

Я. В. Матузка

керівник Юридичного департаменту ПАТ КБ “Приватбанк”, Київ, Україна

В. І. Горбатюк

кандидат наук з державного управління, завідувач відділу правового забезпечення фіскальної політики Юридичного департаменту Міністерства фінансів України, Київ, Україна, gor_vikt@ukr.net

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-ЕВОЛЮЦІЙНИЙ КОНТЕНТ ФОРМУВАННЯ “НОВОЇ” ЯКОСТІ БЮДЖЕТНИХ ІНСТИТУТІВ

Анотація. У статті досліджено інституціонально-еволюційні аспекти формування “нової” якості бюджетних інститутів та наведено концептуальні положення управління їх ефективністю. Аналіз змісту формування “нової” якості бюджетних інститутів здійснено з точки зору необхідності структурного підходу до трансформаційних перетворень “старої” якості бюджетних інститутів у “нову”. В умовах глобальних викликів і жорсткої економії ресурсів їх “нова” якість визначена як становлення нового інституційно-організаційного формату державних фінансів. Розглянуто три моделі побудови інституту бюджетних відносин та ефективності їхньої роботи. Показано загрози, що можуть виникати під час становлення “нової” якості бюджетних інститутів. Підкреслено, що вона зазнає впливу змін у інституціональній, науково-технічній і соціально-економічній структурах та залежить від правил і норм бюджетної сфери, стандартів поведінки й стереотипів мислення управлінців, їхньої інтуїції та цінностей, якими вони оперують. Розкрито концептуальні положення еволюційного й революційного перетворення “старої” якості бюджетних інститутів на “нову”. Визначено та обґрунтовано необхідні заходи для забезпечення відкритості фінансово-господарської діяльності, зв'язку фінансової інформації з конкретними кінцевими результатами роботи органів влади, створення єдиного середовища для всіх учасників бюджетного процесу, організованого за одними правилами й принципами. Наведено підходи до формування загальної архітектури системи “Електронний бюджет” та очікувані переваги її реалізації. Доведено, що під час еволюції бюджетних інститутів, в умовах інституціональної невизначеності, вони можуть приймати колективні рішення стосовно нових правил взаємодії та створення власних інститутів.

Ключові слова: бюджетний інститут, якість інституту, інституціональний зміст, інститут узгодження, “нова” якість.

Табл. 2. Літ. 24.

Yaroslav Matuzka

PJSC CB “PrivatBank”, Kyiv, Ukraine

Viktoriia Horbatiuk

Ph.D. (Public Administration), Ministry of Finance of Ukraine, Kyiv, Ukraine, gor_vikt@ukr.net

INSTITUTIONAL-EVOLUTIONARY CONTENT FOR THE FORMATION OF THE “NEW” QUALITY OF BUDGETARY INSTITUTIONS

Abstract. The article explores the institutional and evolutionary aspects of the formation of the “new” quality of budgetary institutions and presents conceptual provisions for managing their effectiveness. An analysis of the content of the formation of the “new”

© Матузка Я. В., Горбатюк В. І., 2017

quality of budgetary institutions is carried out regarding the need for a structural approach to transforming the “old” quality of budgetary institutions into a “new” one. In the context of global challenges and austerity of resources, their “new” quality is defined as the emergence of a new institutional and organizational format for public finance. Three models of the construction of the institution of budget relations and the effectiveness of their work are considered. The threats that can arise during the formation of the “new” quality of budget institutions are shown. It is stressed that it is influenced by changes in the institutional, scientific, technical and socio-economic structures and depends on the rules and norms of the budgetary sphere, standards of behavior and stereotypes of managers' thinking, their intuition and values they work on. The conceptual provisions of the evolutionary and revolutionary transformation of the “old” quality of budget institutions into the “new” one are revealed. Necessary measures are identified and justified to ensure the openness of financial and economic activities, the connection of financial information with specific end results of the work of government bodies, the creation of an overall environment for all participants in the budgetary process, organized according to common rules and principles. Approaches to the formation of the overall architecture of the Electronic Budget system and the expected benefits of its implementation are presented. It is proved that during the evolution of budgetary institutions, under conditions of institutional uncertainty, they can make collective decisions regarding new rules of interaction and the creation of their own institutions.

Keywords: budgetary institution, quality institution, institutional maintenance, coordination institute, “new” quality.

JEL classification: H61.

Я. В. Матузка

руководитель Юридического департамента ПАО КБ “Приватбанк”, Киев, Украина

В. И. Горбатюк

кандидат наук по государственному управлению, заведующая отделом правового обеспечения фискальной политики Юридического департамента Министерства финансов Украины, Киев, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ЭВОЛЮЦИОННЫЙ КОНТЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ “НОВОГО” КАЧЕСТВА БЮДЖЕТНЫХ ИНСТИТУТОВ

Аннотация. В статье исследованы институционально-эволюционные аспекты формирования “нового” качества бюджетных институтов и представлены концептуальные положения управления их эффективностью. Анализ содержания формирования “нового” качества бюджетных институтов проведен с точки зрения необходимости структурного подхода к трансформационным преобразованиям “старого” качества бюджетных институтов в “новое”. В условиях глобальных вызовов и жесткой экономии ресурсов их “новое” качество определено как становление нового институционно-организационного формата государственных финансов. Рассмотрены три модели построения института бюджетных отношений и эффективности их работы. Показаны угрозы, которые могут возникать во время становления “нового” качества бюджетных институтов. Подчеркнуто, что оно подвергается влиянию изменений в институциональной, научно-технической и социально-экономической структурах и зависит от правил и норм бюджетной сферы, стандартов поведения и стереотипов мышления управленцев, их интуиции и ценностей, которыми они оперируют. Раскрыты концептуальные положения эволюционного и революционного преобразования “старого” качества бюджетных институтов в “новое”. Определены и

обоснованы необходимые меры для обеспечения открытости финансово-хозяйственной деятельности, связи финансовой информации с конкретными конечными результатами работы органов власти, создания единой среды для всех участников бюджетного процесса, организованной по одним правилам и принципам. Представлены подходы к формированию общей архитектуры системы “Электронный бюджет” и ожидаемые преимущества ее реализации. Доказано, что во время эволюции бюджетных институтов, в условиях институциональной неопределенности, они могут принимать коллективные решения относительно новых правил взаимодействия и создания собственных институтов.

Ключевые слова: бюджетный институт, качество института, институциональное содержание, институт согласования, “новое” качество.

Ринкова система господарювання в Україні формується на тлі складного становлення державності та демократизації суспільного життя. Провідне місце у здійсненні глибинних соціально-економічних перетворень належить інституціональному чиннику, якісні рушії котрого утворюються під час інституціоналізації фінансово-економічних відносин, що супроводжує суспільний розвиток. Значення інституціональних змін зростає за умов сучасної трансформації соціально-економічної системи.

Висвітленню загальних інституціональних аспектів управління державними фінансами й проблем їх адаптації до глобального фінансового простору присвячено праці таких українських учених, як О. Г. Білорус, Т. В. Бугай, З. С. Варналій, С. С. Гасанов, С. М. Голубка, А. А. Гриценко, А. І. Даниленко, Т. І. Єфименко, В. В. Зимовець, О. Ф. Івашина, Н. М. Краус, В. Д. Лагутін, П. М. Леоненко, В. В. Небрат, С. В. Онищенко, Ю. В. Павленко, В. П. Решетило, Н. А. Супрун, Г. Г. Старостенко, А. А. Чухно [1–18] та ін. Серед зарубіжних дослідників окресленої проблематики слід виділити лауреатів Нобелівської премії з економіки Д. Норту [19] та Дж. Е. Стігліца [20]. Водночас чимало питань, зокрема формування “нової” якості бюджетних інститутів економіки крізь призму інституціонально-еволюційної теорії, розкриті недостатньо.

З огляду на це метою статті є вивчення інституціональних особливостей становлення “нової” якості бюджетних інститутів, а також розкриття концептуальних положень управління ефективністю бюджетних інститутів, що передбачає аналіз інституціонального змісту формування їх “нової” якості, розроблення заходів для забезпечення відкритості фінансово-господарської діяльності, зв'язку фінансової інформації з конкретними кінцевими результатами роботи органів влади, створення єдиного середовища для всіх учасників бюджетного процесу, організованого за одними правилами й принципами.

“Нову” якість бюджетних інститутів в умовах глобальних викликів потрібно розглядати як становлення нового інституційно-організаційного формату державних фінансів у період жорсткої економії ресурсів і ключовий механізм, покликаний коригувати недоліки та посилювати фінансово-економічний поступ України. Інституціональний розвиток як важлива складова фінансово-економічного розвитку відображає еволюцію й інститутів, створених людиною в процесі господарської діяльності, й самої людини.

Подібний підхід цілком виправданий, оскільки інституціональна соціально-економічна модель суспільства широко використовується в наукових дослідженнях. Аналіз її структурно-функціонального аспекту дає можливість виокремити дію специфічних факторів економічного поступу [9, с. 31].

Досвід провідних країн показує, що найуспішнішим фінансово-економічний розвиток був там, де інституціональна структура ринкової економіки побудована з урахуванням традиційних цінностей, норм і правил суспільного життя. Очевидно, що існує взаємозалежність ступеня економічного розвитку та стану інститутів, фінансово-економічної й інституціональної динаміки.

Становлення та розбудова бюджетних інститутів у світі мають досить довгу історію. Розглядаючи окремі етапи еволюції таких інститутів, можна чітко окреслити зміни ролі держави в процесах розподілу національного багатства та її місця в соціально-економічних процесах загалом.

Функціональне призначення бюджетних інститутів полягає у визначенні рамкових обмежень реалізації економічної мотивації та поведінки суб'єктів господарювання, економічних виборів, відносин і процесів. Правила й санкції створюють потрібний рівень господарського порядку, роблять роботу бюджетних інститутів стабільною та передбачуваною. Ефективність функціонування бюджетних інститутів залежить як від їхньої якості, так і від загальності й дієвості спонукальних механізмів їх дотримання [2, с. 63].

У світі напрацьовано та вдало використовується три моделі організації роботи бюджетних інститутів (табл. 1). Варто зазначити, що кожна з них має право на існування та може вирішувати завдання ефективною реалізації бюджетного процесу на всіх рівнях влади. Зважаючи на євроінтеграційний

Таблиця 1. Моделі побудови інституту бюджетних відносин

Модель	Особливості моделі
I	Дотримання принципу фінансової автономії кожного рівня влади в державі. Податки чітко розмежовуються між територіальними рівнями та закріплюються за відповідними бюджетами. За такого підходу до побудови бюджетної системи країни справляються державні, регіональні й місцеві податки та збори, що повністю потрапляють до відповідних бюджетів. Таким чином забезпечується відносна незалежність рівнів влади один від одного, а виконання покладених на неї функцій фінансується переважно за рахунок власних податкових джерел
II	Застосування спільної бази оподаткування для різних рівнів державної влади. Тому кожен рівень влади (центральна, регіональна, місцева) визначає диференційовані ставки в межах одного й того самого податку. Водночас загальна ставка податку по країні формується як сума таких ставок на центральному, регіональному й місцевому рівнях
III	Дотримання принципу фіксованого пайового розподілу основних податків і зборів між різними рівнями влади. Завдяки цьому в країні з такою бюджетною системою для кожного з них встановлюється фіксована частка надходжень від певного податку

Складено за: Варналій З. С., Бугай Т. В., Онищенко С. В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271 с.; Зайчикова В. Фінансові інструменти політики стабілізації державних фінансів в зарубіжних країнах. Вісник КНУ імені Т. Шевченка. Сер.: економіка. 2013. № 8 (149). С. 36–41; Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці: монографія. Київ: КНТЕУ, 2007. 248 с.; Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.; Супрун Н. А. Еволюція вітчизняної моделі корпоративного управління: монографія. Київ: КНЕУ, 2009. 272 с.

курс України, в питаннях інституціонального забезпечення й належної організації діяльності бюджетних інститутів передусім варто орієнтуватися на досвід провідних країн ЄС.

У процесі становлення “нової” якості бюджетних інститутів можуть виникати такі загрози:

- неадекватність реалізації запозичених норм для функціонування бюджетних інститутів;
- імовірність перейняття не лише позитивних, а й негативних рис бюджетних інститутів;
- інституційний конфлікт унаслідок дисфункції “імплантованого” інституту [16, с. 227];
- суперечність між офіційними нормами та їх сприйняттям у суспільстві;
- посилення неоднорідності інституційного середовища, в котрому функціонують бюджетні інститути;
- подекуди опортуністична й девіантна поведінка працівників, службових осіб бюджетних інститутів.

Варто зауважити: запозичення може виступати механізмом поліпшення якості бюджетних інститутів, що реалізується в процесі революційної заміни традиційних елементів, які переважають та добре зарекомендували себе в більшості розвинутих країн. Домінування запозичення елементів і норм західної практики управління бюджетними інститутами виступає інституційним обмеженням, у рамках котрого формуються елементи якості бюджетних інститутів в Україні.

Проблемним полем зміни якості бюджетних інститутів стало інтегрування історичних умов і традиційно сформованих елементів інституційного середовища. Модернізація за суто західними стандартами, без урахування власного історичного досвіду, виявилася не тільки неефективною, а подекуди й деструктивною. Справді, “успіх реформування малоефективних економік не західних країн (у тому числі й України) обов’язково передбачає віднайдення продуктивного, гармонійного, збалансованого синтезу власних цивілізаційних засад та передового (й не обов’язково лише західного) досвіду” [14, с. 5]. Отже, оцінка можливості та ефективності адаптації запозичених інститутів повинна ґрунтуватися насамперед на дослідженні традиційно сформованого інституційного середовища з урахуванням історичної траєкторії розвитку конкретного суспільства. Ігнорування цих еволюційних параметрів при запозиченні бюджетних інститутів призводить до виникнення інституційних аномалій і деструкцій інституційного середовища, що сьогодні можна спостерігати у сфері бюджетних відносин.

Розглядаючи становлення “нової” якості бюджетних інститутів, слід виходити з положення про те, що інституційне середовище перебуває у стані перманентної трансформації, тобто постійно еволюціонує. Загалом великі інституційні трансформації відбуваються поступово, й самі бюджетні інститути є результатом еволюційних змін. Надалі вже ці інститути виступають фундаментом формування суспільної та індивідуальної поведінки

суб'єктів фінансових відносин, а отже, є чинником розбудови інституційної структури бюджетної сфери. Створення стабільного підґрунтя для ефективного функціонування бюджетних інститутів потребує напрацювання не лише численних інституційних норм, а й механізмів їх реалізації. Як зауважує Д. Норт, “економічні моделі специфічні для особливих сукупностей інституціональних обмежень, що радикально змінюються впродовж часу” [19, с. 141]. Усвідомлення ролі цих обмежень та їх значення на різних історичних етапах актуалізує потребу в дослідженні цілого комплексу різних детермінант господарського розвитку, від котрих залежить дієвість управління якістю бюджетних інститутів [13, с. 48, 227, 279].

До основних бар'єрів на шляху ефективного розвитку й формування “нової” якості бюджетних інститутів слід віднести: низький рівень довіри до бюджетних інститутів і механізму їх роботи [5, с. 441; 8]; недостатній розвиток інституту контролю в бюджетній сфері; нестабільність макроекономічної ситуації в країні; неповну відповідність нормативно-правової бази бюджетної сфери характеру відносин, що склалися в бюджетних інститутах.

Пріоритетні цілі економічного розвитку країни повинні досягатися шляхом комплексного розв'язання кола завдань у сфері фінансово-бюджетної політики, ключовими з котрих є: фінансове оздоровлення економіки регіонів; удосконалення політики в царині доходів і витрат, а також місцевих гарантій та інвестицій; підвищення прозорості системи фінансів, якості й достовірності бюджетного обліку та звітності; поліпшення системи контролю, введення процедур незалежної експертизи; модернізація бюджетного процесу, пов'язана з упровадженням інформаційних технологій, що дають змогу забезпечити вищий рівень фінансового планування й контролю; бюджетування за цілями та результатами; інвентаризація бюджетних послуг, розроблення й уведення стандартів їхньої якості, а також системи оцінки ефективності та результативності бюджетних витрат; забезпечення реалістичності бюджету країни, безумовне виконання зобов'язань перед бюджетодержувачами й кредиторами; зменшення та ліквідація простроченої кредиторської заборгованості бюджетів міст, селищ; проведення адміністративної реформи, оптимізація структури органів місцевого самоврядування; підвищення кваліфікації державних службовців, удосконалення методів оцінки їхньої праці [17, с. 95]. Виконанню окреслених завдань сприятимуть реформування бюджетного процесу та управління витратами, перехід до бюджетування, орієнтованого на результат, проведення адміністративної реформи та відповідна кадрова політика, оптимізація механізму інвестування, створення умов для розвитку доходної бази, вдосконалення боргової політики, скорочення й ліквідація простроченої кредиторської заборгованості.

У свою чергу, потребують розв'язання проблеми надмірної регламентованості бюджетної системи, її націленості на утримання мережі бюджетних установ та відсутності стимулів до ефективного надання державних і муніципальних послуг. З цією метою в законодавстві передбачене підвищення правового статусу державних і муніципальних установ; упровадження но-

вих форм надання й фінансового забезпечення таких послуг; сприяння більшій прозорості та відкритості діяльності закладів, що їх надають, для споживачів цих послуг та ін. [21–23].

Наразі запровадження бюджетування, орієнтованого на результат, як інструменту управління державними фінансами, спрямованого на підвищення ефективності бюджетних витрат, може бути успішнішим на регіональному й місцевому рівнях. Адже, по-перше, відпрацювати методіку простіше на об'єктах менших розмірів. По-друге, сформулювати та оцінити соціальну значимість витрат легше саме на цих рівнях, оскільки завдання, що ставляться перед відповідними органами влади, найчастіше мають характер конкретної бюджетної послуги.

Розглянемо розв'язання кожної проблеми окремо.

Недостатня стійкість і незбалансованість бюджету. Для забезпечення довгострокової збалансованості й стійкості державного бюджету потрібно насамперед застосувати механізм обмеження зростання його витрат, а також відновлення достатніх обсягів резервів. Окрім того, у світлі реформування національної системи управління державними фінансами необхідно вжити комплекс заходів, а саме:

- розробити та втілити ефективну бюджетну стратегію України, що включає довгостроковий прогноз основних параметрів вітчизняної бюджетної системи, факторів і умов формування й реалізації ключових напрямів бюджетної політики, фінансового забезпечення державних програм із урахуванням цілей, особливостей, умов соціально-економічного розвитку країни в довгостроковій перспективі;

- закріпити законодавчо бюджетні правила використання нафтогазових доходів;

- підтримувати безпечний рівень і відповідну структуру державного боргу України [24, с. 65].

Залежність бюджету від зовнішньоекономічної кон'юнктури й досить високий рівень ризиків для національної бюджетної системи потребують жорсткіших обмежень боргового навантаження. За існування ризику збільшення дефіциту бюджету необхідним заходом є також розроблення основних напрямів боргової політики. Загалом політика державних запозичень повинна виходити з необхідності підтримки на прийнятному рівні обсягу боргу України, що допоможе забезпечити стійкість держбюджету.

Низька ефективність бюджетних витрат. Як уже зазначалося, головним інструментом її підвищення є розвиток державних програм. Для усунення обмежень на всіх рівнях управління при їх формуванні передбачається:

- 1) перехід до довгострокового бюджетного планування як на державному, так і на регіональному рівні. З цією метою слід розробити методичні рекомендації щодо створення довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку та бюджетних стратегій суб'єктів країни, що має сприяти об'єднанню державних програм у систему стратегічного планування в середньостроковій перспективі. Важливою передумовою цього може стати

визначення “стелі” витрат за кожною програмою на повний термін її реалізації. Це дасть змогу окреслити пріоритети в розподілі бюджетних асигнувань, а також стимулюватиме відповідальних виконавців державних програм до виявлення й використання резервів для перерозподілу та підвищення ефективності використання бюджетних коштів;

2) розширення прав відповідальних виконавців згаданих програм із метою посилення їхньої фінансової самостійності. Для реалізації цього напряму потрібно закріпити їхні повноваження в рамках бюджетного процесу на стадії як підготовки проекту закону про бюджет, так і виконання бюджету з можливістю внесення (за потреби) змін у відповідні нормативно-правові акти;

3) розроблення загальних підходів до узгодження державних програм регіонального розвитку з відповідними програмами України задля поліпшення якості перших. Для цього доцільно провести коригування вже затверджених державних програм України, в яких реалізуються повноваження з предметів спільного з її регіонами ведення, з метою повнішого відображення участі регіонів у досягненні цілей відповідних державних програм України [20, с. 151; 24, с. 66].

Задля забезпечення можливості оперативних коригувань ходу реалізації вказаних державних програм важливо розширити перелік статистичних показників, котрі формуються щокварталу й щомісяця та створюють підґрунтя для прийняття управлінських рішень.

Перегляд системи надання міжбюджетних трансфертів. Щоб досягти бажаного економічного ефекту, потрібно насамперед мотивувати регіони й місцеві утворення, а це, у свою чергу, прискорить економічне зростання. Наразі регіони не зацікавлені в досягненні сприятливого результату від інвестування, оскільки при залученні значних ресурсів під інвестиційні проекти, зі зростанням доходів від новостворених виробництв прямо пропорційно знижується обсяг трансфертів.

Посилення фінансової самостійності та збалансованості місцевих бюджетів. У цьому контексті доцільно передати в розпорядження місцевих бюджетів ті податкові доходи, на збір котрих можуть впливати більшою мірою саме органи місцевого самоврядування. Законодавче регулювання міжбюджетних відносин і визначення окремих елементів оподаткування сприятиме зміцненню доходної бази та ухваленню збалансованих економічних рішень.

Для забезпечення відкритості фінансово-господарської діяльності, взаємозв'язку фінансової інформації з конкретними кінцевими результатами діяльності органів влади, створення єдиного середовища для всіх учасників бюджетного процесу, організованого за одними правилами й принципами, потрібно:

– дематеріалізувати всі носії інформації (первинні документи фінансово-господарської діяльності), тобто розробити електронні формуляри, правила їх заповнення з обов'язковим використанням єдиних реєстрів і класифікаторів. Саме завдяки такому підходу інформація буде порівнянною та зручною для використання всіма учасниками;

– забезпечити однократність уведення інформації. Остання повинна створюватися безпосередньо в системі один раз, у момент здійснення події, й надалі тільки використовуватися. Лише це гарантуватиме достовірність інформації;

– максимально автоматизувати облікові операції. Для цього слід розробити стандарти всіх бізнес-процесів фінансово-господарської діяльності, визначити центри відповідальності по них, надати електронним даним юридичної сили, що сприятиме прозорості діяльності органів державної влади;

– зробити електронні відомості доступними цілодобово, в режимі реального часу всім зацікавленим користувачам (природно, з урахуванням наявних обмежень). Тільки це уможливить участь громадян в управлінні бюджетним процесом;

– сформувати технологічні підсистеми, які забезпечать створення та застосування єдиних механізмів інтеграції, ведення реєстрів і формулярів, управління бізнес-процесами, інформаційну безпеку, юридичну значущість електронних документів, управління експлуатацією, єдині механізми відображення в обліку операцій фінансово-господарської діяльності організацій сектору державного управління, а також точку доступу користувачів до функціональних підсистем.

Окрім того, підвищення якості бюджетних інститутів, довіри до них та посилення контролю в бюджетній сфері можна досягти за рахунок ефективної роботи системи “Електронний бюджет”. Такий бюджет є вимогою часу, показником прогресу технологій фінансового менеджменту на державному рівні, адже йдеться про перехід на якісно новий рівень розвитку сфери суспільних фінансів. Робота відомств, котрі формують і витрачають бюджетні ресурси, повинна бути консолідована й переведена в електронний вигляд. Через зазначену систему проходять усі без винятку операції з бюджетними коштами.

Для досягнення поставленої мети система “Електронний бюджет” має сприяти розв’язанню таких завдань:

– забезпечення публікації у відкритому доступі інформації про планові й фактичні результати діяльності організацій сектору державного управління у сфері управління суспільними фінансами;

– підвищення доступності інформації про фінансову діяльність і фінансовий стан публічно-правових утворень, їхні активи та зобов’язання;

– створення інструментів для взаємозв’язку стратегічного й бюджетного планування, проведення моніторингу виконання державних програм і досягнення результатів, які характеризують обсяги та якість надання державних послуг (здійснення державних функцій);

– сприяння інтеграції процесів складання й виконання бюджетів, ведення бухгалтерського обліку, а також формування фінансової та іншої регламентованої звітності публічно-правових утворень;

– посилення взаємозв’язку бюджетного процесу й процедур планування закупівель товарів, робіт і послуг для потреб публічно-правових утворень,

розміщення замовлень на їх поставку та виконання державних контрактів, укладених за підсумками розміщення замовлень;

– забезпечення узгодження реєстрів видаткових зобов'язань із закріпленими відповідно до законодавства України повноваженнями публічно-правових утворень.

З огляду на цілі системи “Електронний бюджет” (підвищення рівня довіри до бюджетних інститутів та створення їх нової якості), йому повинна бути притаманна автоматизація таких процесів, як бюджетне планування; управління: доходами, витратами, боргом і фінансовими активами, грошовими коштами, закупівлями, нефінансовими активами, кадровими ресурсами; бухгалтерський і управлінський облік; фінансовий контроль.

Для учасників процесу – від різних державних органів до установ – електронний бюджет слугуватиме інструментом для роботи, а для громадян – інструментом громадського контролю та отримання інформації. Для органів влади він забезпечить безпрецедентне підвищення рівня взаємодії, якості та ефективності діяльності. Не менш важливим є й те, що кожна людина зможе побачити, наприклад, скільки грошей надійшло до бюджету за певний період, на які витрати та яким установам вони спрямовані, які контракти й на які суми укладені за рахунок цих коштів, як вони виконуються та який результат дають. Тобто інститут “бюджет” як система відносин стане доступним не лише для професіоналів, а й для пересічного українця.

Інтеграція процесів передбачає уніфікацію вимог до стандартів зберігання та регламентів обміну відомостями між різними інформаційними системами організацій сектору державного управління й публічно-правових утворень загалом, забезпечення повноти і взаємозв'язку даних, розміщених у різних реєстрах і облікових системах, а також одноразовість введення в систему вихідної інформації.

Сьогодні на державному рівні розробляються принципи й механізми, а також програмні засоби, на основі котрих електронний бюджет буде реалізований. Наприклад, податкові органи наразі ведуть облік платежів від платників податків у одній програмі, а облік доходів до бюджету – в іншій. Фінансові органи регіонів при плануванні бюджету та фінансуванні витрат працюють із власним програмним забезпеченням. У рамках електронного бюджету всі ці процеси будуть зведені в єдину систему.

При формуванні загальної архітектури системи “Електронний бюджет” повинні застосовуватися такі підходи:

- Забезпечення єдності обліку за допомогою використання єдиних правил, реєстрів, класифікаторів, формулярів із обов'язковою реєстрацією всіх документів у рамках фінансово-господарської діяльності організацій сектору державного управління.

- Керування такою діяльністю цих організацій шляхом забезпечення гнучкості змін у ній, формалізації опису процесів управління суспільними фінансами.

- Використання промислових тиражованих інтеграційних платформ для сприяння інтеграції функціональних підсистем електронного бюджету та взаємодії із зовнішніми інформаційними системами.

- Застосування порталних технологій, що забезпечують інтерактивний веб-доступ до функціональних підсистем електронного бюджету всіх користувачів, незалежно від їх територіальної віддаленості від центрів зберігання й оброблення даних.

- Реалізація можливості розширення базової конфігурації системи для обліку специфіки фінансово-господарської діяльності публічно-правових утворень і окремих організацій сектору державного управління; використання централізованих або “хмарних” технологій (надані користувачам як сервіс) зберігання та оброблення інформації.

- Забезпечення готовності технічної інфраструктури (включаючи системи інженерного забезпечення) до розвитку електронного бюджету, збільшення числа користувачів, поліпшення якості послуг.

Передбачається, що в результаті вдалої практичної реалізації системи “Електронний бюджет” новими якісними параметрами бюджетних інститутів будуть: адекватність, точність, об’єктивність, однозначність, достовірність, економічність, своєчасність, урегульованість, унікальність, порівнянність, надійність, достатність, релевантність, нейтральність, орієнтованість на результат, сфокусованість. Очікувані переваги від запровадження цієї системи наведено в табл. 2.

Варто зауважити, що функціональні підсистеми електронного бюджету виконують основні функції у сфері управління суспільними фінансами та використовуються органами виконавчої влади, управління державними позабюджетними фондами, іншими державними органами та установами. Крім того, ці підсистеми опціонально можуть надаватись у вигляді інформаційних послуг, єдиного порталу органам виконавчої влади, місцевого самоврядування, державним і муніципальним установам.

Метою єдиного порталу бюджетної системи України має бути забезпечення відкритості та доступності для громадян і організацій інформації про фінансово-господарську діяльність організацій сектору державного управління й публічно-правових утворень загалом.

У структурі єдиного порталу бюджетної системи України повинні бути виокремлені відкрита й закрита частини. Перша є публічним інформаційним ресурсом, який забезпечує вільний доступ до нормативної, статистичної та аналітичної інформації у сфері управління суспільними фінансами. Друга складається з “особистих кабінетів”, доступних учасникам бюджетного процесу, має відповідні повноваження та є єдиною точкою їх доступу до функцій підсистем електронного бюджету.

На “вітринах” порталу слід розміщувати дані інформаційно-аналітичної системи моніторингу ключових показників виконання бюджетів Державної казначейської служби, автоматизованої інформаційної системи “Податок” Державної фіскальної служби, автоматизованої інформаційної системи

Таблиця 2. Очікувані переваги від реалізації системи “Електронний бюджет”

Суб'єкти, задіяні в системі	Переваги системи
Державні установи	Економія коштів на закупівлі й підтримку програмного забезпечення для проектування та виконання бюджету. Прискорення проходження документів за рахунок організації безпаперового документообігу між установою та її головним розпорядником або фінансовим органом
Головні розпорядники бюджетних коштів	Робота над проектуванням і виконанням бюджету спільно зі своїми підвідомчими установами (ПУ) в єдиній базі даних. Контроль виконання бюджету ПУ. Оперативний моніторинг ходу виконання бюджету ПУ. Застосування електронного цифрового підпису для організації безпаперового юридично значущого документообігу
Керівники та менеджери	Можливість аналізу перебігу проектування й виконання бюджету з будь-яким ступенем деталізації в режимі on-line. Контроль діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та державних установ в такому режимі. Оптимізація професійної діяльності
Бюджетна система	Застосування єдиної для всіх методології проектування й виконання бюджету. Уникнення дублювання інформації. Економія бюджетних коштів і підвищення ефективності бюджетних витрат за рахунок уніфікації процедур та скорочення строків їх виконання, скасування паперового документообігу, скорочення витрат на ІТ-фахівців. Урахування інтересів суспільства. Адекватність законодавчої бази фінансовій і бюджетній політиці. Постійний моніторинг змін у внутрішньому та зовнішньому середовища та, за потреби, коригування пріоритетів розвитку
Населення	Можливість контролювати процеси планування й виконання бюджету. Створення раціональної структури цінностей та інтересів людини, суспільства з точки зору самоактуалізації, довгострокових цілей

Складено авторами.

“Фінанси” Міністерства фінансів, а також інформаційних систем обласних фінансових органів.

Основним джерелом відомостей, котрі подаються у відкритій частині порталу, буде інформація, яка зберігається й обробляється в централізованих і сервісних підсистемах системи “Електронний бюджет”.

Формування “нової” якості бюджетних інститутів можливе лише на основі використання синергетичного ефекту від взаємодії генетично сформованих правил взаємодії та інститутів, що доповнюють один одного та демонструють високу адаптивну здатність до українського середовища. Це означає не тільки підвищення прозорості й ефективності використання бюджетних коштів і ресурсів, а й створення умов для розв'язання найважливіших завдань соціально-економічного розвитку країни, формування передумов для залучення інвесторів.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Дослідження інституціонально-еволюційного змісту формування “нової” якості та ефективності бюджетних інститутів засвідчило необхідність узгодження їхньої роботи й досягнення компромісу. Розбудова бюджетних інститутів на засадах інституційного розвитку повинна забезпечити нову, кращу якість функціонування бюджетної сфери, посилення інструментального характеру її складових, досягнення високої ефективності бюджетних відносин у системі державного регулювання фінансово-економічних процесів. Поліпшення бюджетних інститутів має здійснюватися з урахуванням особливостей інституційного середовища в Україні шляхом формування оптимального інституціонального устрою, що визначає інституційну структуру бюджетного процесу.

Стимулювання економічних реформ, активізація процесів фінансового оздоровлення, реформування бюджетної сфери та бюджетного процесу повинні базуватися передусім на підвищенні якості управління фінансами, прозорості бюджетних витрат. Це сприятиме, з одного боку, оптимізації переліку бюджетних послуг і зниженню їхньої собівартості, з другого – збільшенню їх ефективності (ступеня досягнення заданих цілей) за рахунок поліпшення управління системою надання послуг у бюджетних галузях.

Список використаних джерел

1. Фінансова глобалізація і євроінтеграція / за ред. О. Г. Білоруса, Т. І. Єфименко; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2015. 496 с.
2. Варналій З. С., Бугай Т. В., Онищенко С. В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271 с.
3. Гасанов С. С. Структурні трансформації економіки і державні фінанси: проблеми методології, теорії, економічної політики / ДННУ “Акад. фін. упр.”. Київ, 2012. 352 с.
4. Голубка С. М. Інституалізація фінансового господарства України (історична ретроспектива): монографія / ДННУ “Акад. фін. упр.”. Київ, 2013. 453 с.
5. Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика в Україні: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку: монографія / Даниленко А. І. та ін.; за ред. А. І. Даниленка; НАН України; ДУ “Ін-т економіки та прогнозування”. Київ, 2010. 456 с.
6. Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки. Київ: НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. 2011. 688 с.
7. Єфименко Т. І. Фінансова наука та економічні реформи: інституціональний контекст. *Фінанси України*. 2012. № 8. С. 5–22.
8. Зимовець В. В. Державна фінансова політика економічного розвитку / НАН України, ДУ “Ін-т економіки та прогнозування”. Київ, 2010. 356 с.
9. Івашина О. Ф. Інституціоналізація економічного розвитку: монографія. Дніпропетровськ: Наука та освіта, 2009. 284 с.
10. Краус Н. М. Становлення інноваційної економіки в умовах інституціональних змін: монографія. Київ: ЦУЛ, 2015. 596 с.
11. Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці: монографія. Київ: КНТЕУ, 2007. 248 с.
12. Леоненко П. М. Концептуально-інституціональні детермінанти та еволюція стратегії фінансового управління. *Інноваційні механізми стратегії фінансового управління* / редкол.: Т. І. Єфименко (гол.) та ін. Київ: ДННУ “Акад. фін. упр.”, 2012. С. 14–53.

13. Еволюція ринкових інститутів в Україні: монографія: у 2 ч. Ч. 2 / Небрат В. В. та ін.; за ред. В. В. Небрат; Нац. акад. наук України, ДУ "Ін-т економіки та прогнозування". Київ, 2012. 455 с.
14. Павленко Ю. В. История мировой цивилизации. Философский анализ. 2-е изд. Киев: Феникс, 2004. 760 с.
15. Решетило В. П. Біфуркаційний характер інституційних змін соціально-економічних систем перехідного типу. *Економічна теорія*. 2007. № 4. С. 49–58.
16. Супрун Н. А. Еволюція вітчизняної моделі корпоративного управління: монографія. Київ: КНЕУ, 2009. 272 с.
17. Старостенко Г. Г., Бумаков Ю. В. Бюджетна система. Київ: ЦУА, 2006. 240 с.
18. Чухно А. А. Вибрані праці: у 2 т. / передм. Л. В. Губерського, Т. І. Єфименко. Київ: ДНУ "Акад. фін. упр.", 2012. Т. 1. 557 с.; Т. 2. 480 с.
19. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 2000. 198 с.
20. Stiglitz J. E. The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future. N. Y.: W. W. Norton. 2012. 512 p.
21. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
22. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
23. Про соціальні послуги: закон України від 19.06.2003 № 966-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
24. Охрименко Г. Меры по улучшению качества управления государственными и муниципальными финансами. *International Scientific Journal Theoretical & Applied Science*. 2015. Vol. 21. Iss. 1. P. 64–67.

References

1. Bilorus, O. H., Yefy'menko, T. I. (Eds.). (2015). *Finansova hlobalizaciya i yevrointehraciya* [Financial globalization and European integration]. Ky'yiv: DNNU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].
2. Varnalij, Z. S., Buhaj, T. V., & Ony'shenko, S. V. (2014). *Byudzhetny'j proces v Ukrayini: stan ta problemy' insty'tucijnoho zabezpechennya* [The budget process in Ukraine: state and problems of institutional support]. Poltava: PoltNTU [in Ukrainian].
3. Hasanov, S. S. (2012). *Strukturni transformaciyi ekonomiky' i derzhavni finansy': problemy' metodolohiyi, teoriyi, ekonomichnoyi polity'ky'* [The structural transformation of the economy and public finances: problems of methodology, theory, economic policy]. Ky'yiv: DNNU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].
4. Holubka, S. M. (2013). *Insty'tualizaciya finansovoho hospodarstva Ukrayiny' (istory'chna retrospekty'va)* [Institutionalization of the financial sector of Ukraine (historical retrospective)]. Ky'yiv: DNNU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].
5. Dany'lenko, A. I. (Ed.). (2010). *Fiskal'no-byudzhetna ta hroshovo-kredy'tna polity'ka v Ukrayini: problemy' ta shlyakhy' posy'lennya vzayemozv'yazku* [Fiscal and monetary policy in Ukraine: problems and ways to strengthen relationship]. Ky'yiv: DU "Insty'tut ekonomiky' ta prohnozuvannya" [in Ukrainian].
6. Yefy'menko, T. I. (2011). *Podatky' v insty'tucijnij sy'stemi suchasnoyi ekonomiky'* [Taxes in the institutional system of the modern economy]. Ky'yiv: NAN Ukrayiny', Insty'tut ekonomiky' ta prohnozuvannya [in Ukrainian].
7. Yefy'menko, T. I. (2012). *Finansova nauka ta ekonomichni reformy': insty'tucional'ny'j kontekst* [Financial science and economic reforms: institutional aspect]. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 8, 5-22 [in Ukrainian].

8. Zy'movec', V. V. (2010). *Derzhavna finansova polity'ka ekonomichnoho rozvy'tku* [State financial policy of economic development]. Ky'yiv: DU "Insty'tut ekonomiky' ta prohnozuvannya" [in Ukrainian].
9. Ivashy'na, O. F. (2009). *Insty'tucionalizaciya ekonomichnoho rozvy'tku* [The institutionalization of economic development]. Dnipropetrovs'k: Nauka ta osvita [in Ukrainian].
10. Kraus, N. M. (2015). *Stanovlennya innovacijnoyi ekonomiky' v umovakh insty'tucional'ny'kh zmin* [The formation of an innovative economy in terms of institutional change]. Ky'yiv: CUL [in Ukrainian].
11. Lahutin, V. D. (2007). *Byudzhetna ta monetarna polity'ka: koordy'naciya v transformacijnij ekonomici* [Fiscal and monetary policy: coordination in transformational economy]. Ky'yiv: KNTEU [in Ukrainian].
12. Leonenko, P. M. (2012). Konceptual'no-insty'tucional'ni determinanty' ta evolyuciya stratehiyi finansovoho upravlinnya [Conceptual and institutional determinants and evolution of financial management strategies]. In T. I. Yefy'menko (Ed.). *Innovacijni mekhanizmy' stratehiyi finansovoho upravlinnya* [The innovative mechanisms of financial management strategies] (pp. 14–53). Ky'yiv: DNUU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].
13. Nebrat, V. V. (Ed.). (2012). *Evolyuciya ry'nkovy'kh insty'tutiv v Ukrayini* [The evolution of market institutions in Ukraine] (Vol. 2). Ky'yiv: DU "Insty'tut ekonomiky' ta prohnozuvannya" [in Ukrainian].
14. Pavlenko, Yu. V. (2004). *Istoriya mirovoj civilizacii. Filosofskij analiz* [History of World Civilization. Philosophical analysis] (2nd ed.). Kiev: Feniks [in Russian].
15. Reshety'lo, V. P. (2007). Bifurkacijny'j kharakter insty'tucijny'kh zmin social'no-ekonomichny'kh sy'stem perekhidnoho ty'pu [Bifurcative character of the institutional change in the transition socio-economic systems]. *Ekonomichna teoriya* [Economic theory], 4, 49-58 [in Ukrainian].
16. Suprun, N. A. (2009). *Evolyuciya vitchy'znyanoi modeli korporaty'vnoho upravlinnya* [The evolution of the national model of corporate governance]. Ky'yiv: KNEU [in Ukrainian].
17. Starostenko, H. H., Bumakov, Yu. V. (2006). *Byudzhetna sy'stema* [Budgetary system]. Ky'yiv: CUL [in Ukrainian].
18. Chukhno, A. A. (2012). *Vy'brani praci* [Selected writings] (Vols. 1-2). Ky'yiv: DNUU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].
19. North, D. (2000). *Insty'tuciyi, insty'tucijna zmina ta funkcionuvannya ekonomiky'* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance]. Ky'yiv: Osnovy' [in Ukrainian].
20. Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: W. W. Norton.
21. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2006). *Koncepciya rozvy'tku sy'stemy' nadannya administraty'vny'kh posluh orhanamy' vy'konavchoyi vlady'* [The concept of the system of executive agencies' administrative services] (Order No. 90-p, February 15). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80> [in Ukrainian].
22. Verkhovna Rada of Ukraine. (2012). *Pro administraty'vni posluhy'* [About administrative services] (Act No. 5203-VI, September 6). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> [in Ukrainian].
23. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). *Pro social'ni posluhy'* [About social services] (Act No. 966-IV, June 19). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-15> [in Ukrainian].
24. Okhrimenko, G. (2015). Mery' po uluchsheniyu kachestva upravleniya gosudarstvenny'mi i municipal'ny'mi finansami [Measures to improve the quality of public and municipal finance management]. *International Scientific Journal Theoretical & Applied Science*, Vol. 21. Iss. 1, 64-67 [in Russian].