

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ: ГНОСЕОЛОГІЯ
ТРАНСФОРМАЦІЙ***Анотація*

У статті досліджено історію становлення та розвитку бюджетної політики з моменту виникнення сучасної цивілізації до сьогодення у розрізі гносеології світоглядних трансформацій. Структуровано генезис бюджетної політики шляхом виокремлення чотирьох його етапів: зародження перших моделей управління та логіки процесу оподаткування як передумов становлення бюджетної політики; виникнення податків, кардинальна трансформація концепції управління та становлення практики бюджетного менеджменту; розвиток бюджетної політики як мистецтва; виникнення передумов для формування бюджетної політики на наукових засадах. Проаналізовано кожен з етапів генезису бюджетної політики та ідентифіковано основні тенденції, які їм притаманні. Доведено, що основним завданням формування та реалізації бюджетної політики сьогодення є її наукове обґрунтування, що сформує передумови для оцінки справжніх інтересів та потреб суб'єктів бюджетної політики, а, відповідно, і забезпечить перехід від натовпо-елітарної до справедливої концепції управління.

Ключові слова: бюджетна політика, генезис, гносеологія трансформацій, справедлива концепція управління.

Ю. И. Мыскин, к.э.н., доцент,
Университет государственной фискальной службы Украины,
г. Ирпень

**СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ: ГНОСЕОЛОГИЯ
ТРАНСФОРМАЦИЙ***Аннотация*

В статье исследована история становления и развития бюджетной политики с момента возникновения современной цивилизации до современности в разрезе гносеологии мировоззренческих трансформаций. Структурирован генезис бюджетной политики путем выделения четырех его этапов: зарождение первых моделей управления и логики процесса налогообложения как предпосылок становления бюджетной политики; возникновения налогов, кардинальная трансформация концепции управления и становления практики бюджетного менеджмента; развитие бюджетной политики как искусства; возникновения предпосылок для формирования бюджетной политики на научных принципах. Проанализирован каждый из этапов генезиса бюджетной политики и идентифицированы основные тенденции, которые им присущи. Доказано, что основной задачей формирования и реализации бюджетной политики современности является ее научное обоснование, что сформирует предпосылки для оценки истинных интересов и потребностей субъектов бюджетной политики, а, соответственно, и обеспечит переход от толпо-элитарной к справедливой концепции управления.

Ключевые слова: бюджетная политика, генезис, гносеология трансформаций, справедливая концепция управления.

Постановка проблеми. Ефективність бюджетної політики значною мірою залежить від правильності усвідомлення її ролі в суспільстві. Водночас, і саме суспільство, будучи динамічною системою, характеризується постійними змінами, які, за законами діалектики, проявляються також у формі світоглядних трансформацій цивілізації.

Осмилення причинно-наслідкових зв'язків між бюджетною політикою та процесами життєдіяльності людей у контексті гносеології суспільних трансформацій є ключовим моментом для ідентифікації основних тенденцій, під дією яких перебуває процес формування і реалізації бюджетної політики сьогодні.

Для цього необхідно дослідити генезис бюджетної політики через призму трансформацій світогляду людства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Будь-яке дослідження історії становлення та розвитку бюджетної політики починається з обґрунтування «точки відліку» часу. До цієї проблеми різні вчені підходять по-різному. Так, О. М. Воронкова у своїй монографії генезис

організаційно-управлінської складової вітчизняної фіскальної політики починає досліджувати з 1990 року [1, с. 88-105]. Ю. І. Ляшенко, Д. О. Тарангул, Л. Л. Тарангул та В. І. Чеховська історичний досвід реалізації фіскальної політики розглядають з IX століття [2, с. 42-68]. В. Л. Андрущенко, В. М. Мельник, П. В. Мельник, Ф. О. Ярошенко [3] та В. Л. Павленко [4] за «точку початку відліку» приймають часи Київської Русі (IX століття). В. Л. Андрущенко у монографії «Морально-етичні імперативи податків та оподаткування (західна традиція)», розглядаючи історичні ремінісценції етики оподаткування, звертається до IX століття до нашої ери [5, с. 119-172]. Н. В. Нечай дослідження історії фіску починає з часів виникнення класового суспільства (III тис. років до нашої ери) [6].

Враховуючи, що перші прояви логіки бюджетної політики могли бути притаманні суспільству ще до виникнення його поділу на класи, залишаються не дослідженими науковцями питання генезису бюджетної політики у контексті гносеології світоглядних трансформацій, які беруть свій початок від формування сучасної цивілізації.

Метою статті є ідентифікація основних тенденцій генезису бюджетної політики у контексті гносеології світоглядних трансформацій.

Виклад основного матеріалу. Звісно, чим більший період часу досліджувати у ретроспективі, тим точніше можна визначити причинно-наслідкові зв'язки та тенденції розвитку процесу у майбутньому. Вважаємо за доцільне в основу визначення «точки відліку» покласти два основні положення:

1) враховуючи, що бюджетна політика здійснюється у суспільстві, період дослідження повинен охоплювати розвиток сучасної цивілізації (точкою відліку розвитку сучасної цивілізації можна вважати останню глобальну катастрофу, за результатами якої відбулося остаточне «корикування» генотипу «HomoSapiens» (приблизно 13-16 тисяч років тому);

2) бюджетну політику доцільно досліджувати з періоду, коли у суспільстві почали проявлятися такі процеси, як управління та перерозподіл активів.

Таким чином, за точку відліку історії становлення та розвитку бюджетної політики, вважаємо за доцільне взяти період кам'яного віку після сходження льодовику (приблизно 8300 років до нашої ери [7, с. 11]).

Грунтовний аналіз становлення та розвитку бюджетної політики за період від 8300 років до нашої ери і до сьогодення дає можливість виділення наступних етапів:

1) зародження перших моделей управління та логіки процесу оподаткування як передумов становлення бюджетної політики;

2) виникнення податків, кардинальна трансформація концепції управління та становлення практики бюджетного менеджменту;

3) розвиток бюджетної політики як мистецтва;

4) виникнення передумов для формування бюджетної політики на наукових засадах.

Охарактеризуємо кожен з етапів більш детально.

1. Зародження перших моделей управління та логіки процесу оподаткування як передумов становлення бюджетної політики.

Перший етап становлення бюджетної політики (8300 років до нашої ери – 3000 років до нашої ери) – це період первісного розвитку людства, який супроводжувався общинною формою соціальної організації, розпочався після сходження льодовиків і закінчився переходом до ранньокласового суспільства. Він тривав приблизно 5300 років.

З позиції бюджетної політики даний період є досить унікальним. Незважаючи на те, що останньої до створення держав не існувало, спостерігалися перші прояви її логіки (прийняття індивідуальних обмежень задля досягнення суспільних цілей) у часи первіснообщинного ладу. Вони знайшли свій прояв у ранніх релігійних системах (тотемізм, анімізм, фетишизм, шаманізм).

Логіка прийняття індивідуальних обмежень задля досягнення суспільних цілей проявлялася

у сутності культу поховання та системи табу (первісного кодексу неписаних правил).

Культ поховання передбачав дві цілі: ушанування всього доброго, що зроблено людиною, та позбавлення від негативу, який може проявитися після смерті. Для того, щоб дух покійника не здійснював негативний вплив на общину, її члени обдаровували покійника дарунками, які клали в могилу. З позиції причинно-наслідкових зв'язків відбувався процес добровільного і усвідомленого відчуження майна та цінностей членів суспільства з метою забезпечення безпроблемного розвитку общини шляхом упередження негативних проявів духовних зв'язків померлих.

Система табу (первісний кодекс неписаних правил) – це система неформальних стримань і заборон, яка функціонувала на ритуальній основі. Перелік об'єктів табу був необмежений. Суб'єктами накладання і зняття табу (а також міри покарання за його порушення) були старійшини або вожді. Відповідальність за порушення табу була різною: від морального осудження до смертної кари. Сутність табу полягала у необхідності кожного члена общини дотримуватися обмежень і співвідносити власну поведінку з потребами загальної організації спільного життя та існування людей. В цілому, система неформальних стримань і заборон у первісному суспільстві була побудована на логіці прийняття індивідуальних обмежень задля досягнення загальнообщинних цілей, яка пізніше знайшла своє відображення в бюджетному процесі. При цьому варто відзначити, що дотримання табу, у переважній більшості випадків, було добровільним та усвідомленим, чому, значною мірою, сприяло справедливе ставлення до управління.

«При переході від общини кровноспорідненого колективу до ранньокласового суспільства ті, хто займалися укрупненням та узурпацією релігійної влади над родами та общинами, одночасно узурпували і «права» на табу, перетворивши логічну та корисну систему табу – у закони, які підтримують своєкорисливість ієрархів» [7, с. 65].

Саме перехід від первіснообщинного ладу до ранньокласового суспільства і стає визначальною подією в історії, яка спричинила виникнення держав, формування національно-державних релігій та нового етапу становлення бюджетної політики.

2. Виникнення податків, кардинальна трансформація концепції управління та становлення практики бюджетного менеджменту.

Другий етап становлення бюджетної політики – це період виникнення ранньокласового суспільства, який у часовому вимірі можна описати наступними межами: від 3000 років до нашої ери – до 1-го віку нашої ери (бронзовий та залізний віки).

Вперше податки виникають у Єгипті, вони «мають випадковий і тимчасовий характер, справляються у примітивних формах, зазвичай у натуральному вигляді» [8], що свідчить про відсутність бюджетної політики.

Обов'язковість сплати податків забезпечувалася страхом людей перед централізованою владою – «надійною основою порядку в країні і стабільності державних надходжень» [9, с. 83]. В основу такої влади «покладено принцип божественного походження влади фараона, суворої відповідальності за порушення волі фараона як основного закону, чіткого підпорядкування нижчих за ієрархією службовців вищим» [10]. Податкова система в цілому була несправедливою, «складною, існували різні категорії платників, які суттєво різнилися між собою за соціальним та юридичним станом. Були загальні (спільні для всіх) податки та окремі для різних категорій населення; постійні та тимчасові; прямі та непрямі. Податки збиралися в натуральній та грошовій формі, причому роль останньої зростала. Основними платниками податків були люди, зайняті фізичною працею – землероби, ремісники тощо. Знаті та жреці були звільнені від оподаткування» [6, с. 15 -16].

З наведеного вище видно, що податкові відносини підтримувалися за рахунок натовпо-елітарного управління, що «призвело до посилення соціальної диференціації і, як наслідок, до соціальної нестабільності у суспільстві та соціального перевороту» [9, с. 83].

Вперше спробу організації усвідомленого упорядкування податків здійснив Октавіан Август (27 р. до н. е. – 14 р. н. е.). Він провів «першу реформу податкової системи в Римській імперії ... створив у провінціях установи, що контролювали здійснення оподаткування; здійснив переоцінювання податкового потенціалу провінцій» [8]. Саме даний факт можна вважати за момент виникнення на практиці бюджетної політики.

Загалом варто відзначити, що бюджетна політика, яка спиралася на концепцію натовпо-елітарного управління, була підпорядкована, перш за все, забезпеченню реалізації фіскальної її функції і повної втрати регулюючої (що обумовило несправедливість оподаткування та зниження рівня добровільності сплати податків). В той же час організація суспільних відносин на основі концепції справедливого управління забезпечувала насамперед реалізацію регулюючої функції (фіскальна функція забезпечувалася автоматично), що не викликало суспільного супротиву, сплата податків здійснювалася добровільно та усвідомлено, потреба у жорсткому нормативно-правовому регулюванні податкових відносин була відсутня.

З часом натовпо-елітарна концепція управління стає домінуючою у світі і подальший розвиток бюджетної політики відбувається в її межах. Це обумовлює прояв низки негативних тенденцій (стрімке скорочення рівня добровільності сплати податків, фіскальна спрямованість та несправедливість в оподаткуванні, зловживання у використанні податкових надходжень, зростання обсягів тіньової економіки, виникнення схем мінімізації та ухилення від сплати податків тощо), на подолання яких і було спрямовано управлінський вплив на наступному етапі розвитку бюджетної політики.

3. Розвиток бюджетної політики як мистецтва.

Третій етап становлення та розвитку бюджетної політики у часовому вимірі охоплює період від першого віку нашої ери до 1990 року. Вихідним його моментом є створення Октавіаном Августом (27 р. до н. е. – 14 р. н. е.), по суті, податкової служби (установи, що забезпечувала реалізацію бюджетної політики) [8].

Основною особливістю даного періоду є постійний динамічний розвиток бюджетної політики. Проте він здійснювався методом спроб і помилок, переважно практичного пошуку. Бюджетна політика протягом третього етапу реалізовувалося як мистецтво, не маючи чітко окресленої комплексної науковості.

Від початку нашої ери до сьогодення, порівняно з попередніми періодами, збереглося дуже багато першоджерел, пов'язаних з розвитком бюджетної системи.

До основних характеристик, які були притаманні бюджетній політиці протягом досліджуваного періоду, відносяться:

- 1) розвиток бюджетної політики здійснюється у межах натовпо-елітарної моделі управління;
- 2) майже у всіх країнах світу виникають державні органи, які стають суб'єктами бюджетної політики;
- 3) бюджетній політиці притаманний тактичний характер;
- 4) здійснюється постійний пошук шляхів підвищення ефективності та справедливості у формуванні дохідної частини бюджету, добровільності сплати податків;
- 5) відбувається штучне відокремлення бюджетної політики і оподаткування (основною функцією податків визнається фіскальна);
- 6) протягом останнього століття періоду підвищується інтерес науковців та практиків до регулюючого потенціалу бюджетної політики.

Загалом варто відзначити, що бюджетна політика протягом досліджуваного періоду динамічно розвивалася. Активний науковий та практичний пошук шляхів її формалізації на науковій основі триває і до сьогоднішнього дня. Водночас, у 1990 році майже одночасно американські (науковці гарвардського університету Роберт С. Каплан та Дейвід Т. Нортон

розробили збалансовану систему показників [11]) та російські (авторським колективом «Внутрішній предиктор ССРСР» було сформульовано достатньо загальну теорію управління [12]) вчені зробили якісний поступ у науковому обґрунтуванні управління, що, у свою чергу, і стало передумовою для формування бюджетної політики на наукових засадах та, відповідно, спонукало виокремлення нового історичного етапу розвитку бюджетної політики.

4. Виникнення передумов для формування бюджетної політики як науки.

Четвертий етап розвитку бюджетної політики розпочався у 1990 році і триває до сьогодні. Основною його особливістю є трансформація бюджетної політики з мистецтва до науки. При цьому остаточний результат – практична реалізація бюджетної політики на основі наукового підходу (у межах повної функції управління) – на сьогодні відсутній.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. За результатами дослідження глобальної історії становлення та розвитку бюджетної політики можна сформулювати наступні узагальнення:

1. Зародження бюджетних відносин відбувалося за умов справедливого управління і у первісному вигляді являли собою прийняття індивідуальних обмежень задля досягнення суспільних цілей.

2. Виникнення та світове розповсюдження натовпо-елітарної концепції управління (яка існує і донині) спричинило появу значної кількості негативних тенденцій у економіці в цілому та в бюджетній політиці зокрема (переорієнтація оподаткування на виконання суто фіскальної функції; виникнення нерівності та несправедливості в оподаткуванні; зниження рівня добровільності сплати податків; виникнення необхідності законодавчого зобов'язання сплати податків та відповідно забезпечення контролю за його дотриманням, що у свою чергу спричинило появу податкової служби).

3. Основною тенденцією формування бюджетної політики сьогодні є наукове її обґрунтування, що забезпечить можливість оцінки справжніх інтересів та потреб суб'єктів бюджетної політики, а, відповідно, і забезпечити перехід від натовпо-елітарної до справедливої концепції управління.

У подальших наукових дослідженнях доцільно зосередити увагу на критичному осмисленні генезису бюджетної політики у розрізі розвитку економічної думки та з позиції адаптації передового зарубіжного досвіду у вітчизняну практику управління національним господарством України.

Список використаних джерел:

1. Воронкова О. М. Податковий менеджмент в Україні: особливості, проблеми, перспективи : монографія / О. М. Воронкова. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2012. – 396 с.
2. Податкова політика України : навч. посіб. / П. В. Мельник, З. С. Варналій, Л. Л. Тарангул та ін.; за ред. П. В. Мельника. – К. : Знання України, 2010. – 505 с.
3. Історія оподаткування : навчальний посібник / [Ярошенко Ф. О., Мельник П. В., Андрущенко В. Л., Мельник В. М.]. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004.
4. Ярошенко Ф. О. Історія податків та оподаткування в Україні : навчальний посібник / Ф. О. Ярошенко, В. Л. Павленко. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2002. – 240 с.
5. Андрущенко В. Л. Морально-етичні імперативи податків та оподаткування (західна традиція) : монографія / В. Л. Андрущенко, Т. В. Тучак. – К. : Алерта, 2013. – 384 с.
6. Нечай Н. В. Нариси з історії оподаткування / Н. В. Нечай. – К.: Вісник податкової служби України, 2002. – 144 с.
7. Сравнительное богословие. Книга 2. Учебное пособие / Прогнозно-аналитический центр Академии Управления. – М. : НОУ «Академия управления», 2010. – 408 с.
8. Крупей Н. С. Податки і платежі: історичний аспект [Електронний ресурс] / Н. С. Крупей. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum./Fkd/2012_1/part1/15.pdf
9. Яруллин Р. Р. Древнеегипетская научная мысль в области финансов в эпоху государственных образований / Р. Р. Яруллин // Проблемы современной экономической теории : материалы II Международной научно-практической конференции, посвященной 65-летию кафедры общей экономической теории экономического факультета БашГУ (16–17 ноября 2012 г.). – Уфа: РИЦ БашГУ, 2012. – С. 81–84.
10. Мишак І. М. Нормативно-правове забезпечення державного управління та державної служби в стародавньому

Єгипті [Електронний ресурс] / І. М. Мищак. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/nzizvru/2012_5/p14_47.html.

11. Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Д. Нортон, Р. Каплан. – М. : Олимп-Бизнес, 2010. — 320 с.

12. Мертвая вода. От социологии к жизнеречению. Историко-философский очерк. – Х. : ООО «Инфобанк», 2009. – 864 с.

Yyrii Myskin, PhD, Associate Professor,
University of the State Fiscal Service of Ukraine,
Irpin

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE BUDGETARY POLICY: GONOSEOLOGY OF TRANSFORMATIONS

Summary

The article examines the history of the formation and development of budget policy from the moment of the emergence of modern civilization to the present in the context of ideology transformations epistemology. The genesis of budget policy has been structured by distinguishing four of its stages: the emergence of the first models of governance and the tax process logic as a prerequisite for formation of the budget policy; the emergence of taxes, the transformation of management concept and the development of budget management practices; development of budget policy as art; the emergence of prerequisites for fiscal policy-making on a scientific basis. An analysis of each of the stages of the policy is analyzed and identifies the main trends that are inherent to them. It is proved that the main task of present day budget policy formation and implementation is its scientific substantiation, which will form the preconditions for assessing the true interests and needs of budget policy subjects and, will ensure transition from crowd-elitist to fair management concept.

Keywords: budget policy, genesis, epistemology of transformations, fair management concept.

References:

1. Voronkova, O.M. (2012). *Podatkovyj menedzhment v Ukraini: osoblyvosti, problemy, perspektyvy* [Tax management in Ukraine: peculiarities, problems, perspectives]. National University of State Tax Service of Ukraine, Irpin (in Ukr.).
2. Melnik, P.V., Varnaliy, Z.S., Tarangul, L.L. et al. (2010). *Podatkova polityka Ukrainy* [Tax policy of Ukraine], P.V.Melnik (Ed.), Knowledge of Ukraine, Kyiv (in Ukr.)
3. Yaroshenko, F.O., Melnik, P.V., Andruschenko, V.L., Melnik, V.M. (2004). *Istoriia opodatkovannia* [History of taxation], National University of State Tax Service of Ukraine, Irpin (in Ukr.).
4. Yaroshenko, F.O., Pavlenko, V.L. (2002). *Istoriia podatkiv ta opodatkovannia v Ukraini* [History of Taxes and Taxation in Ukraine]. National University of State Tax Service of Ukraine, Irpin (in Ukr.).
5. Andruschenko, V.L., Tuchak, T.V. (2013). *Moral'no-etychni imperatyvy podatkiv ta opodatkovannia (zakhidna tradytsiia)* [Moral and ethical imperatives of taxes and taxation (western tradition)]. Alerta, Kyiv (in Ukr.)
6. Nechay, N. V. (2002). *Narysy z istorii opodatkovannia* [Essays on the history of taxation]. Bulletin of the Tax Service of Ukraine, Kyiv (in Ukr.).
7. Forecasting and Analytical Center of the Academy of Management (2010). *Sravnitel'noe bogoslovie* [Comparative Theology]. LEU "Academy of Management", Moscow (in Russ.).
8. Krupcy, N.S. *Taxes and Payments: Historical Aspect*. Available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum./Fkd/2012_1/part1/15.pdf (in Ukr.).
9. Yarullin, R.R. (2012). Ancient Egyptian scientific thought in the field of finance in the era of state formations. *Problemy sovremennoj jekonomicheskoy teorii. Materialy II Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Problems of modern economic theory. Materials of the II International Scientific and Practical Conference]. Ufa, Russia, pp.81-84 (in Russ.).
10. Mischak, I.M. *Regulatory provision of public administration and civil service in ancient Egypt*. Available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/nzizvru/2012_5/p14_47.html (in Ukr.).
11. Norton, D., Kaplan, R. (2010). *Sbalansirovannaja sistema pokazatelej. Ot strategii k dejstvuju* [Balanced Scorecard. From strategy to action]. Olympus Business, Moscow (in Russ.).
12. *Mertvaja voda. Ot sociologii k zhiznerecheniju. Istoriko-filosofskij ocherk* [Dead water. From sociology to life sciences. Historical and philosophical essay] (2009). Infobank LLC, Kharkiv (in Russ.).

