послідовність здійснення» (формування та реалізація), «етапи формування та реалізації фіскальної політики на основі врахування владних повноважень держави» (концептуалізація,

стратегування, формалізація та стандартизація, практичне впровадження, оцінка ефективності та ретроспективний контроль) та «елементи алгоритму формування і реалізації фіскальної політики» (концепція у сфері формування та реалізації фіскальної політики, цілі, завдання і заходи фіскальної політики, методи, форми, важелі та інструменти реалізації фіскальної політики).

Розкривши науково-організаційних основ формування та реалізації фіскальної політики, у подальшому вважаємо за необхідне зосередити увагу на дослідженні методології забезпечення нею сталого розвитку країни.

Список використаних джерел:

1. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. № 1. С. 19–34.
2. Дем'янишин В.Г. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики. *Вісник ТНЕУ*. 2011. № 2. С. 7–20.
3. Стратегічні орієнтири формування і реалізації фіскальної політики України : монографія / А.І. Крисоватий, О.М. Десятнюк, А.Я. Кізима [та ін.]; за ред. А.І. Крисоватого. Тернопіль : ТНЕУ, 2012. 356 с.
4. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки : автореф. дис ... доктора екон. наук : 08.00.08. Київ, 2010. 37 с.
5. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія. Київ : КНЕУ, 2002. 387 с.

6. Пасічник Ю.В. Бюджетно-податковий механізм формування ресурсів держави. *Глобальні та національні проблеми економіки* : Електронне наукове видання. 2016. Вип. 9 (119). С. 675–678.
7. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія. Донецьк : ТОВ "Юго-Восток, ЛТД", 2005. 642 с.
8. Сідельникова Л.П. Податково-боргові стратегії формування бюджетних ресурсів держави : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Тернопіль : ТНЕУ, 2015. 620 с.
9. Тропіна В.Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства : монографія. Київ : НДФІ, 2008. 368 с.
10. Василюк О.Д., Павлюк О.Д. Бюджетна система України : підручник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
11. Січняк О.О. Теоретичні основи дослідження формування та класифікації бюджетно-податкової політики. *Економіка та держава*. 2016. № 8. С. 119–122.
12. Мискін Ю.І. Соціалізація бюджетної політики України : монографія. Київ : Аграр Медіа Груп, 2019. 508 с.
13. Формування і функціонування бюджетної системи України : монографія / Мазаракі А.А. та ін. Київ : Книга, 2003. 344 с.

References:

1. Demianyshyn V. (2007) Teoretychni zasady bjudzhethnoji polityky [Teoretychni zasady bjudzhethnoji polityky]. *The world of finance*, no. 2, pp. 7–20 [in Ukrainian].
2. Demianyshyn V. (2011) Biudzhethna polityka derzhavy: kontseptualni zasady, efektyvnist, rozvytok stratehii i taktiky [Budgetary policy of the state: conceptual principles, effectiveness, development of strategy and tactics]. *Herald of TNEU*, no. 1, pp. 19–34 [in Ukrainian].
3. Krysovaty A.I., Desyatnyuk O.M., Kijima A.Ya. (2012) *Stratehichni oriientyry formuvannia i realizatsii fiskalnoi polityky Ukrainy* [Strategic guidelines for the formation and implementation of the fiscal policy of Ukraine]. Ternopil: TNEU. [in Ukrainian].
4. Lisyak L.V. (2010) *Bjudzhethna polityka u systemi derzhavnogho rehuljuvannja ekonomiky* [Budget policy in the system of state regulation of the economy] (PhD Thesis), Kiev [in Ukrainian].
5. Fedosov V., Oparin V., Lovochkin S. (2002) *Finansova restrukturyzatsiia v Ukraini: problemy i napriamy* : monohr. [Financial restructuring in Ukraine: problems and directions]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
6. Pasichnyk Yu.V. (2016) Bjudzhethno-podatkovyj mekhanizm formuvannja resursiv derzha [Budget and tax mechanism for the formation of state resources]. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky : Elektronne naukove vydannia*, no. 9 (119), pp. 675-678 [in Ukrainian].
7. Pasichnyk Yu.V. (2005) *Biudzhethnyi potentsial ekonomichnoho zrostannia v Ukraini* [Budget potential of economic growth in Ukraine]. Donetsk: "Yugo-Vostok, LTD LLC". [in Ukrainian].
8. Sidelnikova L.P. (2015) Podatkovo-borghovi strateghiji formuvannja bjudzhethnykh resursiv derzhavy [Tax and debt strategies for the formation of state budget resources] (PhD Thesis), Ternopil: TNEU [in Ukrainian].
9. Tropina V.B. (2008) *Fiskalne rehuliuвання sotsialnoho rozvytku suspilstva* [Fiscal regulation of social development of society]. Kyiv: NDFI. [in Ukrainian].
10. Vasylyk O.D., Pavlyuk O.D. (2004) *Biudzhethna sistema Ukrainy* [The budget system of Ukraine]. Kyiv: Center for Educational Literature. [in Ukrainian].
11. Sichniak O.O. (2016) Teoretychni osnovy doslidzhennia formuvannia ta klasyfikatsii biudzhethno-podatkovoi polityky [Theoretical bases of research on the formation and classification of budget and tax policy]. *Economy and the state*, no. 8, pp. 119–122 [in Ukrainian].
12. Myskin Yu.I. (2019) *Sotsializatsiia biudzhethnoi polityky Ukrainy* [Socialization of budget policy of Ukraine]. Kyiv: Agrar Media Group. [in Ukrainian].
13. Mazaraki A.A. (2003) *Formuvannia i funktsionuvannia biudzhethnoi systemy Ukrainy* [Formation and functioning of the budget system of Ukraine]. Kyiv: Book. [in Ukrainian].