

**Чугунов І.Я.,**

доктор економічних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
керівник Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України

**Лисяк Л.В.,**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів  
Дніпропетровської державної фінансової академії  
Міністерства фінансів України

## БЮДЖЕТНА СИСТЕМА В ІНСТИТУЦІЙНОМУ СЕРЕДОВИЩІ СУСПІЛЬСТВА

*Розкрито економічну сутність бюджетної системи в інституційному середовищі; показано роль бюджетної стратегії з позиції інституційного підходу. Визначено інституційну модель бюджетної політики й напрями підвищення її ефективності, з урахуванням транзакційних витрат, у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства.*

*The article reveals economic essence of budgetary system in the institutional environment; explains the role of budgetary strategy from the position of institutional approach. The authors determine an institutional model of budgetary policy and directions for rising its efficiency with due account of transaction expenditures in the system of state regulation of the societies' social-economic development.*

**Ключові слова:** бюджетна система, бюджетна політика, інституційне середовище, система державного регулювання, інституційна архітектура.

Основні характеристики функціонування й розвитку соціально-економічних систем у площині суспільного життя з його філософськими, правовими, соціальними, психологічними, культурними особливостями безпосередньо залежать від таких тісно пов'язаних факторів, як економічна поведінка суб'єктів підприємницької діяльності та чинники, що її визначають; система і структура стимулів та мотивів економічних агентів; норми, принципи, правила економічної поведінки. За таких умов обґрунтована фінансова політика має бути визначальною щодо підтримки цілісності бюджетної системи, її збалансованості в середньостроковій перспективі та формуванні дієвого механізму ефективного впливу на поступальний розвиток суспільства. Для цього бюджетна система, як адаптивний механізм у системі державного регулювання, має спрямовуватися на забезпечення адекватності регуляторних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою розвитку держави й регіонів та на цій основі підвищення добробуту суспільства.

Визначення шляхів адекватного умовам і ступеню розвитку суспільства задіяння регуляторного потенціалу складових бюджетної політики потребує подальшого дослідження взаємозв'язку бюджетних відносин і соціально-економічних процесів. Бюджетна політика має розглядатися як складова системи інститутів

суспільства, а розвиток системи бюджетного регулювання позитивно сприятиме здійсненню відповідних інституційних змін сучасного економічного середовища.

Необхідні інститути у сфері державних фінансів формуються у процесі суспільного розвитку, певні функціональні зв'язки, що встановлюються між ними, стають підґрунтям виникнення відповідних фінансових відносин. Інституційне середовище розкриває вплив бюджетного механізму на показники економічного й соціального розвитку.

Інституційні засади системи бюджетного регулювання визначаються відповідними нормативно-правовими актами, які регламентують порядок утворення основного централізованого грошового фонду в сукупності з напрямками й методами використання бюджетних коштів та забезпечують можливість виконання органами державного управління, місцевого самоврядування відповідних функцій, сприяють досягненню пріоритетних цілей. У зв'язку з цим важливим аспектом є наявність інститутів законодавчого регламентування бюджетної політики. Правила, норми, закони, процедури, організації, державні органи й установи в сукупності цілеспрямовано формують інституційний механізм бюджетної політики, який є дієвим інструментом у системі державного регулювання та позитивно впливає на соціально-економічні процеси. В цьому контексті важлива побудова інституту бюджетної політики з позицій інституційної архітекtonіки. За сучасного підходу архітекtonіка є особливою наукою, що досліджує загальні принципи побудови цілісних систем, у тому числі інституційних. Інституційна архітекtonіка бюджетної політики в системі державного регулювання включає систему правил, норм, законів, органів законодавчої й виконавчої влади, установ та їх оптимальне поєднання і співвідношення, з допомогою яких формуються та реалізуються стратегічні й тактичні цілі, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи бюджетного регулювання та соціально-економічного розвитку країни.

Система бюджетного регулювання економіки формується в певному інституційному середовищі та є сукупністю фінансово-бюджетних і економічних складових, таких як дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними. Перетворення системи бюджетного регулювання значною мірою пов'язане зі зміною інституційного середовища суспільства, складові бюджетної політики вдосконалюються виходячи зі стану соціально-економічного розвитку, економічної стратегії та характеризують адаптаційні можливості архітекtonіки бюджетної системи.

Дослідження взаємозв'язку дієвості бюджетної політики в системі державного регулювання та характеристики інституційного середовища країни доводить, що саме інституційне середовище великою мірою створює умови, за яких у межах інституційної архітекtonіки економічної системи вибудовується її складова — інституційна архітекtonіка бюджетної системи. Такі умови значною мірою залежать від низки особливостей країни в історичному й соціокультурному аспектах,

становлення інститутів у суспільстві, характеристики його інституційного середовища. При цьому відбувається тісна взаємодія структури та функціонування інститутів ринкової економіки з інститутами бюджетної політики й механізмами їх впливу на соціально-економічний розвиток.

Бюджетна політика є невіддільною від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини, котрі виникають унаслідок діяльності держави й суб'єктів ринкового механізму; держава, спрямовуючи діяльність на вдосконалення базових інститутів економічного розвитку (власності, управління, праці), тим самим створює умови для формування й реалізації ефективної бюджетної політики. Система державних фінансів вимагає адаптації до динамічних процесів, які відбуваються в суспільстві, що проходить за умов вилучення з інституційного середовища інститутів, котрі гальмують поступ суспільства та перешкоджають ефективному впливу бюджетної політики на соціально-економічні процеси. Тому важливим є формування системи інститутів, яка могла б забезпечити розвиток державних фінансів із урахуванням положень інституційної архітектури бюджетної системи країни.

Перехід від одного суспільно-економічного ладу до іншого спричиняє кардинальні зміни старої системи правил і норм, породжує значну кількість нових інститутів, які відповідають зміненим умовам функціонування суспільства. У перехідній економіці інституційне середовище складається з різних інститутів, суперечності між якими створюють певну невизначеність економічного середовища; трансформаційні процеси призводять до одночасного існування інститутів, відповідних як плановій, так і ринковій економіці.

Досягнення середньо- й довгострокових цілей економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища суспільства, тому інституційна архітектура бюджетної політики має передбачати розвиток якісних характеристик бюджетних інститутів, які сприяли б розвитку соціально-економічної складової суспільства. Зазначене потребує вдосконалення інституційного середовища економічного й бюджетного простору, підготовки відповідних інституційних змін.

Важливим аспектом інституційних змін, який необхідно враховувати при формуванні адекватної інституційному середовищу бюджетної політики, є взаємопов'язаність інститутів (їх тісний взаємозв'язок створює єдину інституційну систему); бюджетний простір у межах інституційної архітектури бюджетної політики є складовою національного інституційного середовища; зміна одного з інститутів без урахування зв'язків у інституційній системі може призвести до порушення збалансованості інституційного середовища. Запозичений зі звичного середовища та впроваджений у динамічне середовище архітектури бюджетної політики інститут може не дати очікуваного результату, що треба враховувати при здійсненні відповідних інституційних змін.

Концепція інституційного середовища є вагомим аспектом еволюційного підходу до розвитку країн, якщо зазначене середовище є сталим протягом порівняно тривалого відрізка часу; моделі поведінки суб'єктів економіки будуть зумовлюватися цим середовищем, яке забезпечило виживання, адаптацію й розвиток суспільних інститутів. Еволюційний підхід визначає важливість відбору у процесі інституційних змін, у тому числі між неефективними й передовими, новими організаціями, які найбільше відповідають вимогам суспільного розвитку.

Інституційне середовище визначає основні принципи, положення, згідно з якими відбувається економічна діяльність; поведінка суб'єктів економіки, динаміка попиту і пропозиції, економічного зростання, функціонування адміністративних і ринкових механізмів, управління трансакціями залежать від діючих у суспільстві інститутів. Важливим є можливість адаптації інститутів до зміни середовища, адже функціонування будь-якої сфери економіки визначається природою її інституційної основи, яка складається з комплексу взаємопов'язаних правил і обмежень, тому без зміни інституційної моделі неможливо створити відповідні умови для спрямування суспільства на нову траєкторію розвитку. Перехід від традиційних правил до сучасних сприяє розвитку нових інститутів і установ; посиленню конституційних основ розвитку, регулювання відносин у законодавчому порядку, впорядкування інституційного середовища як сукупності політичних, правових, соціальних і економічних правил, що визначають межі, в яких здійснюється фінансово-економічна діяльність; удосконаленню бюджетного простору й бюджетних механізмів із метою підвищення ефективності їх впливу на соціально-економічні процеси у суспільстві.

Економічні правила визначають форми організації господарської діяльності, в межах якої економічні суб'єкти формують інституційні угоди та приймають рішення про використання ресурсів; у бюджетній і податковій сферах до цих правил можна зарахувати пільги, встановлені терміни сплати податків, правила фінансування, кредитування, організацію бюджетного процесу тощо. Держава створює інституційне правове поле, що регламентує економічну поведінку суб'єктів економіки з допомогою відповідних нормативно-законодавчих актів, які регламентують правила формування, затвердження і виконання державного й місцевих бюджетів. Бюджетним кодексом України регулюються суспільні відносини щодо складання, розгляду, затвердження і схвалення звітів про виконання бюджетів усіх рівнів, а також контролю їх виконання. Необхідний рівень доходів бюджетів усіх рівнів досягається за ефективного функціонування інституту податкової політики, адже понад сімдесят відсотків доходів зведеного бюджету України становлять податкові надходження; Податковий кодекс України як інститут податкової політики має підґрунтям проведення скоординованих заходів щодо забезпечення запланованого рівня надходжень до бюджетів та формування ефективної регуляторної системи впливу на суб'єктів економічних відносин. Державні органи управління, які визначають чинну систему податків, пільг, державних кредитів, умов державних закупівель, правил розподілу трансфертів, у сукупності формують інституційне середовище, яке утворюється

внаслідок фінансової діяльності держави й інших суб'єктів економічних відносин та регламентує, впорядковує, регулює взаємовідносини в бюджетно-фінансовому просторі. Тим самим інституційне середовище фінансового регулювання може як сприяти, так і перешкоджати впливу держави на показники економіки й суспільства. Принципи ринкової конкуренції змушують підприємців працювати відповідно до вимог законів або знайти можливість використовувати неформальні, тіньові фінансові схеми й легальну оптимізацію оподаткування, використовуючи недосконалість чинного законодавства, що негативно впливає на основи формування й реалізації ефективної бюджетної політики, зменшуючи базу оподаткування та надмірно збільшуючи видатки бюджету. Отже, для проведення раціональної політики макроекономічного регулювання потрібен підхід, що інтегрував би економічну діяльність на мікрорівні зі стимулами на макрорівні, створеними інституційними засадами.

Важливим чинником ефективної бюджетної політики є якість інституційного середовища, зміна якого відбувається, в тому числі, під впливом розвитку інформаційного потенціалу економіки. Архітектоніка бюджетної політики має створювати інституційні умови функціонування бюджетного механізму з метою дієвого впливу на економічне зростання, всебічний розвиток суспільства, підвищення добробуту населення. Інституційна структура бюджетної політики як вагома складова державного регулювання є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку країни. Враховуючи те, що економічна діяльність здійснюється в межах відповідної інституційної моделі, яка є сукупністю взаємопов'язаних інститутів, ефективна модель бюджетної політики має спиратися на інституційне середовище суспільства як систему основних економічних, соціальних, політичних, правових положень, що визначаються історією, традиціями, культурою країни.

Створення відповідних інституційних умов для формування й реалізації ефективної бюджетної політики потребує використання адаптивної архітектоніки системи бюджетного регулювання, що сприятиме досягненню збалансованого і стійкого соціально-економічного розвитку держави.

Отже, необхідне подальше дослідження питання визначення бюджетної архітектоніки у взаємозв'язку з особливостями інституційного середовища на відповідному етапі розвитку суспільства.

У бюджетній політиці відображаються суспільні інтереси, й завдяки їй, із допомогою фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів, реалізуються функції й завдання держави. Система бюджетного регулювання характеризує процеси перерозподілу валового внутрішнього продукту та є потужним інструментом розвитку суспільства; бюджетна політика здатна впливати на розвиток виробництва, активізацію інвестиційної діяльності та є дієвим механізмом, із допомогою якого держава справляє відповідний вплив на економічне зростання. Бюджетне регулювання як вагома складова системи державного регулювання соціально-економічних процесів є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних і економічних елементів, серед яких дохідна частина

бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та їх взаємозв'язок. Реалізація основних напрямів бюджетної політики потребує узгодженості і збалансованості податкової політики, регулювання видатків бюджету, міжбюджетних відносин, внутрішнього й зовнішнього державного боргу, фінансової політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності, бюджетного регулювання цін, інноваційної діяльності.

Враховуючи те, що бюджет є одним із основних інструментів державного регулювання економіки, становлення ефективної бюджетної системи є необхідною умовою для досягнення економічного розвитку будь-якої країни. Бюджетна політика, що реалізується через систему бюджетних механізмів, повинна забезпечувати бюджетну рівновагу й ефективний вплив на соціально-економічні процеси. Механізм формування обсягу та структури доходів і видатків бюджету є важливою складовою бюджетного регулювання задля забезпечення всебічного розвитку суспільства. Особливо важливим розв'язання цього завдання є для транзитивних економік, які відзначаються неоднорідністю й динамізмом суспільного середовища, тому необхідно підвищити роль бюджетної політики в системі державного регулювання та розробити концептуальні засади побудови її ефективної моделі.

Впровадження інституційного підходу до дослідження бюджетної політики є важливим та включає визначення ознак інституту бюджетного регулювання, інституційного середовища, яке забезпечує його функціонування, трансакційних витрат із застосуванням теорії суспільного вибору.

Теоретичні і практичні питання переходу до розвиненої соціально орієнтованої ринкової економіки зумовлюють потребу в науковому обґрунтуванні формування й реалізації бюджетної політики на основі методологічного інструментарію теорії інституціоналізму з метою глибшого розуміння процесів, що відбуваються не тільки у сфері державних фінансів, а й у економіці в цілому, підвищення дієвості, ефективності регуляторних заходів. Теорія інституціоналізму надає можливість щодо врегулювання суперечностей і невизначеностей, які супроводжують фінансові, економічні, соціальні, політичні процеси. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані з розбудовою інституту бюджетної політики, що ускладнює її подальше вдосконалення, спрямоване на істотне підвищення якісного рівня регулювання соціально-економічного розвитку; вдосконалення системи бюджетного регулювання потребує дослідження інституційних змін у суспільстві в цілому. Розкриття змісту бюджетних відносин та їх похідних повинне ґрунтуватися на класичних, кейнсіанських засадах із урахуванням інституційних особливостей бюджетної системи.

Інституціоналізм розглядає значення інституцій, організацій усіх сфер діяльності суспільства, їх взаємодію щодо прийняття економічних рішень, досліджує проблеми, пов'язані з інституційними змінами як цілеспрямованим процесом, що надає можливість розглядати бюджетну політику в ролі суспільно-економічного інституту;

таким чином, інституційний підхід збагачує теоретичні засади та підвищує ефективність бюджетного регулювання в системі соціально-економічного розвитку.

Теорія інституціоналізму здатна досить адекватно відображати економічне становище країни, враховувати історичні традиції, рівень правової організації й систему ціннісних орієнтирів суспільства, дає змогу визначити складові, які регулюють бюджетні відносини, проаналізувати ефективність інституційних перетворень бюджетної системи.

Інституційний підхід надає можливість враховувати в бюджетній стратегії взаємозв'язок економічних, соціальних, політичних та інших факторів, що сприяє підвищенню рівня бюджетної збалансованості в системі державного регулювання соціально-економічних процесів.

Досягнення стратегічних цілей економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці тенденцій змін інституційного середовища суспільства; інституційна теорія значно розширює діапазон дослідження бюджетної архітектоники виходячи з можливості існування множинності фінансово-економічної рівноваги.

Інститути як традиції, правила, норми створюють обмеження функціонування економічної системи певного типу, її суб'єктів, моделі поведінки. Економічні інститути формуються у процесі історичної еволюції та структурують взаємодію між людьми в економічній, політичній, соціальній сферах. Інститути й організації доволі тісно пов'язані між собою, тобто інститут виступає як функціональна організація, котра забезпечує реалізацію конкретної системи однорідних інституцій, при цьому види організацій можуть бути різноманітними: політичні організації, парламент, державні установи, уряд, економічні структури, громадські організації, домогосподарства, профспілкові організації, підприємства, навчальні заклади тощо. Наведене розмежування важливе в методологічному плані для проведення інституційного аналізу: взаємодія інститутів і організацій визначає напрям інституційних змін у бюджетній та інших сферах. В умовах трансформаційних перетворень діяльність законодавчих і виконавчих органів держави полягає у створенні нових інститутів, заміщенні неефективних або сприянні запровадженню відповідних зовнішніх інститутів у національне середовище, що зумовлюватиме зміну інституційної основи суспільства. Однак у реальному інституційному середовищі неефективні інститути витісняються ефективними протягом досить тривалого періоду.

Представники інституціоналізму розрізняють поняття інституту та інституції, яка є змістовною основою інституту, надає йому ознаку функціональних властивостей, закріплення організації форм конкретних функцій створює систему інститутів суспільства.

Інституційну форму можна спостерігати емпірично: зокрема, організація з відповідним порядком роботи, правові норми, інформаційні потоки, інституційна структура є сукупністю інституційних відносин, які відображають економічні процеси. Становлення інституційної структури суспільства залежить від умов розвитку держави,

тож для розуміння процесів у сфері державних фінансів доцільно розглядати інституційні форми, які дають змогу виявити соціально-економічні й суспільно-політичні співвідношення. Зміст бюджетного інституту має інституційну форму у вигляді законів, постанов, розпоряджень, котрі зобов'язують учасників бюджетних відносин виконувати закріплені в них положення. Бюджетна політика є складним суспільно-економічним інститутом, що містить систему державних установ, організацій і відповідних механізмів, правил взаємодії держави з економічними суб'єктами.

Інституційна структура складається з політичних, соціальних і правових норм, які є основою для відтворення, обміну і споживання. Виникнення й розвиток інституту бюджетної політики зумовлені виникненням і розвитком інститутів бюджету, податку у процесі еволюції суспільства. Інститут бюджету є основою перерозподілу ресурсів відповідно до суспільних потреб та тісно пов'язаний із іншими інститутами й механізмами їх реалізації. Функції бюджету як економічної категорії обмежені перерозподілом і регулюванням, бюджет у ролі інституту виступає як інструмент, що впливає на сукупність економічних і соціальних процесів, формується й реалізується в умовах інституційного середовища суспільства та взаємодіє з ним.

Інститути бюджетної системи є економічними інститутами, які мають складну внутрішню структуру формальних і неформальних норм, правил; еволюція цих інститутів тісно пов'язана з розвитком інститутів державного управління, макроекономічного регулювання.

Метою бюджетної політики є забезпечення відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням збалансованості державних фінансів, що реалізується через інститути бюджетного регулювання, державного фінансового контролю.

Разом із тим держава, спрямовуючи діяльність на зміцнення базових інститутів економічного розвитку, а саме власності, управління, праці, створює умови для розробки й реалізації ефективної бюджетної політики, а формуючи інституційне правове поле, — регламентує поведінку суб'єктів економічних відносин.

Інститут бюджетного регулювання є одним із найважливіших соціально-економічних інститутів та має визначати правила й механізми формування і реалізації основних засад бюджетної політики; з позиції інституціоналізму інститут бюджету визначає економічні правила й обмеження та формує умови взаємодії учасників бюджетних відносин.

Розробка бюджетної політики повинна відбуватися виходячи з інституційного розвитку країни; невідповідність її цілей отриманим результатам є наслідком недостатнього врахування інституційного середовища суспільства. Формальні інститути суспільства, які визначають процеси формування й розподілу коштів бюджету, мають бути підпорядковані бюджетним принципам: недотримання цієї вимоги, в тому числі прийняття законодавства щодо збільшення видаткової частини бюджету без визначення відповідних доходів бюджету, призводить до необхідності призупинення дії окремих вимог законів при затвердженні бюджету на наступний



період із метою досягнення бюджетної збалансованості, що свідчить про недосконалість інститутів, які забезпечують реалізацію бюджетної політики.

Правила, норми, закони, державні органи, установи в сукупності цілеспрямовано формують інституційний механізм бюджетної політики, який, враховуючи положення інституційної архітектури, здатний ефективно функціонувати в системі державного регулювання та позитивно впливати на соціально-економічні процеси.

Інституційна структура бюджетної політики еволюціонує разом із інституційною матрицею державного механізму, котра є складовою інституційної системи суспільства. Відповідно до теорії інституціоналізму інституційні зміни не відбуваються дискретно, для них характерний поступовий перехід від старих до нових інститутів; залежність від тенденцій попереднього розвитку визначає інституційну стійкість суспільства. Взаємовплив спостерігається між інституційним середовищем суспільства й бюджетною політикою держави. Позитивні результати запланованих інституційних змін сприятимуть підвищенню ефективності механізмів бюджетної політики в системі державного регулювання, у протилежному випадку можуть виникнути відповідні стани системи бюджетного регулювання, які проявляються в утворенні інституційних порожнин, розривів, що негативно позначиться на суспільно-економічному розвитку.

Виходячи з положень економічної архітектури сучасна інституційна модель бюджетної політики має поєднати соціальні й інноваційні бюджетні складові, що забезпечить якісне функціонування фінансово-економічної системи країни.

Ступінь розвитку інституційного середовища впливає на величину трансакційних витрат, прозорі інститути забезпечують ефективну роботу ринкових механізмів, зменшують трансакційні витрати, потрібні, зокрема, для збору й аналізу інформації з метою прийняття відповідних управлінських рішень, контролю їх виконання. Механізм функціонування інституту бюджетної політики потребує врахування трансакційних витрат, зміна яких може відбуватися під впливом держави на інституційні засади системи бюджетного регулювання, що надасть можливість забезпечити створення в суспільстві економічно ефективних і соціально справедливих інститутів.

Таким чином, необхідні подальші наукові дослідження, спрямовані на визначення основних напрямів і механізмів реалізації бюджетної політики в системі державного регулювання з урахуванням особливостей інституційного середовища суспільства, що сприятиме повнішому розкриттю сутності фінансово-бюджетних відносин як вагомому інструменту соціально-економічного розвитку країни.