

УДК 336.14(477)

Юхименко Я. В.

аспірантка НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, yana0977426723@gmail.com

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА МОДЕРНІЗАЦІЯ АРХІТЕКТОНІКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

Розглянуто фундаментальні передумови необхідності інституціональної модернізації бюджетної системи України, обґрунтовано вимоги до її нової архітекτονіки, концептуальні засади необхідності формування ефективного інституціонального середовища її функціонування як важливого внутрішнього джерела фінансового забезпечення розвитку економіки. Доведено, що процес модернізації має ґрунтуватися на теоріях соціальних змін, інституціональних реформ, людського капіталу, саморегуляції конфлікту, залежності, революції. Модернізацію бюджетної системи розглянуто та оцінено під кутом зору трансформаційних змін у інституціональній архітектоніці цієї системи, що утворена на підставі концепції Бюджетного кодексу України (2010 р.) із позицій як зусиль (роботи), спрямованої на подолання накопиченого відставання у формуванні інституціонального середовища її функціонування з утіленням найкращих вітчизняних та зарубіжних зразків, так і періоду (часу), протягом якого ця робота проводиться. Проаналізовано модель взаємодії громадянського суспільства та основних європейських принципів бюджетного устрою. Зроблено висновки стосовно наслідків незавершеності реформ, що створило можливості для корисної експлуатації певного режиму в інституціональній архітектоніці бюджетної системи.

Ключові слова: інституціональне середовище, інституціональна структура, інституціональна модернізація, інституціональна архітектоніка, бюджетна система, корпоративізм.

Рис. 2. Табл. 1. Літ. 31.**Yana Yukhymenko**

SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, yana0977426723@gmail.com

INSTITUTIONAL MODERNIZATION OF ARCHITECTONICS OF THE NATIONAL BUDGET

The article considers the fundamental prerequisites necessary for the institutional modernization of Ukraine's budget system and justifies requirements to its new architectonics, conceptual foundations of the necessity to form an effective institutional environment for the functioning of state and public finance in a market economy as an important internal source of financial provision for economic development. The author defines a formation strategy of a new institutional environment of the functioning budget system and its ideological foundations. It is proved that the process of modernization should be based on theories of social change, institutional reform, human capital, conflict self-control, dependence, and revolution. The article considers modern modernization of the budget system and assesses the transformational changes in the institutional architectonics of the budget system formed on the concept of the Budget Code of Ukraine (2010) from the position of effort (work) aimed at overcoming the accumulated backlog in the formation of its institutional environment and implementing the best national and foreign models, as well as from the point of period (time) during which this work is carried out. The author highlights major limiting factors which slowed the ascent of the general political culture of the budget process participants, the main causes of the inefficient implementation of reforms in the budget system. It is noted that uncertainty and unpredictability that accompanied the process of reforming Ukraine's budget system

© Юхименко Я. В., 2018

were the main reason for its inefficiency. This situation decreases the level of knowledge about the environment and its potential opportunities that depresses economic growth as such. The author systematizes the basic theoretical concepts of reforming the institutional environment and the institutional structure of the budget system and determines the nature of its institutional components specific for its institutional architectonics. The model of interaction between civil society and the fundamental principles of the European budgetary system is analyzed. Conclusions are made regarding the consequences of incomplete reforms, which created opportunities for the useful operation of a particular institutional regime in the institutional architectonics of the budget system.

Key words: institutional environment, institutional structure, institutional modernization, institutional architectonics, budget system, corporatism.

JEL classification: H61, H69.

Юхименко Я. В.

аспірантка НИФИ ГУНУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ АРХИТЕКТониКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Рассмотрены фундаментальные предпосылки необходимости институциональной модернизации бюджетной системы Украины, обоснованы требования к ее новой архитектонике, концептуальные основы необходимости формирования эффективной институциональной среды ее функционирования как важного внутреннего источника финансового обеспечения развития экономики. Доказано, что процесс модернизации должен основываться на теориях социальных изменений, институциональных реформ, человеческого капитала, саморегуляции конфликта, зависимости, революции. Модернизация бюджетной системы рассмотрена и оценена с точки зрения трансформационных изменений в институциональной архитектонике этой системы, образовавшейся на основании концепции Бюджетного кодекса Украины (2010 г.) с позиций как усилий (работы), направленной на преодоление накопленного отставания в формировании институциональной среды ее функционирования с воплощением лучших отечественных и зарубежных образцов, так и периода (времени), в течение которого эта работа проводится. Проанализирована модель взаимодействия гражданского общества и основных европейских принципов бюджетного устройства. Сделаны выводы относительно последствий незавершенности реформ, что создало возможности для полезной эксплуатации определенного режима в институциональной архитектонике бюджетной системы.

Ключевые слова: институциональная среда, институциональная структура, институциональная модернизация, институциональная архитектоника, бюджетная система, корпоративизм.

Бюджетна система належить до динамічних явищ, а отже, постійно піддається змінам з метою поліпшення. Тому актуальною є проблема інституціональної модернізації архітектоники національної бюджетної системи та засад її функціонування, як загалом, так і в окремих сферах та ланках.

Характерні явища в процесах модернізації бюджетної системи було розглянуто в роботах європейських економістів-теоретиків і експертів-практиків Дж. Албера, Д. Вісса, В. Кахленборна, Дж. Кнопфа, М. Крістіансена, Т. Хайдака, Б. Хіменеса [1–4]. Аналіз основних принципів реформування бюджетної системи в умовах євроінтеграції свідчить, що в ідеологічному плані українські реформатори теж намагаються пристосувати їх до "нової економіки", за змістом якої розвиваються економічні системи більшості

європейських країн, та фінансової глобалізації [5]. Сутність “нової економіки” розкрита німецькими вченими [6]. Це вимагає нових підходів до політики реформи бюджетної системи, особливо в умовах світових фінансових криз. Такий підхід дає підстави окремим дослідникам ототожнювати сучасне розуміння реформи бюджетної системи з категорією “модернізація” [7], зміст якої – удосконалення, зміни, що відповідають вимогам сучасності. Серед вагомих досліджень вітчизняних науковців у контексті інституціоналізації бюджетної системи вирізняються праці Т. І. Єфименко, З. С. Варналія, Я. А. Жаліла, Н. В. Савчук [8–15]. Проте, з огляду на складність трансформаційних зрушень, що відбуваються нині в державі, актуалізується проблема формування якісного інституціонального середовища модернізації бюджетної системи як вагової складової державного регулювання соціальних та економічних процесів.

На підставі викладеного можна сформулювати мету дослідження, яка полягає в обґрунтуванні концептуальних засад необхідності формування ефективного інституціонального середовища функціонування державних фінансів у ринковій економіці як важливого внутрішнього джерела фінансового забезпечення розвитку економіки.

Імпульс для зміни традицій і цінностей, властивих індивідам і системам, дають запозичення досвіду більш розвинутих країн та сформовані на їхній основі нові знання і навички. Як показують дослідження, коли ідея змін “заражає” дедалі більше людей, вона може змінити самі інститути, а отже, і середовище, в якому “працює” [16]. В Україні назріли об’єктивні умови для формування нового інституціонального середовища функціонування бюджетної системи, яке має змінити його структурні інститути й стати “фундаментальною передумовою перетворень у бюджетному секторі” [8, с. 69]. Вони доповнюються зростанням критичної маси індивідів, котрі прагнуть до модернізаційних змін, що змушує владні еліти здійснювати соціально-економічні перетворення, які модифікуються у підвищення рівня економічних і соціально-культурних показників розвитку суспільства. Їх нехтування державою стимулює природне неконтрольоване накопичення соціального капіталу поза межами офіційної політичної системи, здебільшого у формі солідарності між громадянами [17]. Модернізація має бути глибокою і системною, адже інакше, як зазначають Д. Акемоглу і Дж. Робінсон, вона “загрожує зворотним рухом, оскільки порушує політичний принцип сумісності за стимулами, в результаті руйнуючи наявну політичну рівновагу і діючі коаліції” [18, с. 177].

Зміни бюджетної архітекtonіки ґрунтуються на інституціональній модернізації, яка націлена на вдосконалення основних принципів взаємодії учасників бюджетного процесу і платників податків. Вони мають зробити їх однаково досяжними для всіх членів суспільства, узгодити інтереси суб’єктів формального і неформального секторів та забезпечити їх мотиваційними стимулами до інноваційно спрямованого й екологічно відповідального шляху використання бюджетних ресурсів для розвитку економіки країни. Інституціональна модернізація архітекtonіки бюджетної системи повинна відповідати певним вимогам, а саме:

- комплексності в модернізації бюджетних інститутів інноваційного спрямування (адже при кількості інститутів, скерованих на інновацій-

- ний розвиток, нижчої за пороговий рівень у 66 % від показників технологічного лідера, та за середнього рівня їхньої якості країни мають негативний прогноз щодо технологічної конвергенції);
- формування якісного інституціонального середовища, щільність якого створює умови для подолання тенденцій неефективного відтворення інститутів у національній бюджетній системі (подолання неефективності вимагає проектування інституту, здатного впливати на процеси з метою еволюції в напрямі ефективної рівноваги) [19, с. 69];
 - здатності “якісних” інститутів упроваджувати бюджетні механізми створення нових інститутів на їхній основі (умова гнучкості інституційної системи та безперервності інституціональних трансформацій) [20, с. 28]);
 - інституціонального забезпечення оптимального рівня дотримання прав інтелектуальної власності на інновації в інституціональному середовищі бюджетної системи;
 - відкритості й зрозумілості для економічних агентів запроваджених бюджетних стимулів до інноваційної діяльності, чого можна досягти через забезпечення широкої їхньої участі в модернізаційних процесах бюджетної системи (реакцією на стимули до інвестування має бути навчання висококваліфікованих кадрів) [21, с. 100–101] та адекватними відповідями (у вигляді підлаштування інститутів) на такі реакції.

З огляду на викладене, зробимо деякі узагальнення щодо розуміння поняття інституціональної модернізації архітекtonіки бюджетної системи. Будемо розглядати її як процес удосконалення інституціонального середовища, що визначає межі повноважень і відповідальності кожного окремого інституту системи, джерела формування грошових коштів для повноцінного виконання їхніх функцій та забезпечує запровадження бюджетних механізмів створення нових “якісних” інститутів, стимулів до інноваційної діяльності. Стратегія формування модернізованого інституціонального середовища функціонування бюджетної системи має будуватися на ідеологічно обґрунтованій основі, що не тільки об’єднує групи інтересів і відповідає вимогам бізнесу, а спрямована на поліпшення умов життя переважної більшості суспільства. У такому разі вона стає національною ідеєю і невід’ємною частиною концепції розвитку.

В умовах формування повноцінного ринкового середовища інституціональної модернізації архітекtonіки бюджетної системи можна розглядати з позицій як зусиль (роботи), спрямованих на подолання накопиченого відставання у формуванні інституціонального середовища її функціонування із втіленням кращих вітчизняних та зарубіжних зразків, так і періоду (часу), протягом якого ця робота проводиться. Саме в такому контексті ми будемо оцінювати трансформаційні зміни в інституціональній архітекtonіці бюджетної системи, сформованої, зокрема, на підставі концепції Бюджетного кодексу України в редакції 2010 р.

Якщо узагальнити організаційний аспект попередньої реформи бюджетної системи, то безперечною є обмеженість її факторами, котрі гальмують піднесення загальної політичної культури учасників бюджетного процесу в

Україні. Виокремимо найважливіші з них: 1) неадекватна назрілим проблемам якість вітчизняної політичної еліти, обтяженої спадщиною старих підходів і технологій у вирішенні нагальних завдань, які постають перед бюджетною системою; 2) брак чіткого розуміння траєкторії розвитку України й серед еліти, і в суспільстві в цілому. З точки зору політичного менеджменту обидва фактори сприяють утвердженню в бюджетній системі “корпоративізму, якому не властиве демократичне наповнення, де домінують олігархічні складові з тенденцією до переростання в авторитарний корпоративізм з яскраво вираженими клієнтсько-патронажними відносинами латиноамериканського стибу” [22, с. 19]. Це, напевно, один із ключових факторів, який спричинив повільний рух у модернізації національної бюджетної системи. А видлучення ренти з половинчастих реформ стало привілеєм політичних і бізнес-еліт, котрі тому і не хочуть їх завершення [23].

В умовах євроінтеграції, яка позначається періодом активних реформ економічної системи України, як найважливішу в процесі реформування бюджетної системи виокремлено саме інституціональну модернізацію, що раніше недостатньо враховувалась в ідеології вітчизняних реформаторів. Саме це стало причиною того, що намагання іноземних партнерів через програми допомоги відновити збалансованість і стійкість державних фінансів наражаються на ослаблені інституційну архітектуру й кадрову спроможність названої системи. Остання поступово відривається від реального сектору і стає “віртуальною” з акцентом на отриманні фінансування замість доходів бюджету, а проблема збалансування розв’язується за рахунок не економічного зростання, а скорочення дотепер нереформованої бюджетної сфери. Це, у свою чергу, ще більше підриває інституційну спроможність і здатність системи до відновлення, використання бюджетних грошових ресурсів як “бізнес-інструменту” розвитку.

Ще на початку ХХ ст. всесвітньо відомий вітчизняний економіст-фінансист І. І. Янжул наголошував: “Добрі фінанси можливі лише за доброго управління... як і протилежне: добре управління може існувати тільки там, де добрі фінанси” [24, с. 49]. Адміністративна складова покликана забезпечити координацію діяльності всіх ланок системи в бюджетному процесі й реалізацію бюджетної політики загалом. Недосконалість інституціонального середовища стала причиною ускладнень переходу до демократичних начал у системі, а бюджетна політика держави, спрямована на знищення бюрократичних бар’єрів і корупції шляхом зміни наявних інститутів і втілення нових, ефективніших, наражається на інертність неформальних інститутів.

У загальній структурі фінансів бюджетна система – надзвичайно чутливий організм, котрий втілює всю сукупність форм і методів організації бюджетних відносин, інституціональних структур і бюджетних фондів, які забезпечують процес мобілізації і подальшого використання її грошових ресурсів. Тому повернення до розумної, єдино можливої в довгостроковому плані бюджетної політики ще не вирішує проблеми розвитку країни, яка перебуває у борговій залежності. Нововведення в ній завжди породжують труднощі, котрі потрібно подолати. Дж. Стігліц назвав це явище “підміною понять “цілі” і “засоби”” [25]. В умовах “видимого” реформування за відсутності цілеспрямованої зміни

інституціонального середовища, в якому беруть участь агенти, що розробляють і реалізують план трансформації, “спрощена ринкова ідеологія забезпечує ширму, за якою робиться реальний бізнес відповідно до змісту “нового” мандату” [7, с. 29]. Саме ця ширма і є причиною повільної євроінтеграції та пояснює тенденцію в Україні, коли приріст рівня економічної свободи завдяки реформам уряду супроводжується майже пропорційним зростанням рівня корупції у країні [26]. Суперечності між очікуваннями громадян після зміни вектора розвитку і реальним перебігом подій в останні роки зумовлюють наростання соціальної їхньої “втоми” щодо організації вітчизняного соціально-економічного середовища. Суспільство стало значно агресивнішим щодо проявів власного дискомфорту й відсутності прогресивних змін [27].

У період зміни вектора розвитку в практиці реформаторів в Україні був упущений один із двох важливих аспектів реформування. Перший з них, який більш-менш враховувався реформаторами, стосується взаємозв'язку між макроекономічними змінами й інституціональною структурою бюджетної системи. Реакції макроекономічних змінних на макроекономічні впливи в принципі залежать від діючих інститутів, хоч і припускається, що ці реакції інваріантні відносно інституціональної організації системи. Проте реформатори не врахували іншої лінії зв'язку між макроекономічним управлінням і економічними інститутами: макроекономічні впливи можуть спричинити суттєві зміни інституціональної структури, яка вимагає не збільшення сили управлінського впливу, а погодженості впливів із внутрішніми закономірностями розвитку системи, щоб уникнути ймовірних інституціональних пасток. У подальшому розвитку ці зусилля мають стати невід'ємною складовою підготовки до будь-яких реформ і змін у бюджетній системі України, про що свідчить європейська практика [28].

Можна стверджувати, що невизначеність і непередбачуваність, які супроводжували процес реформування бюджетної системи України, стали основною причиною його низької ефективності. Така ситуація знижує рівень знань про середовище і його потенційні можливості, що пригнічує економічний розвиток як такий. Стратегічні рішення набувають вирішального значення для ініціювання соціально-економічних змін, тоді як позиція, що базується на соціальних нормах (збереження пільг, дотримання попередніх традицій та ін.), зміцнюватиме неефективні інституційні правила. Платники податків повинні чітко розуміти, що такий стан функціонування бюджетної системи вигідний реформаторам, адже гроші (вкрадені спекулянтами з державної казни) не розпорощаються у повітрі. Вони прийдуть до кишень спекулянтів, котрі виграють суму, яка дорівнює втратам держави. Захист країни від розкрадання бюджетних коштів, зауважує Дж. Стігліц, потребує політичних рішень [25], а ми можемо додати – й зміни суспільної активності свідомості. Для України, яка вже дотримується середньоевропейського рівня фіскального перерозподілу (рис. 1), принциповими є не так цей показник, як структура фіскальних вилучень та ефективність і орієнтованість на зростання й структурні зрушення видаткової частини.

Якщо проаналізуємо структуру бюджетних видатків за функціональною класифікацією, то зможемо помітити підпорядкованість бюджетної політики

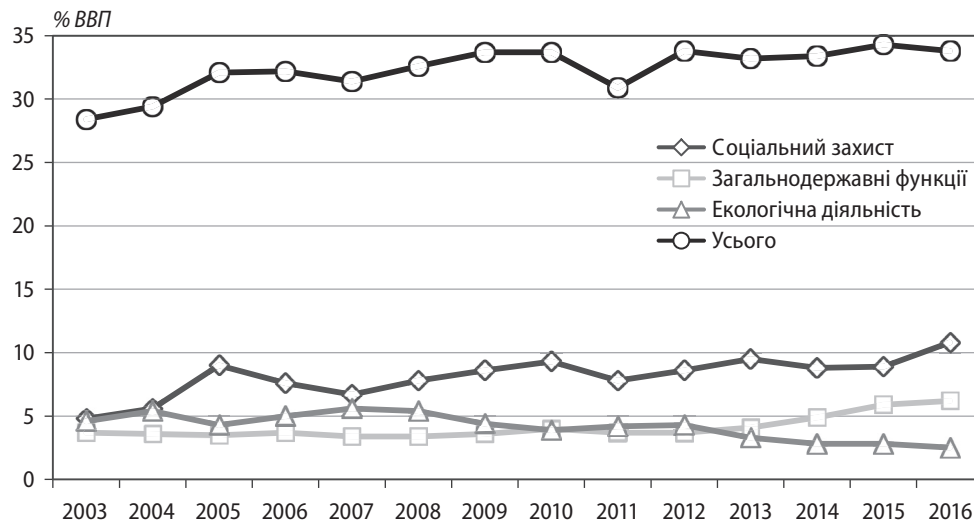


Рис. 1. Використання бюджетних коштів за функціональною класифікацією

Складено за даними Державної казначейської служби України (www.treasury.gov.ua/main/uk/index) та Державної служби статистики України (www.ukrstat.gov.ua).

змінам у політичній сфері, орієнтації переважно на виконання поточних завдань та задоволення насамперед невідкладних потреб соціально-економічного розвитку на противагу стратегічним завданням розвитку та цілям структурної перебудови економіки України. Із бюджету на економічну діяльність спрямовується майже втричі менше коштів, ніж у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (3,3 % проти 9,5 % за даними 2016 р.) [28].

Узагальнення теоретичних концепцій реформування бюджетної системи вказує на те, що процес модернізації має ґрунтуватися на теоріях соціальних змін, інституціональних реформ, людського капіталу, саморегуляції конфлікту, залежності, революції (таблиця). Тобто з теоретичної точки зору здійснення реформування інституціонального середовища та інституціональної структури бюджетної системи пов'язане зі свідомою дією політичних суб'єктів (економічних агентів) на різні сфери соціально-економічного життя та процеси (об'єкти), тому на практиці її модернізація може відбуватись і як рух "згори донизу", і як рух "знизу догори".

За першого варіанта зміни намагаються обмежити лише тими заходами, які реформатори здатні контролювати (в такому разі мінімізуються реформи інституціональних аспектів забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи, але стимулюються технологічні аспекти). З досвіду України можна стверджувати, що подібний підхід поглиблює "прірву" між структурними організаціями системи й інститутами громадянського суспільства, призводить до зловживань і малоефективного використання бюджетних коштів, що негативно впливає на функціонування всієї бюджетної системи. Електронне декларування статків політиків і чиновників України є прямим свідченням цієї "прірви" і в матеріальному добробуті народу та його "слуг". Як доводять

Теоретичні концепти реформування бюджетної системи

Теорія	Зміст
Соціальних змін	Соціалізація бюджету має відбуватися з урахуванням чинників, масштабів та типології змін у сучасному соціальному середовищі, ролі соціальних рухів, аналізу особливостей еволюційних та циклічних змін, постіндустріального суспільства, глобалізації
Інституціональних реформ	Зміни інституціональної структури архітекτονіки бюджетної системи мають ґрунтуватися на синтезі досягнення класичної та неокласичної, інституціональної та неінституціональної економічної теорії
Людського капіталу	Розкриває вплив людського капіталу в постіндустріальному суспільстві на динаміку соціально-економічного розвитку країни та ефективність прийняття управлінських рішень у бюджетному процесі
Саморегулювання	Теоретичні обґрунтування побудовані на синтезі ідей теорій сучасного монетаризму та неокейнсіанства для пояснення спонтанного відновлення й розвитку економіки
Конфлікту	Представники теорії в центр уваги аналізу ставлять зміст, типологію, моделі та концепції конфлікту в соціально-економічному середовищі у контексті того, що реформа є ефектом попереднього напруження, акцентування на суперечностях між наявними протилежними цінностями, цілями і засобами
Залежності	Виокремлюється аспект обмеженості будь-яких модернізаційних змін рішеннями, що становили інституціональну основу функціонування бюджетної системи в минулому
Революції	Наголошується на визначенні змісту, різновидів, причин і наслідків революційних змін у бюджетних системах у взаємозв'язку зі змінами моделі соціально-економічної системи країни

С к л а д е н о 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.; *Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання* [аналіт. доп. / за ред. Я. А. Жаліло та ін.]. Київ : НІСД, 2010. 35 с.; *Савчук Н. В.* Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору : монографія. Київ : КНЕУ, 2014. 325 с.

науковці, кожному 10-відсотковому пункту збільшення нерівності в розподілі доходів (дохід вищого квінтиля відносно доходу нижчого квінтиля) відповідає 0,9-відсотковий спад виробництва на одну особу, що вкотре засвідчує: “Між нерівністю й економічним зростанням існує негативна кореляція” [2, с. 21].

Основою другого варіанта є виокремлення та з'ясування сутності інституціональних структурних компонентів архітекτονіки бюджетної системи. Курс на євроінтеграцію робить украї необхідною для України саме “модернізацію знизу”, що передбачає активізацію зацікавлених сторін (бізнесу) та залучення широких мас активного населення до підприємницької діяльності, а також процесу формування розвинутих інститутів громадянського суспільства, здатних чітко формулювати цілі бюджетної політики, контролювати використання бюджетних коштів та відстоювати суспільні інтереси у взаємовідносинах з інституційними структурами бюджетної системи. Ці важливі

громадянські інститути (“третій сектор”) характеризуються такими визначальними ознаками: 1) забезпечення захисту чи досягнення інтересів на засадах реалізації колективних ініціатив; 2) незалежність від інституціональної організації системи будь-якої її ланки; 3) співтовариство, а не намагання підмінити інституціональні структури бюджетної системи за повної самостійності; 4) активність у межах легітимно встановлених політико-правових норм [2].

Європейські країни більшою мірою реалізують другий варіант на підставі парадигми “соціально-інвестиційної держави”, яку обґрунтували А. Хол і Дж. Мідлей. На їхню думку, соціальне інвестування бере початок у рамках продуктивістського підходу до використання бюджетних коштів, тобто соціальне бюджетування підпорядковується пріоритетам економічного зростання [29]. Інституціоналізація бюджетного процесу спрямована на пом’якшення тиску на бюджетну систему через корпоратизацію соціальної сфери та включення держави в систему ринкових відносин – активне залучення бізнесу на засадах ринкових підходів до реалізації значної частини соціальних проектів. Адаже “багато змін у соціальній політиці відбулися у відповідь на потреби бізнесу або більш загальну стурбованість щодо національної конкурентоспроможності і потреб бізнесу”, – зауважують К. Фарнсуорт і Кр. Холден [30, с. 473].

У фінансовій системі самотутність інституціональної архітекτονіки бюджетної системи полягає в її зв’язку з усіма інститутами громадянського суспільства, що має враховуватися реформаторами. Навіть досконала інституціональна архітектоніка не здатна ефективно функціонувати, що передбачає протидію негативним тенденціям, без взаємодії з іншими суспільними інститутами, що й формує досконале інституціональне середовище. За різними типами класифікацій (фінансовою основою, соціально-політичною структурою, основою духовної сфери тощо) елементами таких суспільних інституціональних утворень є домашнє господарство, підприємства, організації різних форм власності та “третій сектор”. В економічній системі безпосередніми ініціаторами створення інститутів останнього є економічні індивіди, їхні мотивації діяльності суттєво відрізняються від цілей розвитку бізнес-одиниць.

Для спрощеного опису моделі взаємовідносин інституціональних структур бюджетної системи із суб’єктами громадянського суспільства, припустимо, що як об’єднання індивідів, так і останні безпосередньо будуть позначені в моделі як “громадянські інститути”, а підприємства – як “бізнес-інститути” (рис. 2). У запропонованій моделі (стрілки 1, 7) громадянське суспільство забезпечує цілісність і стабільність архітектоніки бюджетної системи, а також утілює технологічні та інституціональні інновації її розвитку (стрілки 3, 5) відносно суб’єктів та його інститутів. Натомість як громадянські, так і бізнес-інститути повинні пристосуватися (“інституціональна адаптація”) до внутрішніх і зовнішніх екстерналій (стрілки 4, 6). Між собою обидва типи інститутів взаємодіють як продавці й покупці факторів виробництва, водночас реалізуючи один перед одним певні зобов’язання – стрілки 9, 10 (наприклад, соціальна відповідальність бізнесу).

На думку представників теорії “високого модернізму”, виняткова роль у процесі формування “траєкторії руху” бюджетних коштів належить правлячій еліті, що, власне, і визначило траєкторію руху економіки, а бюджетна система

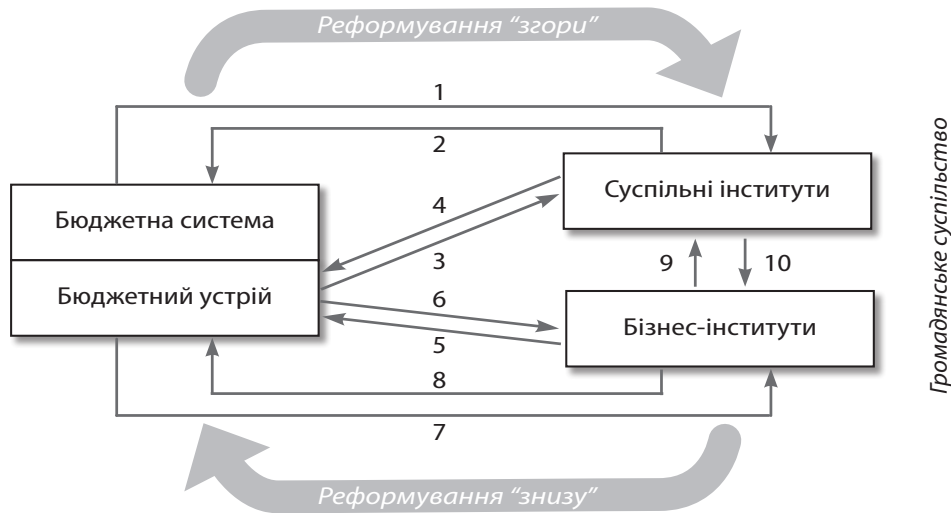


Рис. 2. Модель принципів бюджетного устрою на основі взаємодії з інститутами громадянського суспільства

Складено автором.

використовувалася для грошового забезпечення досягнення “кулуарно” сформульованих цілей, тоді як громадянське суспільство – лише для вирівнювання “соціального ландшафту” [31]. В умовах такої інфосфери будь-які утопічні бюджетні проекти, нав’язані владою, що уникає демократії, забезпечення реалізації громадянських прав і свобод, практично не мають шансів на відхилення суспільством, котре не сформувало відповідних механізмів “діалогу з владою”, особливо в бюджетному процесі у країнах із недостатніми бюджетними ресурсами. Досвід України є тому прикладом.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки.

Проведений аналіз інституціональної модернізації архітектури бюджетної системи свідчить, що окремі з названих моноекторних впливів у розвитку бюджетної системи в Україні зберігаються і на початку XXI ст. унаслідок прогалин в інституціональному середовищі. Неповний інституціональний режим у нашій країні виник під час реалізації поступової стратегії економічних і правових реформ, які передбачали, що необхідні інститути будуть установлені у визначеній послідовності один за одним, і цей процес зайняв тривалий час. Не було використано альтернативу “градулістському” підходу, котра передбачає радикальну стратегію реформ, коли необхідні інститути створюються швидко і практично водночас. Незавершеність реформ, властива поступовому підходу, створила широкі можливості для корисної експлуатації неповного інституціонального режиму, в тому числі в інституціональній архітектурі бюджетної системи.

У підході до інституціональної модернізації архітектури бюджетної системи слід урахувати загальну зміну парадигми її соціальної сутності. По-перше, акцент у її функціонуванні переважно переноситься від допомоги до стимулювання, а по-друге, вся система набуває дедалі більш “змішаного” характеру. У діяльності системи значна роль належить недержавним інсти-

тутам, що ставить проблему не послаблення чи мінімізації, а зміцнення і посилення.

Інституціональне середовище нинішньої архітекtonіки бюджетної системи в Україні скоріше можна охарактеризувати як систему правил, котра містить і загрози антистимулів. Дія останніх проявляється в тому, що неформальні правила, які складаються, й формальні інститути перебувають у стані напруження й невідповідності, що істотно збільшує витрати на організацію і не створює повною мірою стимулів для зростаючої економіки і добробуту населення, для добросовісної сплати податків. В інституціональному середовищі бюджетної системи України (тобто в сукупності формальних і неформальних інститутів) необхідно визнати важливість і неформальних правил. Останні можуть відігравати роль ефективних інститутів, якщо вони продукують діяльність системи в напрямі сприяння економічному зростанню і збільшенню добробуту населення. Правила стають ефективнішими (менш витратними), якщо вони сформульовані самими учасниками бюджетного процесу.

Список використаних джерел

1. Alber J. What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States. *Journal of European Social Policy*. 2010. Vol. 20. № 2. P. 102–125. URL: http://sizovai.ucoz.ru/ausland/social_policy/102.pdf.
2. Corporate Social Responsibility. National Public Polities in the European Union [Electronic resource] / J. Knopf, W. Kahlenborn, T. Hajduk et al. Luxembourg : Publications Office of the European Union. 2011. 73 p. URL: <http://ec.europa.eu/social/BlodServlet?docId=6716&angId=en>.
3. Kristiansen M. B. Budget Reforms in Times of Austerity: A Centralization Cascade in Danish Central Government? *Public Budgeting & Finance*. 2018. Vol. 38, No. 1.
4. Jimenez B. S. Fiscal Institutional Externalities: The Negative Effects of Local Tax and Expenditure Limits on Municipal Budgetary Solvency. *Public Budgeting & Finance*. 2018. Vol. 38, No. 1.
5. Financial Globalization and Economic Policy. / M. Kose, E. Prasad, K. Rodoff, S.-J. Wei. IZA DP. 2009. No. 4037. February. 80 p. URL: <http://ftp.iza.org/dp4037.pdf>.
6. Нова економіка: форми вияву, причини і наслідки : дослідження Фонду Хайонца Ніксдорфа / Х. Клодт [та ін.] ; пер. з нім. ; Ін-т світової економіки при Кільському ун-ті. Київ : Таксон, 2006. 305 с.
7. Чуркіна І. Є. Трансформація бюджетної системи України в умовах глобалізації : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Київ, 2016. 479 с. URL: <http://www.e-u.in.ua/userfiles/118/8/disertaciya-churkinoyi-i-e.pdf>.
8. Варналій З. С., Бугай Т. В., Онищенко С. В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : [монографія]. Полтава : ПолтНТУ, 2014. 271 с.
9. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. Л. Зарубіжний досвід забезпечення прозорості операцій у фіскальній сфері та його використання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 11. С. 22–42.
10. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання [анал. доповідь / за ред. Я.А. Жаліло та ін.]. – К.: НІСД, 2010. – 35 с.
11. Єфименко Т. І. Фіскальна та монетарна безпека національної економіки ; ДННУ “Акад фін. управління”. Київ, 2016. 448 с.
12. Єфименко Т. І. Фіскальний простір і стабілізація державних фінансів. *Фінанси України*. 2017. № 9. С. 7–28.

13. *Iefyutenko T.* Fiscal reforms and sustainable development in Ukraine. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 7–14.
14. *Кудряшов В. П.* Політика державних видатків в ЄС у післякризовий період. *Економіка України*. 2017. № 10. С. 74–92.
15. *Савчук Н. В.* Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору : монографія. Київ : КНЕУ, 2014. 325 с.
16. *Shamsun N.* Text analysis of social development as a concept / The University of Texas at Arlington. 2014. December. 338 p. URL: https://uta-ir.tdl.org/uta-ir/bitstream/handle/10106/24942/Nahar_uta_2502M_12925.pdf?sequence=1.
17. *Acemoglu D., Robinson J. A.* Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice. *Journal of Economic Perspectives*. 2013. Vol. 27, No. 2. P. 173–192. URL: http://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/economics_versus_politics_published.pdf.
18. *March G., Olson P.* Elaborating the “New Institutionalism”. *Centre for European Studies Working Paper*. 2005. No. 11. March. 28 p. URL: <http://unesco.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>.
19. *Kuran T.* Why the middle east is economically underdeveloped: historical mechanisms of institutional stagnation / Department of Economics University of Southern California. 2003. June 10. 40 p. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacx403.pdf.
20. *Истерли У.* В поисках роста: приключения и злоключения экономистов в тропиках / пер. с англ. В. Сонькина; под ред. С. Заверского. Москва : Ин-т комплексных стратегических исследований, 2006. 352 с.
21. *Handbook of Development Economics*. Vol. 5 / ed. by K. G. Arrow, M. D. Intriligator. Amsterdam, 2010. P. 4039–5061. URL: http://takkagri.weebly.com/uploads/3/0/3/1/30319257/9.economimcs_development_by_dani_rodrik.pdf.
22. *Кремень В., Ткаченко В.* Приреченість на корпоративізм? *Політичний менеджмент*. 2007. № 6. С. 3–21.
23. *Павроз А. В.* Группы интересов в процессах общественно-политических трансформаций. *Политика и общество*. 2012. № 6 (90). С. 23–27.
24. *Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. Москва : Статут, 2002. 555 с.
25. *Стігліц Дж.* Глобалізація та її тягарі / пер. з англ. А. Іщенко. Київ : КМ Академія, 2003. 252 с.
26. *Index of Economic Freedom, 2014* / The Heritage Foundation. URL: <http://www.heritage.org/index/visualize?countries=ukraine%7cpoland&src=rankig>.
27. *Українське суспільство 1992–2013 рр.* Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. Київ : Ін-т соціології НАН України, 2013. 566 с.
28. *OECD*. URL: <http://www.oecd.org/eco/monetary/economicsdepartmentworkingpapers.htm>.
29. *Hall A., Midgley J.* Social Policy for Development. London, Sage Publications, 2004. 284 p. URL: <http://books.google.bu/books?id=lwT1OSpsGXY&printsec=frontcover&chl=ru>.
30. *Farnsworth K., Holden Chr.* The Business-Social Policy Nexus: Corporate Power and Corporate Inputs into Social Policy. *Journal of Social Policy*. 2006. Vol. 35, No. 3. P. 473–494. URL: http://sizovai.ucoz.ru/ausland/social_policy/102.pdf.
31. *Скотт Дж.* Благими намерениями государства. Почему и как провалились проекты улучшения человеческой жизни / пер. с англ. Э. Н. Гусинского, Ю. И. Турчаниновой. 2-е изд. Москва : Университетская книга, 2010. 576 с.

References

1. Alber, J. (2010). What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States. *Journal of European Social Policy*, Vol. 20, No. 2, 102–125. Retrieved from http://sizovai.ucoz.ru/ausland/social_policy/102.pdf.

2. Knopf, J., Kahlenborn, W., Hajduk, T. et al. (2011). *Corporate Social Responsibility. National Public Policies in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlodServlet?docId=6716&angId=en>.
3. Kristiansen, M. B. (2018). Budget Reforms in Times of Austerity: A Centralization Cascade in Danish Central Government? *Public Budgeting & Finance*, Vol. 38, No. 1.
4. Jimenez, B. S. (2018). Fiscal Institutional Externalities: The Negative Effects of Local Tax and Expenditure Limits on Municipal Budgetary Solvency. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 38, No. 1.
5. Kose, M., Prasad, E., Rodoff, K. & Wei S.-J. (2009, February). Financial Globalization and Economic Policy. *IZA DP*, 4037. Retrieved from <http://ftp.iza.org/dp4037.pdf>.
6. Klodt, Kh. et al. (2006). *Nova ekonomika: formy vy'yavu, pry'chy'ny' i naslidky': doslidzhennya Fondu Khajonca Niksdorfa* [New economy: expressions, causes, and implications: a study of the Highton Niksdorff Foundation]. Ky' yiv: Takson [in Ukrainian].
7. Churkina, I. Ye. (2016). *Transformaciya byudzhetnoyi sy'stemy' Ukrayiny' v umovakh hlobalizaciyi* [Transformation of the budget system of Ukraine in the conditions of globalization]. (Doctoral dissertation). Ky' yiv. Retrieved from <http://www.e-u.in.ua/userfiles/118/8/disertaciya-churkinoyi-i-e.pdf> [in Ukrainian].
8. Varnalij, Z. S., Buhaj, T. V. & Ony'shhenko, S. V. (2014). *Byudzhetny' j proces v Ukrayini: stan ta problemy' insty'tucijnoho zabezpechennya* [Budget process in Ukraine: status and problems of institutional support]. Poltava: PoltNTU [in Ukrainian].
9. Gasanov, S. S., Kudryashov, V. P. & Balakin, R. L. (2015). Zarubizhny' j dosvid zabezpechennya prozorosti operacij u fiskal' nij sferi ta joho vy'kory'stannya v Ukrayini [Foreign experience of insuring the transparency of operations in fiscal area and its application in Ukraine]. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 11, 22–42 [in Ukrainian].
10. Zhalilo, Ya. A. (Ed.). (2010). *Nova arkhitektura byudzhetnoyi sy'stemy' Ukrayiny': ry'zy'ky' ta mozhly'vosti dlya ekonomichnoho zrostannya* [The new architecture of Ukraine's budget system: risks and opportunities for economic growth]. Ky' yiv: NISD [in Ukrainian].
11. Yefy'menko, T. I. (2016). *Fiskal' na ta monetarna bezpeka nacional' noyi ekonomiky'* [Fiscal and monetary security of the national economy]. Ky' yiv: DNNU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].
12. Yefy'menko, T. I. (2017). Fiskal' ny' j prostir i stabilizaciya derzhavny' kh finansiv [Fiscal space and stabilization of public finance]. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 9, 7–28 [in Ukrainian].
13. Iefymenko, T. (2016). Fiscal reforms and sustainable development in Ukraine. *Finansy' Ukrayiny'* [Finance of Ukraine], 3, 7–14.
14. Kudryashov, V. P. (2017). Polity' ka derzhavny' kh vy'datkiv v YeS u pislyakry' zovy' j period [Policy of public expenditures in the EU in post-crisis period]. *Ekonomika Ukrayiny'* [Economy of Ukraine], 10, 74–92 [in Ukrainian].
15. Savchuk, N. V. (2014). *Byudzhetni priory'tety' Ukrayiny' u konteksti suspil' noho vy'boru* [Budget priorities of Ukraine in the context of public choice]. Ky' yiv: KNEU [in Ukrainian].
16. Shamsun, N. (2014, December). *Text analysis of social development as a concept*. The University of Texas at Arlington. Retrieved from https://uta-ir.tdl.org/uta-ir/bitstream/handle/10106/24942/Nahar_uta_2502M_12925.pdf?sequence=1.
17. Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2013). Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 2, 173–192. Retrieved from http://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/economics_versus_politics_published.pdf.
18. March, G., Olson, P. (2005, March). Elaborating the "New Institutionalism". *Centre for European Studies Working Paper*, 11. Retrieved from <http://unesco.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>.

19. Kuran, T. (2003, June). *Why the Middle East is economically underdeveloped: historical mechanisms of institutional stagnation*. Department of Economics University of Southern California. Retrieved from http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacx403.pdf.
20. Easterly, W. (2006). *V poiskakh rosta: Priklyucheniya i zloklyucheniya e`konomistov v tropikakh* [The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics]. Moscow: Institut kompleksny`kh strategicheskikh issledovaniy [in Russian].
21. Arrow, K. G., Intriligator, M. D. (Eds.). (2010). *Handbook of Development Economics*. (Vol. 5). Amsterdam. Retrieved from http://takkagri.weebly.com/uploads/3/0/3/1/30319257/9.economics_development_by_dani_rodrik.pdf.
22. Kremen`, V., Tkachenko, V. (2007). Pry`rechenist` na korporaty`vizm? [Doomed to corporatism?]. *Polity`chny`j menedzhment* [Political management], 6, 3–21 [in Ukrainian].
23. Pavroz, A. V. (2012). Gruppy` interesov v processakh obshhestvenno-politicheskikh transformacij [Groups of interests in the processes of socio-political transformations]. *Politika i obshhestvo* [Politics and society], 6 (90), 23–27 [in Russian].
24. Yanzhul, I. I. (2002). *Osnovny`e nachala finansovoy nauki. Uchenie o gosudarstvenny`kh dokhodakh* [Basic principles of financial science. The doctrine of state revenues]. Moscow: Statut [in Russian].
25. Stiglitz, J. (2003). *Hlobalizaciya ta yiyi tyahari* [Globalization and it's discontents]. Ky`yiv : KM Akademiya [in Ukrainian].
26. The Heritage Foundation. (2014). *Index of Economic Freedom*. Retrieved from <http://www.heritage.org/index/visualize?countries=ukraine%7cpoland&src=rankig>.
27. Vorona, V., Shul`ha, M. (Eds.). (2013). *Ukrayins`ke suspil`stvo 1992–2013 rr. Stan ta dy`namika zmin. Sociolohichny`j monitory`nh* [Ukrainian society 1992–2013. State and dynamics of changes. Sociological monitoring]. Ky`yiv: Insty`tut sociolohiyi NAN Ukrayiny` [in Ukrainian].
28. OECD. (n. d.). Retrieved from <http://www.oecd.org/eco/monetary/economicsdepartmentworkingpapers.htm>.
29. Hall, A., Midgley, J. (2004). *Social Policy for Development*. London: Sage Publications. Retrieved from <http://books.google.bu/books?id=lwT1OSpsGXY&printsec=frontcover&hl=ru>.
30. Farnsworth, K., Holden, Chr. (2006). The Business-Social Policy Nexus: Corporate Power and Corporate Inputs into Social Policy. *Journal of Social Policy*, Vol. 35, No. 3, 473–494. Retrieved from http://sizovai.ucoz.ru/ausland/social_policy/102.pdf.
31. Scott, J. (2010). *Blagimi namereniyami gosudarstva. Pochemu` i kak provalilis` proekty` uluchsheniya chelovecheskoj zhizni* [Good intentions of the state. Why and how the projects of improvement of conditions of human life have failed]. (2nd ed.). Moscow: Universitetskaya kniga [in Russian].