


## ФІНАНСИ, БАНКІВСЬКА СПРАВА ТА СТРАХУВАННЯ

УДК 336.1:352  
JEL E69, G28, H72

## Чинники ефективності архітекtonіки інститутів бюджетної системи України

Юхименко П.І. , Батажок С.Г. , Зубченко В.В. 

Білоцерківський національний аграрний університет

 Юхименко П.І. p0504684000@gmail.com; Батажок С.Г. batazhok@ukr.net;  
Зубченко В.В. vikazubchenko@ukr.net



Юхименко П.І., Батажок С.Г., Зубченко В.В. Чинники ефективності архітекtonіки інститутів бюджетної системи України. Економіка та управління АПК. 2021. № 2. С. 151–163.

Yukhymenko P., Batazhok S., Zubchenko V. Factors of architecture efficiency of Ukrainian institutes of budgetary system. AIC Economics and Management. 2021. № 2. PP. 151–163.

Рукопис отримано: 21.09.2021 р.  
Прийнято: 03.10.2021 р.  
Затверджено до друку: 09.12.2021 р.

doi: 10.33245/2310-9262-2021-169-2-151-163

Метою дослідження є поглиблення теоретичних засад та наукове й методичне обґрунтування інституціональної структури бюджетної системи та підходів до підвищення ефективності її архітекtonіки в Україні на основі якісного інституційного забезпечення її формування й функціонування. Дослідження базується на використанні системного та еволюційного підходів, на дотриманні яких формується сутнісне розуміння інституціональної структури бюджетної системи та досконалого інституціонального порядку. Це потребує проведення дослідження в цілісності з виявленням різноманітних характерних ознак, прямих і зворотних зв'язків та залежностей, які виникають у процесі реалізації бюджетної політики України.

Сутність дослідження полягає в оцінюванні впливу рівня досконалості інституціонального порядку на ефективність бюджетного процесу та функціонування бюджетної системи. Практичний зміст визначається тим, що теоретико-методологічні положення, висновки та практичні рекомендації становлять наукове підґрунтя для розроблення нової цілісної концепції формування інституціонального порядку бюджетної системи в умовах її децентралізації. Проведений аналіз засвідчує, що ступінь досконалості архітекtonіки та інституціонального порядку бюджетної системи істотно впливає на ефективність бюджетного процесу, змінює філософію управління публічними фінансами та створює стимули для домінування в суспільному виборі групи Патнема (ті, хто дбає насамперед про суспільні потреби), а не групи Олсона (ті, хто думає насамперед про власні потреби). Відмічені проблеми формування контролю використання бюджетних коштів залежно від зрілості громадянського суспільства.

Висновки про здатність досконалої архітекtonіки та інституціонального порядку бюджетної системи скеровані на потенціал інклюзивних ринків підвищення добробуту, інновацій та інвестування в людей, що вимагає від держави розглядати їх як критичні для економічного зростання, досягнення багатства нації. В новому інституціональному порядку з інклюзивними економічними й політичними інститутами бюджетна система має органічно вбудовуватись у загальну систему управління та бути цілковито підзвітною й прозорою.

**Ключові слова:** інституціональний порядок, інституціональне середовище, ринкові інститути, бюджет, бюджетний процес, формальні і неформальні інституції.

**Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень.** У період демократизації суспільного процесу розвитку та формування європейської форми місцевого самоврядування щодо фіскальної децентралізації важливе місце займає інституціоналізація цього процесу. Форму-

вання нової архітекtonіки інститутів бюджетної системи України зіштовхнулося з проблемами інституціонального прояву, серед яких: 1) незавершеність у формуванні нової дворівневої моделі міжбюджетних відносин (між держбюджетом і 1 470 бюджетами територіальних гро-

мад [1]) та повільна адаптація новостворених інституцій до інноваційної децентралізованої економіки; 2) незавершеність формування інституціонального порядку децентралізації не дає можливості повною мірою створювати у бюджетній системі бюджети розвитку та не обслуговувати і збагачувати олігархів. Водночас повною мірою не розподілені джерела поповнення бюджетів державного і регіонального рівнів, внаслідок чого в структурі доходів місцевих бюджетів місцеві податки і збори становлять у середньому до 35 %, у найближчі 3 роки становитимуть до 70 %, а решта – це надходження загальнодержавних податків і зборів [2]; 3) неузгодженість повноважень інститутів в архітектоніці бюджетної системи в умовах децентралізації не сприяє досягненню інституціонального порядку в бюджетній системі; 4) відсутність стратегічного і комплексного бачення концептуальних засад інституціонального забезпечення розвитку економіки й грошового ринку з врахуванням національних особливостей, національної культури тощо. Важливість усунення цих інституціональних чинників невідповідності пов'язана з тим, що бюджети усіх рівнів залишаються одним із основних грошових інструментів повноцінного виконання своїх функцій органами влади і управління економікою, її стимулятором і активатором. Тому ефективність децентралізації бюджетної системи можливо досягти за умови формування її досконалого інституціонального порядку. З цих позицій обрану тему для дослідження слід розглядати як фундаментальну проблему і найважливіший чинник ефективності бюджетної системи, яка має практичну значимість для всієї економічної системи України.

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять праці провідних інституціоналістів Західної Європи і США, в яких аналізуються різні аспекти взаємозв'язку та

взаємодії інституціонального порядку і фінансово-економічних відносин (перекладені українською мовою), зокрема таких відомих учених як О. Вільямсон [3], Д. Норт, Дж. Волліс, С. Вебб [4], Е. де Сото [5], Б. Вайнгаст [6], М. Олсон [7; 8], Е. Райнерт [9], Н. Фергюсон [10] та ін. Окремі аспекти інституціоналізації бюджетної системи України та вдосконалення її архітектоніки в умовах децентралізації знайшли відображення у працях відомих українських вчених – З. Варналія [11], М. Войнаренко [12], С. Гасанова [13], Т. Єфименко [14], Ю. Коваленка [15] та ін. Однак, залишається чимало проблем теоретико-методологічного змісту, які потрібно вирішувати, зокрема, стосовно аналізу впливу інституціональних чинників на ефективність функціонування новоствореної архітектоніки інститутів децентралізованої бюджетної системи.

**Метою дослідження** є вдосконалення теоретичних засад та наукове обґрунтування залежності підвищення ефективності децентралізованої бюджетної архітектоніки України від досконалості формування її інституціонального порядку.

**Матеріал і методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети використали загальнонаукові системний та еволюційний підходи, які потребують ієрархічності сутнісного розуміння досконалої інституціоналізації децентралізованої бюджетної системи. Показали проблему дослідження в цілісності, виявили різноманітність характерних ознак, внутрішніх і зовнішніх зв'язків, взаємовпливів та залежностей, які є результатом практичної реалізації на місцях бюджетної політики.

**Результати дослідження та обговорення.** Досконалий інституціональний порядок одна із стрижневих категорій в методологічному апараті інституціональної структури бюджетної системи (рис. 1).



Рис. 1. Інституціональна структура бюджетної системи.

Джерело: узагальнено авторами.

Вона являє собою сукупність формальних інституцій (основних політичних, адміністративних, економічних, соціальних аспектів), більшість із яких мають юридичне закріплення Конституцією, Бюджетним кодексом України (2010 р.), Законом України «Про державний бюджет», рішеннями про місцеві бюджети, рішеннями місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування та в інших нормативних актах, що регулюють бюджетні відносини. Іншою складовою інституціональної структури економіки є інституціональне середовище — сукупність неформальних правил, які історично закріплені у вигляді традицій, звичаїв та інших стійких шаблонів поведінки учасників бюджетного процесу, які ніде не закріплені формально у вигляді нормативно-законодавчих актів. За обґрунтуванням О. Вільямсона [3], наявний безпосередній взаємозв'язок між інституціональними угодами, інституціональним середовищем та індивідуумами. Центральною ланкою у цьому взаємозв'язку є інституціональний порядок, щільність якого забезпечує правову дію бюджетних інституцій. У випадку його недосконалості в інституціональній структурі економіки неформальні інституції витісняють із практики формальні, що породжує стрімкий розвиток неформальних відносин і у бюджетному процесі, корупцію, що власне становить наявне інституціональне середовище. Якщо проаналізувати бюджетну архітектуру, то в ній нині переважають неформальні інституції — «кумівство», «телефонне право», «повага перед ксивами» та інші. В народі їх називають «злодії в законі», які мають в Україні значний вплив за прийняття бюджетних рішень на будь-якому рівні. Не змінив це становище і прийнятий у 2010 році новий «Бюджетний Кодекс України» [16], якщо судити за Індексом сприйняття корупції, який у 2006 р. становив 28 балів, у 2008 р. — 25, у 2016 р. — 29, у 2019 — 30, у 2020 — 33 бали зі 100 (100 означає найменш корумповану державу) і зайняла 117 місце серед 180 країн [17–19].

Оригінальність інституціональної архітектури бюджетної системи в тому, що її необхідно розглядати як соціальну структуру, яка складається із набору правил (інституцій) у сукупності з людьми, які створюють і застосовують ці правила для здійснення бюджетного процесу. Основне призначення їх не в тому, щоб бути просто «правилами гри», а в суспільних формах організації функціональних відносин учасників бюджетного процесу. Зміст інституційного порядку не в обмеженні діяльності, а у підвищенні її визначеності через розширення міри свободи у заданих межах соціально допустимих дій і моделей поведінки, які є прий-

нятними у суспільстві. Будь-яка бюджетна інституція втілює набір обмежень для учасників бюджетного процесу, усередині яких вони вільні й можуть поступати так, як підказує їм почуття, бажання й інтереси. Однак, стратегічні цілі будь-якої ланки бюджетної архітектури мають відображати чітко розуміння кінцевої мети, оскільки добре організований менеджмент бюджетного процесу це фундамент успіху використання його коштів. Досягти його можна лише за наявності досконалого інституціонального порядку.

Наявність цього важливого чинника в інституціональній структурі бюджетної системи сприяє мінімізації можливості прояву будь-яких негативних тенденцій і утвердженню соціально орієнтованого бюджету розвитку. Важливою передумовою успішності формування досконалого інституціонального порядку бюджетного процесу є інституціоналізація економічної системи, яка передбачає створення правових інститутів, інститутів державного регулювання та управління, інститутів розвитку людського капіталу та інститутів координації і розподілу ризиків.

Звернемося до досвіду, який засвідчує, що в процесі трансформації і змін будь-яка підсистема національної економіки проходить два взаємопов'язані етапи (стадії): трансформаційний спад і відновлювальне зростання [20]. Щодо України, то трансформаційний спад (-9,5 % щорічно) завершився у кінці 90-х рр. ХХ ст., залишивши потенціал лише 38 % від рівня 1990 р. Із 2000 до 2020 рр., за виключенням 2014–2015 рр. (спад -10,9 %) в Україні відбувалося зростання ВВП як екстенсивним, так і інтенсивним шляхом. Порівняно з іншими країнами, навіть за таких результатів Україна мала реальні темпи зростання вищі у 2–3 рази (6,9 % в середньому за період до 2014–2015 рр. і після 3,1 % до 2020), ніж у таких розвинених країнах світу як США — 2,3 %, Японія — 1,4 %, ЄС — 2,2 % [21]. Відновлювальне зростання уповільнилося восени 2008 р., у зв'язку з вступом економіки в стадію економічного спаду, який співпав з часовими межами світової фінансової кризи 2007–2009 рр. Вплив світової кризи на національну економіку України є індикатором того, що уже сформована національна модель змішаної економіки, яка ґрунтується на базових принципах організації цієї економічної системи. Фінансова світова криза серйозно змінила уявлення про значення різноманітних інституціональних макроекономічних фінансових інструментів. Незважаючи на поширений погляд про те, що провідне значення у підтримці стабільності мають відігравати інструменти грошово-кредитної політики, фактично в період кризи провідне значення

було відведено заходам фіскальної політики, що спричинило розробку нових монетарних правил навіть в ЄС. На практиці для України це означає необхідність привести відповідно до цих принципів усі її підсистеми, включаючи й архітектуру бюджетної системи.

Іншим важливим аспектом досвіду антикризового регулювання країн світу є те, що забезпечення макроекономічної безпеки в умовах зростаючого тиску на бюджет потребує збереження значного «запасу міцності» і фіскальної політики у вигляді збалансованого бюджету та поміркованого бюджетного боргу, тобто перегляду бюджетних правил щодо посилення кількісних обмежень. Крім того необхідно також посилити дію автоматичних бюджетних стабілізаторів, які пом'якшують наслідки економічного спаду для бідних прошарків населення, оскільки дискреційні заходи фіскальної політики нерідко приймають із значним запізненням. Всі ці тенденції мають регулюватися інституціональним порядком бюджетної системи, успіх якої залежить від ефективності реформування її підсистем, що забезпечується його досконалістю.

Розвиток економічної системи потребує змін і базових «правил ведення гри», з'являються нові норми і процедури, які складають основу нового інституціонального порядку і бюджетної системи. Вона має адаптуватися до нових інституцій і її ефективне функціонування залежить від досконалості формування відповідного власного інституціонального порядку. Неінституціональна теорія містить положення про наявність певного дуалізму щодо швидкості змін формальних і неформальних інституцій, які формують інституціональний порядок та інституціональне середовище. Щодо формальних, то їх можна змінити достатньо швидко, а неформальні (основа інституціональ-

ного середовища) є достатньо стійкими в часі і змінюються досить повільно, залежно від зрілості громадянського суспільства. Тому період адаптації в новому інституціональному порядку є досить тривалим в часі та супроводжується погіршенням добробуту населення, перерозподілом власності, розбалансованістю державних фінансів, інфляційними процесами, збільшенням державного боргу та іншими негативними для соціально-економічної системи явищами. Саме це можемо спостерігати тривалий період на прикладі України.

В процесі адаптації до нових умов організації фінансово-економічних, соціальних, політичних, адміністративних відносин новий інституціональний порядок формує нові стійкі економічні і фінансові взаємозв'язки, систему стимулів і антистимулів економічних агентів, що створює умови відновлювального зростання. Під впливом цих змін формується і нове інституціональне середовище бюджетної системи, що поступово змінює і неформальні відносини. Успіхи цих змін пов'язані із зрілістю суспільства, яке є основним контролюючим інститутом та досконалістю архітектури бюджетної системи, яка забезпечує ефективне використання бюджетних коштів.

Недосконалість інституціонального порядку проявляється у суперечливому і безсистемному характері фіскального регулювання бюджетних потоків, що знижує ефективність розподілу і використання грошових ресурсів, призводить до значного зростання корупції та тіньового сектору економіки. У зв'язку з цим значно зростають трансакційні витрати, різноманітність яких обумовлюється різними контрактними відносинами у сфері державного регулювання загалом та фіскального зокрема, функції якого відображено на рисунку 2.

| Функції фіскального регулювання фінансових потоків           |  |  |  |
|--|--|--|--|
| Інвестиційна   | Оперативного регулювання                                     | Переливання капіталу   | Антиінфляційна                                 |
| ↓  | ↓  | ↓  | ↓  |
| Стимулювання приросту організованих заощаджень та інвестицій | Оперативне реагування на зміни кон'юнктури фінансового ринку | Переміщення фінансових потоків із надлишком капіталу в галузі, де його не вистачає | Зв'язування грошей через здійснення інвестицій |

Рис. 2. Функції фіскального регулювання фінансових потоків.

Джерело: узагальнено авторами.

Удосконалення інституціонального порядку бюджетної системи має бути спрямованим на утвердження таких регулюючих механізмів, які дозволили б мінімізувати транзакційні витрати у короткостроковому періоді та були б еластичними щодо оптимізації таких витрат у довгостроковому періоді, щоб уникнути різних деформацій. У бюджетній системі вони можуть мати різноманітну сутність (табл. 1).

Виникненню будь-яких відмічених вище деформацій передують інституціональні асиметрії, які зумовлені недосконалістю інституціонального порядку бюджетного процесу. На відміну від інституціональних деформацій незначні інституціональні асиметрії можуть існувати практично безсистемно, вони можуть зникати під дією ринкових регуляторів без особливої втручання держави. Збільшення інформаційних асиметрій у бюджетній системі, якому сприяє невважена бюджетна політика обов'язково призведе до трансформації інституціональних деформацій, кількість, глибина та стійкість яких визначається рядом чинників (табл. 2).

У фінансовій системі бюджетна сфера є однією із найбільш транзакційно-витратних,

особливо нині в період формування інституціонального порядку децентралізації бюджетної системи. Це визначається і тим, що значення бюджету, бюджетної системи у соціально-економічній моделі, яка характерна для більшості європейських країн, і яку намагаються втілити в Україні, посилюється. Тому в основу децентралізації має бути покладений принцип податкового суверенітету, який дозволить зміцнити фінансову базу усіх ланок бюджетної системи. Прикладом цього є бюджетна система ФРН, де структура місцевих доходів на 80 % формується надходженнями від податків, для більш розвинутих країн вони становлять в середньому 50 % [22]. Однак будь-які зміни в архітектоніці бюджетної системи не мають суперечити наявним інституціональним межах країни. Центральні ланки бюджетної системи зберігають за собою пріоритетність всього, що стосується макроекономічної політики (особливо щодо дефіциту держбюджету і державного боргу). Структура і рівень бюджетних доходів і витрат мають характеризуватися національними особливостями. Відповідальність за прийняті фінансові зобов'язання також мають зберігатися на національному рівні бюджетної системи.

Таблиця 1 – Інституціональні деформації бюджетної системи

| Деформації                  | Сутність   |
|-----------------------------|--|
| Інституціональна пастка     | Неефективна, нестійка бюджетна норма (нестійка бюджетна інституція), яка має самопідтримуючий прояв.   |
| Інституціональна яма        | Інституціональний порядок, в якому одночасно є необхідність інституційних змін у бюджетній системі і відсутні інституційні механізми таких змін (недосконалий Бюджетний кодекс України).   |
| Інституціональний розрив    | Наслідок порушення зв'язку між взаємозалежними інститутами (надходження – видатки).  |
| Інституціональні пустоти    | Частина інституціонального простору, в якому відсутні належні інституціональні утворення (правила, норми, закони, установи та ін.). Вони можуть виникати як внаслідок інституціональних розривів у бюджетній системі, так і в результаті інституціональної недосконалості архітектоніки системи (її недобудови). |
| Інституціональна петля      | Такий взаємозв'язок між інститутами, який призводить до постійного звуження і згасання процесів, які ці інститути мають забезпечувати (підвищення податкового тиску може зменшити податкову базу і надходження до бюджету, що потребує подальшого їх підвищення).  |
| Інституціональний обвал     | Порушення ряду взаємопов'язаних ланок, яке частково руйнує інституціональний простір.  |
| Інституціональна катастрофа | Внаслідок переважання неформальних інституцій настає колапс інституціональної культури у бюджетній системі.  |

Джерело: складено авторами.

Таблиця 2 – Чинники виникнення інституціональних деформацій бюджетної системи

| Чинник  | Вплив   |
|---|---|
| Високий рівень трансакційних витрат в бюджетній системі   | Спонукає економічних агентів (платників податків) до зміни вектору поведінки (навіть до опортунізму), якщо це дозволяє мінімізувати трансакційні витрати.   |
| Публічні бюджетні інститути системи є економічними агентами і вони керуються приватними інтересами                      | Сприяє втраті довіри до формальних бюджетних інститутів загалом, формуванню неформальних інституцій, які не завжди діють в межах правового поля (наприклад, відкати).   |
| Антиринковий прояв неринкових інститутів  | Порушується першими двома чинниками, призводить до вибірково бюджетного фінансування за принципом послуху та порушення соціальної справедливості в бюджетному процесі.  |
| Відсутня взаємодоповнюваність бюджетних інститутів  | Спричинення формування інституціональних розривів, які заповнюються неефективними інститутами в бюджетній архітектоніці.  |
| Асиметрія інформації  | Сприяє надмірній тінізації бюджетного процесу.  |
| Демонтаж старих бюджетних інститутів без попереднього формування нових  | Спричиняє формування інституціональних пустот, які пізніше можуть бути заповнені неформальними інституціями (хто більше дасть відкат).  |
| Штучний імпорт бюджетних інститутів   | Призводить до виникнення інституціональних пасток через неврахування інституціональної специфіки та оригінальної з врахуванням національних особливостей структури бюджетної системи.                         |
| Інституціональний вакуум, спричинений відсутністю формальних інституцій (нормативно-правової бази) в бюджетному процесі | Приводить до спрощення інтерпретації формальних інституцій та виникнення неформальних, таких як нецільове використання бюджетних коштів, ухилення від оподаткування, зловживань за тендерних закупівель тощо. |
| Суперечності між формальними та неформальними інституціями  | Сприяє формуванню інституціональних розривів, петель, пустот в бюджетній системі.   |
| Половинчастість інституціоналізації бюджетного процесу  | Сприяє збереженню відсутності інститутів-посередників, які опосередковують справедливий розподіл бюджетних ресурсів.  |

*Джерело:* складено авторами.

Важливим напрямом удосконалення сформованої відповідно до указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» № 1572/99 від 15 грудня 1999 року архітектоніки бюджетної системи, принципи якої були закріплені в Законі України «Про Центральні органи виконавчої влади» № 38 від 17 березня 2011 року, має стати бюджетування за результатами, концептуальні і теоретичні засади якого подані на рисунку 3, цьому сприяє проведена в останній період реорганізація інститутів бюджетної системи, що дозволяє відділити діяльність, яка в принципі піддається виміру у точній оцінці, від тієї, яка може бути оцінена лише якісно. Ця стратегія реформування бюджетної системи характерна для більшості країн СНД [23].

Політика децентралізації дає відповідні позитивні результати. Кількість дотаційних місцевих бюджетів у 2014 році становила 96,3 %,

у 2020 році уже 17 % [24]. Водночас залишається проблема формування інституціонального порядку ефективної діяльності виконавчих і наглядово-контролюючих інститутів різних ланок бюджетної системи. Відсутність його в досконалій формі може сприяти відтворенню старих "корумпованих" варіантів так званих "м'яких бюджетних обмежень", детально описаних Я. Корнаї [25].

Створення механізму контролю і захисту інститутів – це одне із найскладніших завдань в організації ефективної бюджетної системи. Контроль і захист потребують витрат виявлення, оцінки і застосування санкцій. Крім того, «контролери» – це люди, які теж мають власну функцію корисності і які переслідують власні інтереси. Саме тому, чим більше людей буде залучено в систему контролю і захисту бюджетного процесу, тим менші будуть можливості для зловживань і корупції та більш ефективно буде функціонувати система.



Рис. 3. Концептуальні і теоретичні основи переходу до бюджету орієнтованого на результат в контексті формування нового інституціонального порядку.

Джерело: узагальнено авторами.

Контроль в інституціональному порядку бюджетної системи слугує сучасним регуляторним, цивілізованим елементом управління, його функціонально оновленим проявом.

Подана авторами система контролю у бюджетній системі (рис. 4) дозволяє: проводити аналіз тенденцій змін внутрісистемного зв'язку виконання бюджетної політики; відслідкову-

вати систему управління бюджетними коштами загалом; передбачати переміщення впливу регулюючих інструментів у різноманітних зонах управління із характерними для них завданнями. Однак її ефективне функціонування потребує формування відповідного інституціонального порядку і пов'язане з еволюцією фінансової системи і економіки загалом. Вона,

практично, не піддається кількісним оцінкам. Однак можна стверджувати, що від інституцій, які складаються у бюджетній системі, залежить динамічність економічної системи. Тому важливою формою її вдосконалення є систематичне інвестування у нагромадження знань та навичок учасників бюджетного процесу їх моралі.



Рис. 4. Інституціоналізація контролю бюджетної системи.

Джерело: складено авторами.



У випадку відсутності універсальної моралі серед учасників бюджетного процесу, що було характерним для попереднього розвитку України, а значить, і відсутності "м'якої інфраструктури" як важливого елементу інституціональної структури системи, маємо протилежні демократичному суспільству результати. Україна виявилася не здатною до самоорганізації, координації дій, устрою ефективних інститутів бюджетної системи, які ґрунтуються на твердих моральних принципах. Тому нинішня модель бюджетної системи сформувала простір для маніпулювання фінансовими потоками, внаслідок чого останні використовуються не за призначенням, неефективно, а на окремих щаблях бюджетної системи формуються дисбаланси. Прикладом цього може бути використання сформованого в нашій країні фонду боротьби з пандемією covid-19 в 2020 р.

Під впливом набору сформованих в попередній період інституцій вже склалися визначені групи (класи), які зацікавлені у їх збереженні. Концентрація власності у цієї олігархічної групи є перешкодою розвитку бюджетної системи для суспільних потреб. Великий капітал, який має доступ до бюджетних коштів і протистоїть (чинить опір) напрацюванню «загальних правил», тим більше, що і матеріально впливати на владу може він з великим успіхом [26]. Бюджетна система у такому випадку, як і вся економічна система розвивається за сценарієм

стратегії «Інерція», яка передбачає переважно тактичне маневрування уряду між групами інтересів, з пріоритетом економічної і політичної «стабільності» (яка розуміється як збереження статус-кво) над розвитком. Це результат правил 90-х рр. ХХ ст., коли у вітчизняних умовах було закріплено «лояльне» відчуження «економічної людини» від держави, від влади, від політики. Бюрократія як корпорація контролює основні бюджетні ресурси країни і справляє вирішальний вплив на прояв змін у бюджетному процесі. «Протекціоністський механізм» призначення на керівні посади виходить з критерію особистої відданості, здібності і намагання номенклатури проникати у всі найбільш політично, економічно і соціально значимі державні, а також недержавні інституціональні структури з метою підкорення їх своєму впливу. На жаль, це притаманно і новій владі, надії на яку поклала більшість виборців.

Ще один важливий чинник, який має зовнішній прояв. Нині учасники бюджетного процесу кожної країни стикаються із певними обмеженнями глобалізації, що впливають на державну активність, зокрема, на використання бюджетних коштів для захисту національних інтересів, делегування повноважень публічним союзам і підкріплення їх бюджетними коштами, здійснення державного та громадського контролю за цільовим використанням бюджетних коштів на всіх рівнях (рис. 5).

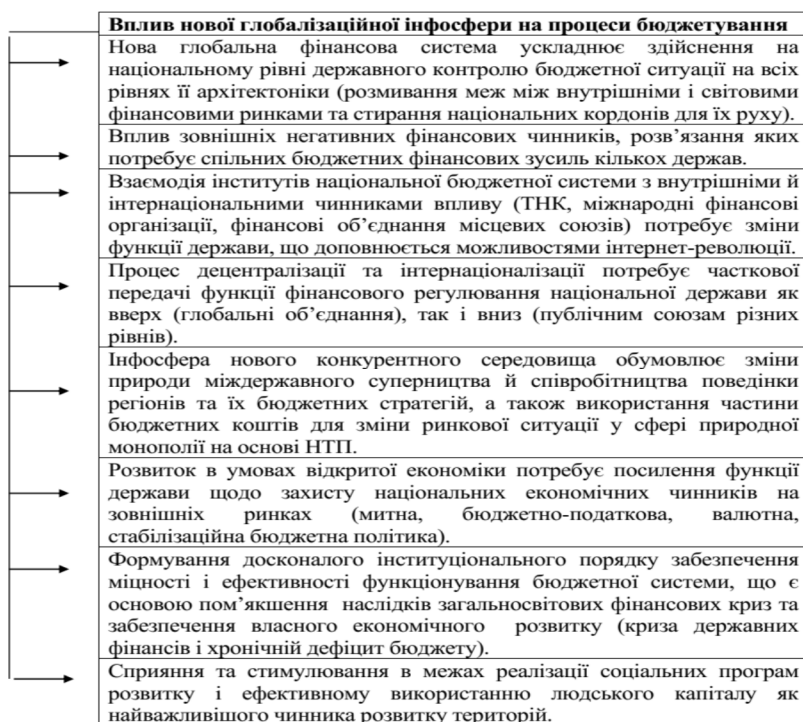


Рис. 5. Об'єктивні передумови формування нового інституціонального порядку ефективного використання фінансів на місцевому рівні.

Джерело: узагальнено авторами.

Тиск і нові механізми впливів глобальних фінансів та перехід до фінансової економіки у світовому масштабі потребує від національних держав ефективного механізму формування та функціонування їх бюджетних систем, принципи яких базуються на традиційних взаємозв'язках політичних інститутів, організованих через уряд та систему місцевого самоврядування. Вхід регіонів в новий інтернаціоналізований фінансовий порядок матиме успіх лише за умови, що в державі ієрархічно упорядковані державні структури будуть замінені на структури децентралізовані, прозорі і динамічні, діяльність яких буде ґрунтуватися на верховенстві закону, громадянських прав і свобод.

**Висновки.** Отже, бюджетна система це складний організм в межах наявного набору інститутів, за якого здійснюється бюджетний процес. Інституціональний порядок є системою соціальних правил і норм взаємодії. Джерелом правил є суспільство, хоча, як відмітив Д. Норт, більша частина правил створюється в інтересах приватного, ніж суспільного благополуччя [27]. Рівень досконалості інституціонального порядку бюджетного процесу суттєво впливає на ефективність функціонування бюджетної системи, змінює філософію управління державними фінансами та створює стимули для домінування в суспільному виборі «групи Патнема» (тих хто турбується насамперед про суспільні потреби а не власні), а не «групи Олсона» (ті хто турбується насамперед про свої потреби, а потім про суспільні). Тобто, наявна залежність ефективності бюджетного процесу від ефективності його інститутів та інституціонального порядку. В умовах реформування всієї бюджетної системи воно має сприяти:

По-перше, подоланню домінуючого значення центральних інституційних організацій бюджетної системи в процесах проектування реформи і відносної односторонності цих процесів. Широке залучення поряд із науковцями і експертами проєктів, які фінансуються міжнародними донорами, представників різних ланок бюджетної системи, успіх її втілення від яких і залежатиме (а не консультації). По-друге, максимально зробити цей процес відкритим для суспільства, щоб воно було підготовлене до змін. Механізми забезпечення відкритості діяльності і комунікативні мають бути частиною стратегії реформування, які впливають як на зміст перетворень які проводяться, так і характер управління, а в подальшому на ефективність суспільного контролю за використанням бюджетних коштів з боку новостворених громад. По-третє, реформуванню системи з урахуванням можливості кожної її ланки (регіону),

гармонійністю місцевих заходів із заходами центральних інституціональних організацій на основі механізмів стимулювання пасивних регіонів до дій. Адже неоднорідність регіонів за адміністративним потенціалом і бюджетною забезпеченістю вимагає диференціації процесу реалізації реформи. По-четверте, формуванню надійних механізмів моніторингу, які здатні відображати стан кожної інституціональної організації бюджетної архітекτονіки, зростанню ефективності управління державними витратами, спонукаючи до використання більш високого рівня технологій, а персонал до постійного підвищення кваліфікації. Новий інституціональний порядок має вбудувати бюджетну систему у загальну систему управління і характеризуватись високим рівнем підзвітності і прозорості.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Кількість місцевих бюджетів України станом на 10.04.2020: Наказ Міністерства фінансів України від 10 квітня 2020 року № 152. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=17522000000>
2. Улютін Д. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. 27.07.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>
3. Вільямсон О.Е. Економічні інститути капіталізму: фірми, маркетинг, укладання контрактів. Київ: АртЕк, 2001. 472 с.
4. Норт Д., Волліс Дж., Вебб С., Вайнгайт Б. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які впливають на хід історії / пер. з англ. Т. Цимбал. Київ: Наш формат, 2017. 352 с.
5. Де Сото Ернандо. Загадка капіталізму. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / пер. с англ. Б. Пинскер, науч. ред. Р. Левита. Москва: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. 272 с.
6. Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. World Development. No 53. 2014. P. 14–25. P. 24. URL: [www.fin-izdat.com/journal/fa/detail.php?ID=65740](http://www.fin-izdat.com/journal/fa/detail.php?ID=65740)
7. Олсон М. Логіка колективної дії. Суспільні блага й теорія груп / пер. з англ., післямова С. Слухая. Київ: Лібра, 2004. 272 с.
8. Олсон М. Влада й процвітання: подолання комуністичних і капіталістичних диктатур / пер. з англ. А. Іщенко. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 174 с.
9. Райнерт Е. Як багаті країни забагатіли ... і чому бідні країни лишаються бідними / пер. з англ. П. Тарашук. Київ: Темпора, 2015. 444 с.
10. Фергюсон Н. Еволюція грошей. Фінансова історія світу / пер. з англ. К. Діса. Київ: Наш формат, 2017. 384 с.
11. Варналій З.С., Бугай Т.В., Онищенко С.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271 с.
12. Voynarenko M.P. Clusters in the Institutional Economics: Clusters in the Institutional Economics:

monograph. Włocławek: ESFII, Poland, 2014. 335 p. URL: <http://elar.khnu.km.ua/jspui/handle/123456789/7868>

13. Гасанов С.С. Структурні реформи в умовах інституціональної невизначеності та фінансової нестабільності. Наукові праці НДФІ. 2017. № 2. С. 5–24. URL: [nbuv.gov.ua/UJRN/Npdfi\\_2017\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdfi_2017_1_4).

14. Єфименко Т.І. Розвиток інституційних засад взаємодії фінансової та монетарної політики України. Економіка України. 2017. № 12. С.12–33.

15. Коваленко Ю.М. Інституціалізація фінансово-го сектору економіки: монографія. Ірпінь: ІЦ нац. ун-т ДПС України, 2013. 608 с.

16. Бюджетний Кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2010. № 50–51. Ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laves/show/2456-17/ed20150920#Text>

17. Аналіз результатів Індексу сприйняття корупції–2019. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>

18. Украина поднялась в индексе восприятия коррупции 28 января 2021. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/01/28/7281469/>

19. The corruption perceptions index 2020. Transparency International Ukraine. URL: [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf)

20. Jayasooriya S.P. Growth Empirics: Structural Transformation and Sectoral Interdependencies of Sri Lanka. ADBI Working Paper 728. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2017. 22 p. (P. 1). URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/297091/adbi-wp728.pdf>

21. Пирог О.В. Стратегічні перспективи економічного розвитку національної економіки України. Бізнес-інформ. 2011. №11. С. 32–34. С. 33. URL: [https://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2011&abstract=2011\\_11\\_0&lang=ru&stqa=1](https://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2011&abstract=2011_11_0&lang=ru&stqa=1)

22. 2021 Index of Economic Freedom. URL: <https://www.heritage.org/index/download>

23. Национальная стратегия децентрализации (Проект на стадии обсуждения). Кишинэу: 2011. 98 с.

24. Бюджет–2018 – черговий виклик для місцевого самоврядування... URL: <https://buhgalter.com.ua/.../byudzhets-2018-chergoviy-viklik..>

25. Корнай Я. Дефицит / пер. с венгер. науч. ред. Д. Маркова и М. Усевич. Москва: Наука, 1990. 607 с.

26. Аджемоглу Д., Робинсон Д. Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності: 2-ге вид., випр. / пер. з англ. і наук. ред. О. Дем'янчук. Київ: Наш формат, 2017. 440 с.

27. Дуглас Сесил Норт. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ.: Нестеренко А.Н. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 190 с. URL: <http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf>

## REFERENCES

1. Kil'kist' miscevyh bjuzhjetiv Ukrai'ny stanom na 10.04.2020: Nakaz Ministerstva finansiv Ukrai'ny vid 10 kvitnja 2020 roku [Number of local budgets of Ukraine as of April 10, 2020: Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated April 10, 2020], no 152. Available at: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=17522000000>

2. Uljutin, D. (2020). Bjudzhetna decentralizacija: glavni vyklyky ta dosjagnennja. [Budget decentralization:

main challenges and achievements]. 27.07.2020. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>

3. Vil'jamson, O.E. (2001). Ekonomichni instytuty kapitalizmu: firmy, marketyng, ukkladannja kontraktiv. [Economic institutions of capitalism: firms, marketing, contracting]. Kyi'v: ArtEk, 472 p.

4. Nort, D., Vollis Dzh., Vebb, S., Vajngast, B. (2017). Nasylstvo ta suspil'ni porjadky. Osnovni chynnyky, jaki vplyvajut' na hid istorii' / per. z angl. T. Cymbal. [Violence and public order. The main factors influencing the course of history / trans. from English T. Cymbal]. Kyi'v: Nash format, 352 p.

5. De Soto Jernando. Zagadka kapitalizma. Pochemu kapitalizm torzhestvuet na Zapade i terpit porazhenie vo vsjom ostal'nom mire / per. s angl. B. Pinsker, nach. red. R. Levita. [The mystery of capitalism. Why capitalism triumphs in the West and is defeated in the rest of the world / per. from English B. Pinsker, scientific. ed. R. Levita]. Moscov: ZAO «Olimp-Bizness», 2004. 272 s.

6. Weingast, B.R. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. World Development. No 53, pp. 14–25. Available at: [www.fin-izdat.com/journal/fa/detail.php?ID=65740](http://www.fin-izdat.com/journal/fa/detail.php?ID=65740)

7. Olson, M. (2004). Logika kolektivnoi' dii'. Suspil'ni blaga j teorija grup / per. z angl., pisljamova S. Sluhaja. [The logic of collective action. Public goods and group theory / trans. from English, afterword by S. Listening]. Kyi'v: Libra, 272 p.

8. Olson, M. (2007). Vlada j procvitannja: podolannja komunistychnyh i kapitalistychnyh dyktatur / per. z angl. A. Ishhenka. [Power and prosperity: overcoming communist and capitalist dictatorships / trans. from English A. Ishchenko]. Kyi'v: Vyd. dim «Kyjevo-Mogyljans'ka akademija», 174 p.

9. Rajnert, E. (2015). Jak bagati kra'i'ny zabagatily ... i chomu bidni kra'i'ny lyshajut'sja bidnymi. / per. z angl. P. Tarashhuk. [How rich countries got rich... and why poor countries stay poor. / trans. from English P. Tarashchuk]. Kyi'v: Tempora, 444 p.

10. Fergjusion, N. (2017). Evoljucija groshej. Finansova istorija svitu / per. z angl. K. Dysa. [The evolution of money. Financial history of the world / trans. from English K. Disa]. Kyi'v: Nash format, 384 p.

11. Varnalij, Z.S., Bugaj, T.V., Onyshhenko, S.V. (2014). Bjudzhetnyj proces v Ukrai'ni: stan ta problemy instytucijnogo zabezpečennja: monografija. [Onishchenko SV Budget process in Ukraine: state and problems of institutional support: monograph]. Poltava: PolNTU, 271 p.

12. Voynarenko, M.P. (2014). Clusters in the Institutional Economics: Clusters in the Institutional Economics: monograph. Włocławek: ESFII, Poland, 335 p. Available at: <http://elar.khnu.km.ua/jspui/handle/123456789/7868>

13. Gasanov, S.S. (2017). Strukturni reformy v umovah instytucional'noi' nevyznachenosti ta finansovoi' nestabil'nosti. Naukovi praci NDFI. [Structural reforms in conditions of institutional uncertainty and financial instability. Scientific works of NDFI]. No 2, pp. 5–24. Available at: [nbuv.gov.ua/UJRN/Npdfi\\_2017\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdfi_2017_1_4).

14. Jefymenko, T.I. (2017). Rozvytok instytucijnyh zasad vzajemodii' fiskal'noi' ta monetarno' polityky Ukrai'ny. [Development of institutional bases of interaction of fiscal and monetary policy of Ukraine]. Ekonomika Ukrai'ny. [Ukraine economy]. No 12, pp. 12–33.

15. Kovalenko, Ju.M. (2013). Instytucjonalizacija finansovogo sektoru ekonomiky: monografija. [Institutionalization of the financial sector of the economy: a monograph]. Irpin': IC nac. un-t DPS Ukrai'ny, 608 p.

16. Bjudzhetnyj Kodeks Ukrai'ny. Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny [Budget Code of Ukraine. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine]. 2010. No 50–51. Art. 572. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laves/show/2456-17/ed20150920#Text>

17. Analiz rezul'tativ Indeksu sprynjattja korupcii–2019. [Analysis of the results of the Corruption Perceptions Index 2019]. Available at: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>

18. Ukraina podnjalas' v indekse vosprijattja korupcii 28 janvarja 2021. [Ukraine climbed in the Corruption Perceptions Index on January 28, 2021]. Available at: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/01/28/7281469/>

19. The corruption perceptions index 2020. Transparency International Ukraine. Available at: [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf).

20. Jyasooriya, S.P. (2017). Growth Empirics: Structural Transformation and Sectoral Interdependencies of Sri Lanka. ADBI Working Paper 728. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 22 p. (P. 1). Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/297091/adbi-wp728.pdf>

21. Pyrog, O.V. (2011). Strategichni perspektyvy ekonomichnogo rozvytku nacional'noi' ekonomiky Ukrai'ny. [Strategic prospects of economic development of the national economy of Ukraine]. Biznes inform. No 11, pp. 32–34. Available at: [https://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2011&abstract=2011\\_11\\_0&lang=ru&stqa=1](https://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2011&abstract=2011_11_0&lang=ru&stqa=1)

22. 2021 Index of Economic Freedom. Available at: <https://www.heritage.org/index/download>

23. Nacional'naja strategija decentralizacii (Proekt na stadii obsuzhdenija). [National Decentralization Strategy (Draft under discussion)]. Kishinjeu, 2011. 98 p.

24. Bjudzhet–2018 – chergovyj vyklyk dlja misceвого samovrjaduvannya... [Budget-2018 – another challenge for local self-government...]. Available at: <https://buhgalter.com.ua/.../byudzhet-2018-chergoviy-viklik..>

25. Kornai, Ja. (1990). Deficit / per. s venger. nach. red. D. Markova i M. Usevich. [Deficit / trans. with Hungarian. scientific ed. D. Markova and M. Usevich]. Moscow: Nauka, 607 p.

26. Adzhemog'lu, D., Robinson, D. (2017). Chomu nacji' zanepadajut'. Pohodzhennja vlady, bagatstva ta bidnosti: 2-ge vyd., vypr. / per. z angl. i nauk. red. O. Dem'janchuk. [Why nations are declining. The origin of power, wealth and poverty: 2nd ed., Ed. / nep. from English and sciences. ed. O. Demyanchuk]. Kyi'v: Nash format, 440 p.

27. Douglass Cecil North. (1997). Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanija jekonomiki / per. s angl.: Nesterenko A.N. [Institutions, institutional change and the functioning of the economy / per. from English: A.N. Nesterenko]. Moscow: Fond jekonomicheskoy knigi «Nachala», 190 p. Available at: <http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf>

#### **Факторы эффективности архитектуры институтов бюджетной системы Украины**

**Юхименко П.И., Батажок С.Г., Зубченко В.В.**

Целью статьи является совершенствование теоретических и методических основ и научное обоснование

подходов к повышению эффективности архитектуры бюджетной системы в Украине на основе качественно-институционального обеспечения ее формирования и функционирования.

В статье используется системный и эволюционный подходы, которые требуют иерархичности сущностного понимания институциональной структуры бюджетной системы и нового институционального порядка, а также предусматривают проведение исследования в целостности с выявлением различных характерных признаков, прямых и обратных связей и зависимостей, которые возникают в процессе формирования новой архитектуры бюджетной системы.

Проведенный анализ показывает, что степень совершенства архитектуры и институционального порядка бюджетного процесса существенно влияет на эффективность функционирования бюджетной системы, меняет философию управления публичными финансами и создает стимулы для доминирования в общественном выборе группы Патнэма (те, кто заботится прежде всего об общественных потребностях), а не группы Олсона (те, кто думает в первую очередь о собственных нуждах). Отмеченные проблемы формирования контроля использования бюджетных средств в зависимости от зрелости гражданского общества.

Выводы о возможности совершенной архитектуры и институционального порядка бюджетной системы направлены на потенциал инклюзивных рынков повышения благосостояния, инноваций и инвестирования в людей, что требует от государства рассматривать их как критические для экономического роста, достижения богатства нации. В новом институциональном порядке с инклюзивными экономическими и политическими институтами бюджетная система органично встраивается в общую систему управления и должна быть полностью подотчетной и прозрачной.

**Ключевые слова:** институциональный порядок, институциональная среда, рыночные институты, бюджет, бюджетный процесс, формальные и неформальные институты.

#### **Factors of architectonics efficiency of Ukrainian institutes of budgetary system**

**Yukhymenko P., Batazhok S., Zubchenko V.**

The article aims to broaden the theoretical and methodological foundations and scientific substantiation of approaches to improving the efficiency of institutional structure of the budget system Ukraine on the basis of high-quality institutional support for its formation and functioning.

This study is based on systemic and evolutionary approaches that provide a comprehensive understanding of the institutional structure of the budget system. The institutional architectonics improvement requires identifying various characteristics, direct relations and feedback as well as dependencies that arise in the formation of budget policy of Ukraine.

The study deals with appraisal of the degree of perfection of the architecture influence on and institutional order, the budget process and the budget system efficiency. The practical importance is determined by the fact that theoretical and methodological provisions, conclusions and practical recommendations make the scientific basis for developing a new holistic concept of forming the institutional order of the budget system in terms of its decentralization. The analysis shows that the

degree of perfection of the architectonics and institutional order of the budget system significantly affects the efficiency of the budget process. It changes the philosophy of public finance management and creates incentives for dominance in the public choice of the Putnam group (those who care about public needs) rather than Olson (those who think primarily about their own needs). The study reveals some problems in the budget funds use control depending on the society maturity.

Conclusions on the ability of the budget system perfect architectonics and institutional order to direct the potential of

inclusive markets to welfare improvement, to implement innovations and invest them in people requires the state to consider them critical to economic growth and nation's wealth. The budget system must be organically integrated into the overall system of governance and be fully accountable and transparent in the new institutional order with inclusive economic and political institutions.

**Keywords:** institutional order, institutional environment, market institutions, budget, budget process, formal and informal institutions.



Copyright: Юхименко П.І., Батажок С.Г., Зубченко В.В. © This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.



ORCID iD:

Юхименко П.І.

Батажок С.Г.

Зубченко В.В.

<https://orcid.org/0000-0002-0677-1872>

<https://orcid.org/0000-0002-8951-5785>

<https://orcid.org/0000-0002-1292-1726>