

УДК 336.47.052:330 (477)

Ірина ЧУРКІНА

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Розглянуто особливості трансформації інституційної архітектури бюджетної системи України, визначено необхідність переосмислення основ традиційної економічної теорії стосовно природи фінансово-економічних трансформацій. Відображено авторську позицію щодо основних проблем інституційного характеру, розкрито протиріччя еволюції інститутів бюджетної системи, представлено перелік інститутів розвитку бюджетної системи України у подальшій перспективі, проаналізовано ефективність їх дії.

Ключові слова: бюджетна система, інституційна архітектура бюджетної системи, інститути бюджетної системи.

Ірина ЧУРКІНА

Трансформация институциональной архитектуры бюджетной системы Украины

Рассмотрены особенности трансформации институциональной архитектуры бюджетной системы Украины, определена необходимость переосмысления основ традиционной экономической теории относительно природы финансово-экономических трансформаций. Отображена авторская позиция в отношении основных проблем институционального характера, раскрыты противоречия эволюции институтов бюджетной системы, представлен перечень институтов развития бюджетной системы Украины в дальнейшей перспективе, проанализирована эффективность их действия.

Ключевые слова: бюджетная система, институциональная архитектура бюджетной системы, институты бюджетной системы.

Iryna CHURKINA

Transformation of institutional architecture of Ukraine's budget system

Introduction. Rationally constructed and balanced budget system provides effective and efficient social and economic policy of the country. It provides substantial redistribution of financial resources and their areas of focus and ways of using largely depends on the economic development of the country and the real well-being of citizens. In the absence of an effective budget system the economic policy of the country will not be effective. An important aspect of the problem of architecture current budget system is its vertical dimension.

Purpose. *The aim of the article is the research of the characteristics of the transformation of the institutional architecture of the budget system of Ukraine and the determination of the contradictions of institutions' evolution.*

Results. *The features of the transformation of the institutional architecture of Ukraine's budget system are reviewed; the necessity of rethinking of the foundations of traditional eco-*

conomic theory about the nature of financial and economic transformations is defined. The author's position according to the institutional issues is reflected, the contradictions of institutes' evolution of budget system is revealed, a list of the institutions of the development of budget system in Ukraine in the long run is presented, and the effectiveness of their actions is analyzed.

Conclusion. *In the evolution of the institutions of budget system the apparent contradiction is observed. On the one hand, it takes place in line with the general trend of strengthening the central government and strengthening redistribution function of public finances. On the other hand, the country with the aim of improving the use of centralized financial resources is trying to create an analogue of competitive market of their distribution. But in Ukraine these attempts stumble to "trap" of public sector of the economy. Building of an efficient and competitive economy requires the systemic reform of public finance sector, its problems and contradictions today are key risks for the quick recovery of economy in Ukraine. The effectiveness of economic policies depends not only by how much money was mobilized to the budget, but also by how effectively they are re-allocated and spent.*

Key words: *budget system, the institutional architecture of the budget system, the institutions of the budget system.*

JEL Classification: H 61.

Постановка проблеми. Бюджетна система є однією з основних складових механізму державного регулювання соціально-економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць. Становлення бюджетних відносин відбувається в умовах трансформації економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу. Відповідно до стратегії розвитку економіки необхідні зміни у системі бюджетних відносин, які формуються у певному інституційному середовищі. Перетворення бюджетної системи, удосконалення управління бюджетним процесом значною мірою пов'язано зі зміною інституційного середовища суспільства. Україна потребує нової архітектури бюджетної системи та запровадження нових економічних механізмів, які дозволять підвищити її ефективність.

Нинішня модель бюджетної системи формує простір для маніпулювання фінансовими потоками, внаслідок чого бюджетні ресурси часто використовують не за призначенням, неефективно, а на окремих рів-

нях бюджетної системи формуються дисбаланси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інституційним дослідженням бюджетної системи України присвячено чимало наукових праць провідних вітчизняних вчених-економістів. Так, Т. Боголіб визначає, що "впровадження інституційного підходу до дослідження бюджетної системи є важливим та включає визначення ознак інституту бюджетного регулювання, інституційного середовища, яке забезпечує його функціонування, трансакційних витрат із застосуванням теорії суспільного вибору. Інститути бюджетної системи мають складну внутрішню структуру норм, правил, еволюція цих інститутів тісно пов'язана з розвитком інститутів державного управління, макроекономічного регулювання" [1, 57].

В рамках цього напрямку української фінансової думки вперше в науковий обіг введено поняття "інституційна архітектура бюджетної системи", як "комплекс основних правил, норм, законодавчих і

нормативно-правових актів, спеціалізованих установ, які забезпечують оптимальне бюджетне співвідношення, зокрема, такі, як питома вага дохідної і видаткової частин бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, обсяг державного боргу у валовому внутрішньому продукті, структури доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання” [2, 15]. Окрім цього, запропоновано використання адаптивної бюджетної архітекτονіки, що базується на системі бюджетного регулювання і враховує оптимальне співвідношення між її елементами та циклічність соціально-економічного розвитку.

Подальший розвиток архітектоніка бюджетної системи отримала у працях І. Чугунова [12], Л. Лисяк [7; 8], І. Запатріної [5], А. Мярковського [9] та ін., в працях яких закладено теоретичні основи дослідження інституційної архітектури бюджетної системи України, її ефективності.

Мета статті. Проте, на наш погляд, невіршеною залишається проблема дослідження особливостей трансформації інституційної архітектури бюджетної системи України, визначення протиріч еволюції її інститутів, що й визначає мету даної статті, обумовлює її актуальність.

Виклад основного матеріалу. Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. особливої актуальності набувають інституціональні та неінституціональні підходи до дослідження бюджетної системи, оскільки її трансформація, удосконалення управління бюджетним процесом значною мірою пов'язано зі зміною інституційного середовища суспільства.

Стійкість бюджетної системи, збалансованість доходів і видатків, досконалість системи бюджетного регулювання залежать від рівня та якості діяльності інституцій, які забезпечують бюджетний процес. Институ-

ційний підхід передбачає розгляд бюджетної системи, яка динамічно розвивається, постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку.

Більшість досліджень інституціональних трансформацій здійснюється в рамках неінституціоналізму або новітньої інституціональної економіки, в якій визначається роль інститутів як обмежень у здійсненні відповідних економічних заходів, тоді як стара інституціональна економіка зосереджувала увагу на моделюванні інститутів як визначального чинника пізнавальної здатності агента. При дослідженні сучасних процесів інституціональних змін, інституціонального каркасу як бази вивчення причин і природи фінансово-економічних трансформацій необхідним є застосування концепцій і інструментарію нової інституціональної економіки для пояснення трансформаційних процесів, як невизначеність, ергодичність, “ефект колії”. При цьому, слід зазначити, що проблемам дослідження фінансово-економічних трансформацій в рамках інституціональної теорії присвячено чимало фундаментальних досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених-економістів, зокрема В. Вольчика [3], Р. Нурєєва [10], В. Полтеровича [11], Е. Яновського [13], Г. Демсеца [14], Р. Коуена [6], Д. Норта [15], Р. Солоу [16] та інших.

Дослідження природи фінансово-економічних трансформацій в рамках новітньої інституціональної економіки вимагає переосмислення основ традиційної економічної теорії, особливо в частині положень, що стосуються невизначеності та ергодичності. Як правило, економісти не приділяють багато уваги структуруванню та улагодженню навколишнього середовища з метою зменшення невизначеності, а також урахуванню його динамічності, яке ставить перед нами нові виклики і проблеми, що вимагають

раціональних рішень, і це підіймає фундаментальне питання: якщо економічні агенти, особливо в особі держави, державних органів влади, займаються віднайденням нових постулатів, концепцій фінансово-економічного розвитку країни, то наскільки коректним буде застосування попередньої парадигми та накопиченого досвіду, і як пояснити природу відповідних трансформацій.

Неоінституціональна теорія відносить інститут бюджету до базових інститутів держави, виокремлюючи інститут доходів бюджету (у його складі – інститут податку та інститут неподаткових надходжень) та інститут видатків бюджету (у його складі – інститут державних закупівель, інститут трансфертів та ін.). Серед базових інститутів бюджетної моделі суспільства виокремлюють інститути власності, влади, довіри, права, які пронизують всю бюджетну систему і є підґрунтям, основою бюджетної політики держави [8, 369, 379].

На наш погляд, у бюджетній системі України можна виокремити низку проблем інституційного характеру:

1) фінансова система перерозподільчого характеру з переважаючими вертикальними зв'язками;

2) високий ступінь диференціації суб'єктів місцевого самоврядування за ступенем бюджетної забезпеченості, обумовлена різним рівнем економічного розвитку регіонів;

3) недостатність наукових підходів до оптимізації структури доходів бюджетів і структури податків, що передбачає виявлення їх макроекономічної ефективності. Незважаючи на тривалий процес удосконалення, існуюча податкова система України продовжує виконувати швидше фіскальну функцію при дотриманні принципів віддачі від масштабу і мінімізації трансакційних витрат, ніж регулюючу функцію, тобто залишається орієнтованою більше на досягнення своїх цілей, ніж на досягнення мети

максимізації суспільного добробуту в довгостроковій перспективі;

4) недостатність науково обґрунтованих підходів до розподілу суспільних ресурсів, внаслідок відсутності механізмів виявлення громадських уподобань, особливостей прийняття політичних рішень, а також залежності розвитку системи від колишньої траєкторії;

5) низький рівень довгострокової ефективності бюджетних витрат;

Охарактеризуємо деякі з найважливіших інституційних особливостей бюджетної системи України на сучасному етапі розвитку.

1. Збільшення частки держави в економіці, все більший зсув прав власності на користь центрального уряду і концентрація бюджетних коштів на державному рівні;

2. Підтримання вертикального фіскального дисбалансу в розподілі повноважень і зобов'язань рівнів влади: дохідні повноваження зміщені на користь центру, а витратні зобов'язання – на користь регіонів. Значущість цього дисбалансу посилюється тією обставиною, що на державному рівні концентруються зобов'язання концептуального характеру, водночас на місцевих рівнях – зобов'язання соціального характеру.

Проблемними є питання не лише вертикальної організації сектору, що пов'язано з пошуком балансу в розподілі коштів між центральним та місцевими бюджетами, а й на горизонтальному рівні:

– хронічні дефіцити бюджету, державних цільових фондів та потужних державних компаній призводять до системних макроекономічних проблем;

– неефективна організація спеціального фонду бюджету зумовлює недофінансування важливих напрямів державних видатків;

– Стабілізаційний фонд замість підтримки економічної активності часто використовується для фінансування окремих ви-

- датків у режимі “ручного управління”, в обхід норми про необхідність їх затвердження Верховною Радою України;
- видатки розвитку розпорошені, їхня ефективність досить низька, тому стимулюючий ефект є мінімальним.

Інститутами вирівнювання вертикального дисбалансу були: трансферти з державного бюджету бюджетам нижчих рівнів; регулюючі податки, до яких належали податок на прибуток, акцизи, ПДВ та ПДФО.

Таким чином, централізація бюджетної системи України підтримує її перерозподільний характер і надає центру великі можливості в плані маніпулювання фінансовим забезпеченням регіонів.

3. Еволюція міжбюджетних відносин. Логіка розвитку міжбюджетних відносин в першому десятилітті XXI століття дозволяє виявити таку закономірність. Поліпшення зовнішньої кон'юнктури і зростання доходів бюджетної системи сприяють збільшенню різноманітності у відносинах центру з суб'єктами, допущенню їм деякої ініціативи знизу, про що, зокрема, свідчить функціонування фондів реформування регіональних і муніципальних фінансів та регіонального розвитку, і деформалізації відносин. Погіршення зовнішньої кон'юнктури і зменшення доходів бюджетів, навпаки, призводить до зниження маневру в управлінні ресурсами і все більшої формалізації міжбюджетних відносин.

Оскільки необхідність подальшого реформування існуючої бюджетної системи очевидна, тому повинні реалізовуватися такі принципи ефективного і відповідально-го управління публічними фінансами:

- фінансова прозорість;
- стабільність і довгострокова стійкість бюджетів;
- ефективна та справедлива система міжбюджетних відносин;
- консолідація бюджету та бюджетного процесу;

- середньострокове фінансове планування;
- бюджетування, орієнтоване на результат;
- ефективний фінансовий контроль і моніторинг.

Таким чином, до інститутів розвитку бюджетної системи можна віднести:

1. Середньострокове фінансове планування. В умовах перманентної економічної кризи, здатної серйозно загостритися під впливом зовнішнього шоку, будь-яке прогнозування ненадійне, використання його в якості основи для середньострокових фінансових планів є передчасним. Тим часом сам інститут середньострокового фінансового планування, на наш погляд, можна розцінювати як перехід до квазіпланової системи державних фінансів. Квазіпланової, тому що стан бюджетної сфери є похідним від стану тієї сфери (а саме, реального сектору економіки), яка не є об'єктом планування і жорсткого державного регулювання.

2. Бюджетування, орієнтоване на результат (програмно-цільовий метод), метою якого є посилення ефективності витрачання бюджетних коштів, прив'язка планованої бюджетної допомоги до результатів її використання, ступеня досягнення планових показників у звітному періоді. Стосується системи міжбюджетних відносин, а також розподілу бюджетних коштів між одержувачами соціальної сфери, системи охорони здоров'я, освіти тощо. Цей інститут містить елементи ринку: по-перше, він передбачає конкуренцію бюджетотримувачів за фінансові ресурси; по-друге – включає оцінку ефективності витрачання бюджетних коштів.

3. Інститути росту і антикризового управління – стабілізаційні фонди. Це створило як нові можливості для української економіки (в плані управління державними витратами), так і несло в собі нові небезпеки (надмірна емісія грошей, інфляція, зниження ефективності витрачання бюджетних коштів). У зв'язку з цим в управлінні державними фінансами виникають дві зустрічні

тенденції: 1) створення резервів фінансових ресурсів; 2) використання коштів на пріоритетних ділянках національної економіки.

4. Інститути взаємодії громадського та корпоративного секторів економіки – інститут держзамовлення, державно-приватного партнерства.

Висновки. Таким чином, у розвитку інститутів бюджетної системи простежується очевидне протиріччя. З одного боку, воно протікає в руслі загальної тенденції зміцнення центрального рівня влади та посилення перерозподільчої функції державних фінансів. З іншого боку, держава з метою підвищення ефективності використання централізованих фінансових ресурсів робить спроби створення аналога конкурентного ринку при їх розподілі. Однак в Україні ці спроби натикаються на “пастки” публічного сектору економіки.

Отже, методологія та аналітичний інструментарій інституціональної і неінституціональної теорії можуть суттєво поглибити теоретичні і практичні розробки в сфері бюджетної системи та їх подальшу практичну імплементацію з метою підвищення ефективності її функціонування у подальшій перспективі, зокрема, в умовах поглиблення глобалізаційних процесів, що набуло особливої актуальності для економіки України на сучасному етапі розвитку.

Література

1. Боголіб Т.М. Інституційна основа бюджетної системи України / Т.М. Боголіб // Наукові праці ДонНТУ. – Сер. : “Економіка”. – 2013. – № 2 (44). – С. 57–69.
2. Інституціональна архітектура і динаміка економічних преобразовань / под ред. д-ра економ. наук А.А. Гриценко. – Х. : Форт, 2008. – 928 с.
3. Вольчик В.В. Возможности традиционного институционализма при исследовании институциональных изменений в экономике //

Научные труды ДонНТУ. – Сер. : “Экономика”. – 2008. – Вып. 34–1. – С. 37–45.

4. Гриценко А.А. Институциональные ответы на вызовы современного глобального кризиса // Научные труды ДонНТУ. – Сер. : “Экономика”. – 2009. – Вып. 37–1. – С. 28–34.

5. Запатріна І.В. Інституційні аспекти реалізації концепції “двох бюджетів” на прикладі російського досвіду / І.В.Запатріна // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 18–29.

6. Коуэн Р. Зависимость от предшествующей траектории развития, причинная связь и экономическая политика // Terra Economicus. – 2004. – № 4. – С. 10–29.

7. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки : автореф. дис. ... на зд. наук. ступ. д-ра економ. наук : за спец. 08.00.08 “Гроші, фінанси і кредит” / Л.В. Лисяк. – К., 2010. – 37 с.

8. Лисяк Л.В. Бюджетна політика в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України. – К. : ДННУ “Академія фінансового управління”, 2009. – 600 с.

9. Мярковський А.І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А.І. Мярковський // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 13–18.

10. Нуреев Р.М., Латова Ю.В. Россия и Европа: эффект колеи (опыт институционального анализа истории экономического развития). – Калининград: Издательство им. И. Канта, 2010. – 531 с.

11. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24–50.

12. Чуунов І.Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І.Я. Чуунов, Л.В. Лисяк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 3–11.

13. Яновский Э.А. Импорт институтов стран с переходной экономикой: критерии отбора, предпосылки и издержки введения // Институт экономики переходного периода. – М., 2003. – 22 с.

14. Demsetz H. *Toward a theory of property rights* // *American Economic Review*. – 1967. – № 57 (2). – P. 347–359.

15. North D. *Understanding the process of economic change*. – М. : Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 256 с.

16. Solow R.M. *Economic history and economics* // *American Economic Review*. – 1985. – № 75 (2). – P. 328–331.

References

1. Bogolib, T.M. (2013). *Institutsiyna osnova byudzhetnoi systemy Ukrainy* [Institutional base budget system of Ukraine]. *Naykovi pratsi DonHTU – Scientific labours of DonHTU*, 2 (44), 57–69 [in Ukrainian].

2. Gritsenko, A.A. (2008). *Institutsionalnaya arhitektonika i dinamika ekonomicheskikh preobrazovaniy* [Institutional architectonic and dynamics of economic transformation]. *Harkov* [in Russian].

3. Volchik, V.V. (2008). *Vozmozhnosti traditsionnogo institutsionalizma pri issledovanii institutsionalnykh izmeneniy v ekonomike* [Features of traditional institutionalism in the study of institutional changes in the economy]. *Nauchnyye trudy DonNTU – Scientific works of DonNTU*, 34–1, 37–45 [in Russian].

4. Gritsenko, A.A. (2009). *Institutsionalnyye otvety na vyzovy sovremennogo globalnogo krizisa* [Institutional responses to the challenges of today's global crisis]. *Nauchnyye trudy DonNTU – Scientific works of DonNTU*, 37–1, 28–34 [in Russian].

5. Zapatrina, I.V. (2006). *Instyutysiyni aspekty-realizatsii kontseptsii "dvoh biudzhetiv" na prykladi rosiyskogo dosvidu* [The institutional aspects of the concept of "two budgets" in example of Russian experience]. *Finansy Ukrainy – The finance of Ukraine*, 9, 18–29 [in Ukrainian].

6. Kouen, R. (2004). *Zavisimost ot predshestvuyushey traektorii razvitiya, prichinnaya svyaz i ekonomicheskaya politika* [Dependence on the previous trajectory of development, causal link and economic policy]. *Terra Economicus*, 4, 10–29 [in Russian].

7. Lysyak, L.V. (2010). *Biudzhetna polityka u systemi derzhavnogo reguliuvannya ekonomiku*

[Fiscal policy in the state regulation of the economy]. Thesis: 08.00.08. Kyiv [in Ukrainian].

8. Lysyak, L.V. (2009). *Byudzhetna polityka v systemi derzhavnogo reguliuvannya sotsialno-ekonomichnogo rozvytku Ukrainy* [Fiscal policy in the system of state regulation of social and economic development of Ukraine]. Kyiv DNNU "Akademlyia finansovogo upravlinnya", [in Ukrainian].

9. Myarkovskiy, A.I. (2009). *Biudzhetnyj kodeks Ukrainy v konteksti biudzhetnoi reformy* [Budget Code of Ukraine in the context of budget reform]. *Finansy Ukrainy – The finance of Ukraine*, 8, 13–18 [in Ukrainian].

10. Nureev, R.M., Latova, Yu.V. (2010). *Rossia i Yevropa: effekt kolei (opyit institutsionalnogo analiza istorii ekonomicheskogo razvitiya)* [Russia and Europe: the effect of the track (the experience of the institutional analysis of the history of economic development)]. *Kaliningrad: Izdatelstvo im. I. Kanta* [in Russian].

11. Polterovich, V.M. (2001). *Transplantatsiya ekonomicheskikh institutov* [Transplantation of economic institutions]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii – Economic research of modern Russia*, 3, 24–50 [in Russian].

12. Chugunov, I.Ya. (2009). *Biudzhetna sistema v instyutysiynomu seredovyschi suspilstva* [The budget system in the institutional environment of society]. *Finansy Ukrainy – The finance of Ukraine*, 11, 3–11 [in Ukrainian].

13. Yanovskiy, E.A. (2003). *Import institutov stran s perehodnoy ekonomikoy: kriterii otbora, predposylki i izderzhki vvedeniya* [Import institutions of countries with economies in transition: the selection criteria, conditions and costs of administration]. *Moscow* [in Russian].

14. Demsetz, H. *Toward a theory of property rights*. (1967). *American economic review*, 57 (2), 347–359.

15. North, D. *Understanding the process of economic change*. (2010). – Moscow.

16. Solow, R.M. *Economic history and economics* (1985). *American economic review*, 75 (2), 328–331.