

5. Боровой С.Я. Кредит и банки России (середина XVII в. –1861 г.) / С.Я. Боровой. – М.: Госфиниздат, 1958. – 288 с.

6. Батюшков Д.Д. Банки. Их значение, операции, историческое развитие и счетоводство: [пособие для изучающих деятельность кредитных учреждений] / Д.Д. Батюшков. – Владикавказ: типография Терского областного правления, 1904. – 209 с.

7. Михалевский Ф.И. История денег и кредита: [хрестоматия] / Ф.И. Михалевский. – М.: Изд-во ун-та имени Я.М. Свердлова, 1925. – 79 с. + III с.

8. Вессель Н.Х. Наша кредитная денежная система / Н.Х. Вессель. – С.-Петербург: типография Главного управления уделов, 1897. – 75 с.

9. Шевчук Д.А. История экономики: учебное пособие / Шевчук Денис Александрович. – М., 2009. – 305 с.

10. Бунге Н.Х. Очерки политико-экономической литературы / Николай Христианович Бунге. – С.-Петербург: типография В. Киришбаума, 1895. – 465 с.

11. Ротбард М. История денежного обращения и банковского дела в США: от колониального периода до Второй мировой войны / Мюррей Ротбард; пер. с англ. Б.С. Пинскера под ред. А.В. Курыяса. – Челябинск: Социум, 2009. – IV+548 с.

12. Поташов С. Кризис в Германии: гиперинфляция 1919–1923 годов / Сергей Поташов / Биржевой Лидер: [сайт]. – 2012. – № 14. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.profi-forex.org/journal/number14/page12.html>

13. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Перев. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и

научн. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги "НАЧАЛА". – 1997. – 180 с.

14. Статистична інформація щодо боргу [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/borg/derzhavnij-borg>

15. За рівнем інфляції Україна наблизилась до Венесуели [Електронний ресурс] // Інформаційний Акцент. – Режим доступу: <http://www.akcent.org.ua>

16. Статистична інформація [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

17. Статистична інформація [Електронний ресурс] // Головне управління статистики у м. Києві. – Режим доступу: <http://kiev.ukrstat.gov.ua/p.php3?c=2557&lang=1>

18. Статистика [Електронний ресурс] // Національний банк України. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>

19. Звіт про виконання Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

20. Статистичний портал [Електронний ресурс] // Україна комунальна. – Режим доступу: <http://statistic.jkg-portal.com.ua>

21. Осецький В. Функції державних боргових зобов'язань: минуле та сучасність / В.Осецький, І. Браткова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: серія "Економіка". – 2015. – 6 (171). – С. 54-60. <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2015/171-6/10>

Надійшла до редколегії 15.04.16

И. Новикова, канд. экон. наук, ст. науч. сотр.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИЧИН И ПОСЛЕДСТВИЙ НАРУШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ: ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА И НАСТОЯЩИЕ ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ РЕАЛИИ В КОНТЕКСТЕ ВЫЗОВОВ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

В статье проанализирован институциональный аспект причин и последствий нарушения финансовой стабильности. Освещены известные исторические примеры возникновения инфляционных всплесков, а также пути налаживания финансового равновесия. Рассмотрено значение институциональной нестабильности в контексте возникновения современных геополитических вызовов и социально-экономических колебаний в Украине. Даны рекомендации по преодолению финансовых проблем в национальной экономике.

Ключевые слова: финансовая стабильность, рыночная экономика, банки, инфляция, институциональные реформы, евроинтеграция.

I. Novikova, PhD in Economics, Senior Researcher

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE CAUSES AND CONSEQUENCES VIOLATION OF FINANCIAL STABILITY: HISTORICAL RETROSPECTIVE AND CURRENT UKRAINIAN REALITIES IN THE CONTEXT OF CHALLENGES OF EUROPEAN INTEGRATION

The article analyzes the institutional aspect of the causes and consequences of violations of financial stability. Done analysis of famous historical examples of the emergence of inflationary bursts, as well as ways of establishing a financial equilibrium. In particular, states that often main cause of violations of financial stability becomes inflationary boom, which arose by wars, socio-economic and political contradictions. It was considered role of institutional instability in the context of the emergence of contemporary geopolitical challenges and socio-economic changes in Ukraine. The paper examines the impact of modern social and economic challenges on growth in inflation and on the deterioration of other macroeconomic indicators in Ukraine. At the end, was provided of the recommendations to overcome the financial problems in the national economy. Emphasized importance of the exchange rate stability of the currency.

Keywords: financial stability, market economy, banks, inflation, institutional reforms, European integration.

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics, 2016; 5(182): 31-38

УДК 336.146

JEL Classification H61

DOI: <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2016/182-5/5>

С. Онищенко, канд. экон. наук, доц.

Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, Полтава

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто інституційне середовище з позицій різних концептуальних підходів. Акцентована увага щодо проблем інституційного забезпечення бюджетної безпеки в Україні. Досліджено інституціоналізацію бюджетних відносин та особливості формування системи інституційного забезпечення. Запропоновано авторський підхід щодо сутності інституційного забезпечення бюджетної безпеки держави. Схарактеризовано інституційно-правове, інституційно-організаційне та кадрове забезпечення бюджетної безпеки. Зроблено висновок, що процес інституційного розвитку бюджетної безпеки характеризується неприпустимим рівнем інституційних деформацій.

Ключові слова: інституційне забезпечення, бюджетна безпека, бюджетна політика, бюджетний процес, інституційні деформації.

Вступ. В Україні вирішуються надзвичайно складні й відповідальні завдання, пов'язані з масштабністю глобальних проблем, які перебувають на порядку денному і становлять значні загрози бюджетній безпеці України, перешкоджаючи ефективному розвитку національної економіки. Глибина та масштаб загрози економіці України вимагають переосмислення суті та зна-

чення як економічної безпеки держави в цілому, так і бюджетної безпеки зокрема, а саме зумовлюють необхідність запровадження упорядкованості механізмів функціонування інститутів.

Сучасна економічна ситуація в Україні демонструє, що одним із найвпливовіших чинників, який відчутно гальмує розвиток країни, є інституційні деформації.

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних засад й прикладних аспектів інституційного забезпечення бюджетної безпеки держави, зокрема інституційно-правового, інституційно-організаційного та кадрового забезпечення.

Завдання дослідження полягає у висвітленні сутності інституційного забезпечення з погляду різних концептуальних підходів та авторського підходу щодо визначення інституційного забезпечення бюджетної безпеки держави, а також у визначенні інституційно-правового, інституційно-організаційного та кадрового її забезпечення.

Огляд літератури. Теоретичні засади інституціональних чинників системи економічної безпеки закладено представниками класичного інституціоналізму (Т. Вебленом, Дж. Коммонсом [1], Дж. К. Гелбрейтом, В. Мітчеллом) і неоінституціалізму (О. Вільямсоном, Р. Коузом, Д. Нортон [6], Р. Фогелем, Дж. Ходжсон [7] та ін.). Різні аспекти інституціоналізації економічних процесів та економічної безпеки актуалізуються у працях Т. Антропової, З. Варналія [3;15], М. Войнаренка, Т. Гайдай, А. Гриценка, О. Іншакова, С. Кірдіної, Ю. Лопатинського, В. Мартинюка, Г. Нуреева, В. Полтеровича, В. Тарасевича, Д. Фролова, А. Чухна та інших учених.

Питання інституційного забезпечення у бюджетній сфері присвячені праці вітчизняних вчених: С. Буковинського, Д. Буркальцевої [10], В. Глуценка, А. Даниленка, І. Запатріної, Л. Лисяк [9], І. Лук'яненко, Д. Полозенка, І. Чугунова [4] та інших.

Проте, незважаючи на високий рівень зацікавленості вчених цією тематикою, питання інституціоналізації бюджетних відносин в Україні не втрачає своєї актуальності. Інституційного забезпечення потребує будь-який вид діяльності у різноманітних сферах економіки, і бюджетний процес не є винятком. Інституціональний підхід поки що не одержав поширення у забезпеченні економічної безпеки у бюджетній сфері. Тому виникає необхідність поглибленого дослідження проблематики інституційного забезпечення бюджетної безпеки в Україні.

Інституціональний підхід у дослідженні бюджетної безпеки дозволяє пояснити її сутність та розглянути її інституціональне забезпечення. Адже інституціональному забезпеченню та механізмам, що його реалізують, належить значна роль у вивченні сутності бюджетної безпеки України.

Методологія дослідження. Традиційно в основі методології наукових досліджень інституційного забезпечення лежить фундаментальні положення неокласичної економічної теорії та посткейнсіанські напрями.

Використаний функціональний підхід та методи теоретичного та наукового узагальнення – при систематизації розвитку наукових концепцій інституційного забезпечення бюджетної безпеки. Застосування інституційного підходу до дослідження бюджетної безпеки вимагає першочергового концептуального визначення основних дефініцій ("інститут" та "інституція"), оскільки однозначності у питанні їх трактування серед науковців не досягнуто. Методологія інституційного забезпечення бюджетної безпеки в умовах трансформаційних змін має переваги порівняно з іншими формами дослідження інституційних змін, оскільки вона дозволяє реформувати економіку без глибоких спадів виробництва, соціальної напруги та багатьох інших негативних явищ. На жаль, в Україні в структурі інституційних змін існує дуже вузький трансформаційний прошарок. Переважають, на жаль, відсутність ефективних реформ, відбуваються прості зміни форми, які означають заміну одних форм іншими, і деформи, які викривлюють і спотворюють суть економічних явищ. Усі ці складові ринкових перетворень суттєво

впливають на зростання інфляції і бюджетного дефіциту, гострої кризи державних фінансів, грошової і банківської системи, відтоку капіталу, значної боргової залежності та загострення соціальної напруги населення.

Основні результати. Економічна безпека є полісистемним явищем, генезис і розвиток якого зумовлені об'єктивною необхідністю забезпечувати відтворення національної економіки в умовах зовнішніх та внутрішніх загроз і небезпек [3]. Забезпечення економічної безпеки має обумовлюватися функціонуванням системи суспільних відносин, сукупністю матеріальних і духовних цінностей і бути включеним у принципи здійснення економічної політики.

З позиції або боку або зі сторони) інституціонального підходу, система національної безпеки – це складна політико-правова і організаційно-технічна система, до якої входять: сукупність суб'єктів забезпечення національної безпеки (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ); сукупність об'єктів національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави); сукупність інструментів влади (політичних, економічних, військових), які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви, інші ресурси, які спрямовуються на захист національних інтересів); масив чинного національного законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки; офіційні погляди стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів; окремі фізичні та юридичні особи, які породжують загрози реалізації національних інтересів; множина чинників національної безпеки [10].

Дослідження теоретичних підходів інституціоналізму. Використовуючи інструментарій інституціональної теорії бюджетної безпеки, варто зазначити, що саме бюджет і безпека розглядаються як інститут, який орієнтований на результат. Цей інститут включає правила, які встановлюють зв'язок між бюджетуванням, ефективністю і результативністю виконавців; механізм примусу до виконання правил, які відповідають цій системі; механізм еволюційного розвитку бюджету; здатність до захисту національних економічних інтересів.

Аналіз сучасних досліджень засвідчили, що термін "інститут" запозичений з юриспруденції. Сутнісними характеристиками цієї категорії можуть виступати як юридичні норми, так і порядок встановлення зв'язків між ними, "що надає можливість упорядкувати (регламентувати) стосунки між суб'єктами права з метою надання їм стійкого характеру, для чого і створюються відповідні організаційні структури та органи контролю" [4].

Один з основоположників інституціоналізму Дж. Коммонс визначає інститути як "колективні дії з контролю, вивільнення і розширення індивідуальної дії" [1]. За Дж. Коммонсом, провідними інститутами в державі є корпорації, профспілки, політичні партії, а фундаментальними інституційними категоріями: – "діючий колективний інститут", "ринкова сила", "ринкові угоди". Саме вони визначають економічну поведінку в суспільстві.

Представник "нового" інституціоналізму Д. Норт визначає інститути як традиції, звичаї (неформальні норми) та закріплені у праві правила і норми (формальні правила і норми), що створюють рамкові обмеження функціонування певного типу економічної системи, її суб'єктів, моделі їх поведінки. На думку Д. Нортона, існують формальні та неформальні інститути і механізми, що забезпечують виконання встановлених правил. "Ін-

ституту – це низка формальних правил, неформальних обмежень і механізмів їх примусового виконання". Науковець вважає, що інститут, тобто норма або правило, формальне або неформальне, управляє людською соціальною взаємодією [6].

Дж. Ходжсон визначає інститути як системи соціальних правил, а саме: "довготривалі системи укладених і вкорінених правил, що структурують соціальні взаємодії" [7].

Вважаємо, що перевагою такого визначення є наголос на довготривалому характері інституційних відносин, що сприяє формуванню стійких очікувань щодо поведінки інших людей. Інститути охоплюють не лише формальні правила, а й норми поведінки та соціальні конвенції.

Н. Флігстін, розглядаючи інститути у трактовці неінституціоналізму, розуміє їх, як "правила і розуміння сутностей, які підтримуються учасниками взаємодії, при цьому вважається, що люди знають про їх існування або вони можуть бути усвідомлені..." [8]. При цьому слід усвідомлювати, що будь-які норми передбачають існування значного ступеня узгодженості між учасниками взаємодії та залежать від їх прагнення певною мірою нести видатки з дотримання певних норм, визначаючи інститути як умови взаємодії економічних агентів і розвитку можливостей різних варіантів їх взаємодії. Також він охарактеризував відмінні риси нової інституційної теорії, які є характерними для всіх напрямів і сфер, що розвиваються в її межах. У сфері бюджетних відносин основними рисами інституційного підходу слід вважати: спрямованість на аналіз конструктивних локальних соціальних порядків і визначення можливості їх конструювання у процесі бюджетної взаємодії у межах того чи іншого напрямку; актуалізація ролі бюджетних інститутів не лише як обмежень діяльності людей, а й переважно як умов, які забезпечують можливість соціальної взаємодії і створюють умови для розвитку різних стратегій цієї взаємодії. Таким чином, в основі інституційних взаємодій у бюджетному процесі лежить прагнення до постійного розвитку.

Залежно від суб'єктної ознаки інститути поділяють на інститути держави, фірм (підприємств) різних форм підприємницької діяльності, банків, бірж, інвестиційних компаній, консалтингових компаній, інвестиційних фондів, страхових компаній і пенсійних фондів. Аналізуються інститути повинні залежно від мікро- або макrorівнів дослідження. На мікрорівні підприємці, виробники і фінансові посередники організують роботу фірм, виконують функції зі створення й обслуговування ринкової інфраструктури. На макrorівні держава, а також міжнародні інституційні організації виступають як основні суб'єкти, що виконують функції координації системи.

Інституційна структура формується на рівні держави, регіону, міста, району як представницька структура органів державної влади й управління. Її представляють також організаційні структури бізнесу, громадські організації, а також окремі громадяни (споживачі, постачальники ресурсів). Велике значення мають форми і способи їх впливу на економічні процеси. Сьогодні їх інституції тісно переплітаються, розвивається партнерство держави, бізнесу, громадянського суспільства.

У контексті проведеного дослідження стає очевидним, що в сучасній економічній теорії інституціоналізм – найбільш розвинута система поглядів, еволюція якої протікає доволі дискусійно. Ураховуючи такий численний конгломерат інституційних течій, для подальшого дослідження вважаємо за доцільне виділити найбільш значущі ознаки, що властиві інститутам, та навести їх наукове узагальнення.

Функціонування суспільних інститутів істотною мірою визначається системою неформальних чинників, які пояснюють специфіку інституціональної структури конкретного суспільства. З боку зовнішнього середовища можливі різноманітні впливи на ефективність функціонування господарських систем. Ці зміни примушують суспільство постійно впроваджувати пошук нових дієвих суспільних інститутів.

Сучасна інституційна економіка вивчає різні структури управління державою, елементами яких є контрактна система, організації (інститути), інституційна структура суспільства, господарські системи. Поведінка економічних суб'єктів розглядається як обмежено раціональна в умовах асиметричності інформації, яка може призводити до нераціонального використання економічних цінностей і нерідко характеризується як опортуністична.

Справедливо зазначає Д. Буркальцева, що інституціональне середовище є внутрішнім елементом господарського порядку й одночасно зовні забезпечує або послаблює його функціонування. Останнє стосується, наприклад, недосконалого господарського законодавства, нескоординованої діяльності гілок влади, переважання неформальних інститутів. Ефективне функціонування інститутів на мікро- і макrorівнях досягається за допомогою узгодження цілей діяльності інституційних суб'єктів різних рівнів на основі обміну інформацією, оптимізації її обсягу і спрямованості сигналів. У разі незбалансованості інформаційних векторів відбуваються порушення в роботі інститутів. Цей процес супроводжується деформаціями у функціонуючій економічній системі [10].

Отже, процес функціонування бюджетних відносин повинен носити системний характер в умовах дії інституційного середовища.

Виходячи з розкритого змісту понять "інституція" та "інститут", інституційне забезпечення бюджетної безпеки в Україні слід розглядати як наявність сукупності основоположних інституцій, що визначають поведінку учасників бюджетного процесу, характер якої безпосередньо впливає на бюджетну безпеку країни, та інститутів, які мають забезпечити дотримання інституцій, що відповідають державній політиці країни у виконанні функцій бюджетного процесу. Саме дотримання інституцій, що формалізують бюджетний процес, спрямовують його за векторами, встановленими державною економічною політикою, визначають поведінку учасників бюджетного процесу, визначає бюджетну безпеку у контексті інституціонального підходу. Особливістю бюджетної безпеки є відображення бюджетних відносин, у яких суб'єкти безпеки певною мірою виступають як її об'єкти, а безпека має властивість суспільного блага.

Дослідження інституційного середовища в бюджетному процесі. Інституції в бюджетному процесі являють собою чітко структуровані формування, тобто реально існуючі об'єкти системи бюджетних відносин, що мають відповідне організаційне та нормативно-правове забезпечення й діяльність яких спрямовується на планування та використання державних фінансових ресурсів і реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за виконанням бюджету [15].

Інституціоналізація бюджетних відносин складається з таких інститутів:

– політико-правові інститути, пов'язані із забезпеченням громадянських і політичних прав громадян та економічних агентів, а також покликані сприяти ефективній взаємодії громадянського суспільства і правої держави;

– законодавчі інститути, які формують нормативно-правове й законодавче поле для економічного зростання і структурної модернізації економіки держави;

– соціальні інститути включають інститути, пов'язані із забезпеченням соціального, морально-етичного, психофізіологічного зростання людини в суспільстві. До таких важливих державних інститутів, передусім, слід віднести: освіту, охорону здоров'я, пенсійну систему тощо;

– економічні інститути які, власне, створюють передумови для економічного зростання держави та беруть безпосередню участь у структуризації бюджетного процесу (парламент, державне фінансування, оподаткування, митне регулювання тощо).

Формування будь-якої системи, зокрема й інституційного забезпечення бюджетного безпеки, відбувається поетапно. Ураховуючи загальні тенденції розвитку країн із трансформаційною економікою, професор Чугунов І. Я., Лисяк Л. В. доводять, що саме інституційне середовище великою мірою створює умови, за яких у межах інституційної архітектоники економічної системи вибудовується її складова – інституційна архітектура 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 [9].

Бюджетна політика є невіддільною від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини, які виникають внаслідок 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.

Формування системи інституційного забезпечення бюджетної безпеки передбачає наявність таких структурних елементів, як: суб'єкт, об'єкт та зв'язки між ними. Суб'єкт інституційного забезпечення, шляхом використання різних інструментів, приводить об'єкт інституційного забезпечення в стан, близький до ідеального, тому взаємозв'язки між структурними елементами системи вкрай важливі. Об'єктами системи інституційного забезпечення бюджетного безпеки виступають інститути, а суб'єктами – інституції, які складають організаційну основу її реалізації. Зазначимо, що такі об'єкти і суб'єкти структуровані ієрархічно і відповідно поділяються на базисні і похідні та структурні і інфраструктурні.

Інституційні перетворення, які відбуваються у сучасній економічній системі з набуттям незалежності, на жаль, і досі не забезпечили подолання невідповідностей та суперечностей між новими і старими, формальними і неформальними інститутами. Кінцевим результатом таких перетворень має стати включення України у глобальні процеси, досягнення згоди між гілками влади щодо пріоритетів і напрямів регіонального й загальнодержавного розвитку, формування довіри з боку населення до інститутів держави, самоврядування, бізнесу та громадянського суспільства. Ці важливі питання можна вирішити шляхом формування ефективного й сучасного інституційно-правового та інституційно-організаційного забезпечення бюджетного процесу.

Інституційно-правове забезпечення бюджетної безпеки є невід'ємним елементом механізму державно-правового регулювання формування та раціонального використання державних фінансових ресурсів. У

структурі інституційно-правового забезпечення бюджетної безпеки доцільно виділяти наявність двох основних складових, завдяки яким можна вважати повноцінним виконання основних функцій механізму регулювання:

– узгодження формальних інституційних обмежень, відповідно до яких структурні й інфраструктурні інституції взаємодіють і узгоджують свої дії та наділені повноваженнями щодо забезпечення повноцінної реалізації його стадій;

– наявність чітко структурованого інституційного устрою реалізації бюджетних відносин на стадіях складання, розгляду і затвердження, виконання та звітування про виконання бюджету, що проявляється у сукупності інституцій, скоординованій, системній та спрямованій діяльності на забезпечення дотримання всіма суб'єктами бюджетних відносин формальних інституційних обмежень.

Інституційно-правове забезпечення бюджетного процесу надає цілеспрямованості, послідовності, структурованості бюджетних інституцій, визначає ефективні напрями такої діяльності, особливості їх застосування на різних стадіях процесу формування і використання фінансових ресурсів держави. Отже, правова форма не тільки юридично фіксує статус різноманітних органів у системі забезпечення реалізації певної функції механізму державного регулювання бюджетних відносин, а й визначає форми реалізації ними вимог чинного законодавства і координатора реалізації правових ідей.

Таким чином, під інституційно-правовим забезпеченням бюджетної безпеки слід розуміти сукупність формальних інституційних обмежень, що регулюють діяльність структурних та інфраструктурних інституцій. Така діяльність спрямована на здійснення комплексу заходів з організації, взаємодії, інформування, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій з метою здатності бюджетної системи забезпечити платоспроможність й фінансову стійкість держави, ефективне використання бюджетних коштів у процесі виконання функцій органами державної влади з урахуванням стратегічних пріоритетів розвитку бюджетних відносин та запровадження заходів упередження внутрішніх і зовнішніх загроз у бюджетній сфері.

До нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні, належать: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон України "Про Державний бюджет України на поточний рік", нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, рішення про місцевий бюджет. При формуванні інституційно-правового забезпечення бюджетного процесу законотвірчі ініціативи Комітету ВРУ з питань бюджету мають принципове значення. Проте встановлення правових норм у загальносуспільному сенсі не належить виключно лише парламенту. У провідних демократичних країнах вибудовування інституційно-правового поля управління державними фінансами здійснюється в системі громадянського суспільства і водночас, опосередковується політичним впливом.

Однією з умов стабільного розвитку бюджетної системи є досконале інституційно-організаційне забезпечення бюджетної безпеки. Дослідження інституційно-організаційних засад потребує розуміння його взаємозв'язку з інституційно-правовим забезпеченням. Оскільки недосконале інституційно-правове забезпечення бюджетних відносин, а саме, у частині розподілу повноважень між учасниками бюджетного процесу може породжувати ряд проблем (рис. 1).

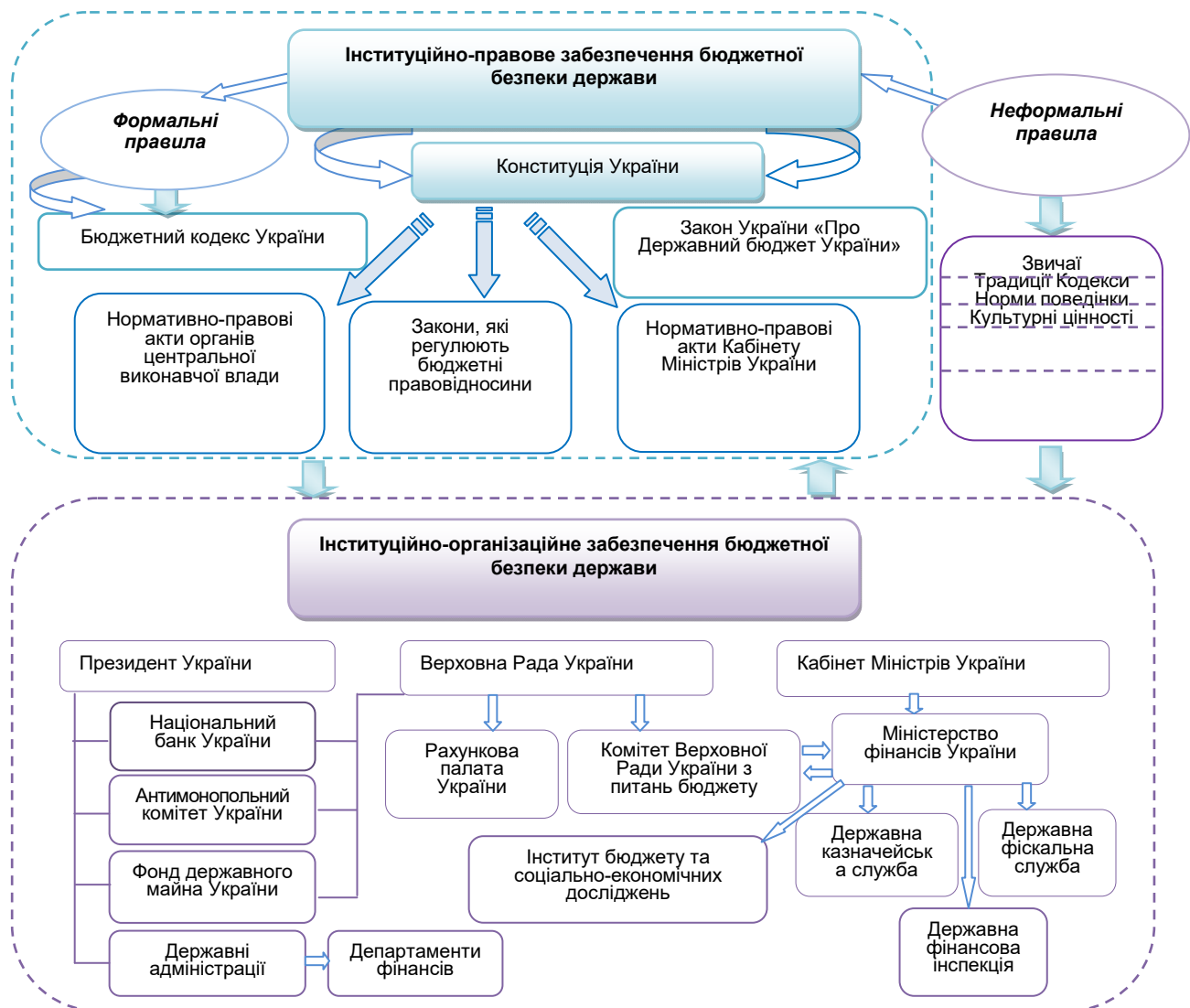


Рис. 1. Структура інституційного забезпечення бюджетної безпеки України

Джерело: Систематизовано автором за даними [11; 13]

Інституційно-організаційне забезпечення бюджетної безпеки – це сукупність інституцій, які забезпечують ефективне використання коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів і діють відповідно до закріпленого в інституційно-правовому полі регламенту дій щодо раціонального перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення поставлених цілей та спроможність протистояння та упередження загрозам внутрішнього і зовнішнього походження.

Інфраструктурні інституції виконують окремі, законодавчо врегульовані функції на різних стадіях реалізації бюджетного процесу, зокрема: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Національний банк, Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, тобто органи, які безпосередньо беруть участь в організації та реалізації стадій складання, розгляду, затвердження, виконання, звітування про виконання бюджету і контролю за використанням бюджетних коштів, але це не є основною функцією цих інституцій.

Що стосується структурних інституцій регулювання бюджетного процесу, то вони представлені тими учасниками бюджетного процесу, які в законодавчому порядку створюються і наділяються правами регулятивного впливу виключно в бюджетній сфері. Іншими слова-

ми, без існування інституту бюджету в державі діяльність таких інституцій втрачає сенс. До таких, зокрема, відносимо: Рахункову палату України, Державну казначейську службу України, Комітет ВРУ з питань бюджету, Державну фіскальну службу України, Державну аудиторську службу України та ін.

Структурні й інфраструктурні інституції в ході реалізації бюджетного процесу взаємодіють у рамках установлених інституційних обмежень, що охоплюють як заборону інституційним одиницям здійснювати певну діяльність, так і умови, за яких їм надаються відповідні бюджетні повноваження, які є сукупністю формальних (інституційно-правове забезпечення) і неформальних обмежень (сформовані в суспільстві культурні, моральні норми й соціальні цінності, вироблені стереотипи суспільного мислення). При цьому останні є базисом (основою) перших та водночас доповнюють їх [14].

Характеризуючи інституційно-організаційне забезпечення, необхідно зазначити, що всі інституції бюджетних відносин, якими визнаються органи і посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

Найвищим інституційним органом у питаннях організації бюджетного процесу є Верховна Рада України. Особливістю українського парламенту як органу законодавчої влади є його виключність як єдиного органу зако-

нодавчої влади у державі, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена насамперед унітарним характером державного устрою нашої країни, внутрішньою структурою Верховної Ради. Інституційна роль Верховної Ради України, беззаперечно, є провідною на всіх стадіях бюджетного процесу, оскільки ця інституція здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства шляхом: визначення основних напрямів бюджетної політики на наступний рік; ухвалення постанов про основні напрями бюджетної політики держави; розгляду та ухвалення показників соціально-економічного розвитку країни, які необхідні для формування бюджетів усіх рівнів (проект закону про Державний бюджет України); розгляду й затвердження законопроектів, що дозволяють коригувати дохідну і видаткову частини бюджетів; заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм); розгляду та затвердження річного звіту про виконання бюджету; використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Доводиться констатувати, що діяльність Комітету ВРУ з питань бюджету останніми роками не можна назвати ефективною через низку інституційних перешкод, які є свідченням "незрілості" української держави, як суспільного інституту. Вважаємо, що вдосконалення інституційно-організаційного забезпечення бюджетного безпеки в Україні передбачає впровадження нових форм роботи Комітету ВРУ з питань бюджету, що, зокрема, передбачає широке залучення інституту громадськості до роботи цієї інституції. Особливу роль у контексті нашого дослідження надаємо парламентським слуханням, адже саме вони є провідною формою публічної презентації законопроекту про Державний бюджет, а також інші питання які потребують оприлюднення, широкого обговорення і законодавчого врегулювання.

Важливе місце в структурі інституційно-організаційного забезпечення бюджетного процесу в Україні належить інституту президенства. Варто відзначити, що із прийняттям поновленої редакції БКУ у 2010 р. роль Президента у реалізації бюджетного процесу значно посилується. Зокрема, Президент України підписує закон України про державний бюджет і закони про внесення змін і доповнень до закону про державний бюджет, інші закони; має право повернути до Верховної Ради України для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими та сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників; має право законодавчої ініціативи – видає укази і розпорядження з питань, які не врегульовані чинним бюджетним законодавством.

Виключна інституційна роль у бюджетному процесі належить Кабінету Міністрів України і визначається п. 1 ст. 32 БКУ, де зазначено, що саме уряд розробляє проект Закону "Про Державний бюджет України". Кабінет Міністрів України розробляє, схвалює і подає Верховній Раді України основні прогностичні макроекономічні показники соціально-економічного розвитку України, проект Основних напрямів бюджетної політики, проект закону про Державний бюджет України та звіт про виконання Державного бюджету України; забезпечує виконання закону про Державний бюджет України; розраховує показники зведеного бюджету України і готує звіт про його виконання; формує інформацію щодо прийнятих законодавчих і нормативних актів на виконання закону про Державний бюджет України; приймає рішення щодо виконання закону про Державний бюджет України; при-

ймає рішення стосовно використання резервного фонду Державного бюджету України; приймає рішення про здійснення запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом про Державний бюджет України.

Доводиться констатувати, що, на відміну від інших країн, у складі Кабінету Міністрів України відсутній спеціалізований незалежно діючий контролюючий орган із повноваженнями внутрішнього урядового контролю та внутрішнього аудиту. Отже, ці функції Кабінет Міністрів України змушений виконувати самостійно. Вважаємо, що постійно діючий незалежний внутрішній бюджетний контроль уряд повинен здійснювати, передусім, на стадії складання проекту Державного бюджету України та на стадії його виконання, в процесі формування бюджетної звітності щодо виконання бюджетних повноважень відповідними підзвітними та підконтрольними державними органами виконавчої влади, урядовими установами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Оскільки складання проекту закону про Державний бюджет України, його виконання та формування річної звітності законодавчо закріплені за Кабінетом Міністрів України, то цю інституцію слід вважати не тільки контролюючим, а й підконтрольним суб'єктом бюджетних відносин, який зобов'язаний якісно виконувати визначені бюджетні повноваження. Це значно ускладнює статус Кабінету Міністрів України як контролюючої бюджетної інституції.

Ключовою інфраструктурною інституцією, яка несе відповідальність за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, є Міністерство фінансів України.

Міністерство фінансів України згідно з положеннями Бюджетного кодексу України наділено такими бюджетними повноваженнями, а саме: формує й узгальнює документи та матеріали, необхідні для складання проекту основних напрямів бюджетної політики держави; розробляє проекти нормативів бюджетної забезпеченості; складає проект закону про Державний бюджет України; організовує виконання Державного бюджету України; розробляє і затверджує річний розпис Державного бюджету України; здійснює обслуговування державного боргу України; подає Кабінету Міністрів України звіт про виконання державного бюджету. Останнім часом регулятор зволікає системними порушеннями бюджетної процедури, бюджетного процесу та суперечливих традицій бюджетної політики, що виявляються в інтерференції бюджетних циклів через невчасність прийняття закону про Державний бюджет України, частій зміні його редакції та неповній деталізації, формуванні бюджету на основі недостовірних прогностичних макроекономічних показників.

Інституційна роль Національного банку України в реалізації бюджетного процесу виявляється на стадії складання проекту Державного бюджету України. НБУ, як інфраструктурна інституція, виконує інформаційно-аналітичні функції, серед яких слід виділити такі: визначає основні принципи грошово-кредитної політики України, розробляє законопроекти, пов'язані з формуванням дохідної та видаткової частин бюджету і готує пропозиції до проекту закону про державний бюджет.

До інфраструктурних інституцій реалізації бюджетного процесу на місцевому рівні належать обласним, районним, сільським, селищним, міським і районним радам. У свою чергу, ці інституції наділені бюджетними

повноваженнями в частині розгляду та затвердження бюджетів відповідного рівня; розгляду і затвердження звітів про їх виконання, а також контролю над виконанням рішень про бюджет відповідного рівня.

Що стосується структурних інституцій, то на стадії контролю, підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього визначальною є роль Рахункової палати України, яка є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, що будує свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності. Контрольні повноваження цієї структурної інституції конкретизуються у ст. 62 БКУ, де встановлено, що вона "готує та подає Верховній Раді України висновки про використання коштів Державного бюджету України з оцінкою ефективності такого використання, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом.

Діяльність Рахункової палати України реалізується в трьох напрямках: контрольно-ревізійному, експертно-аналітичному та інформаційному. З огляду на положення ст. 2 ЗУ "Про Рахункову палату" стає очевидним, що першочергове значення належить контрольно-ревізійній діяльності. У цьому контексті вважаємо, що потенціал Рахункової палати України реалізується не повністю, оскільки при прийнятті управлінських рішень у напрямку підвищення ефективності використання бюджетних коштів важливого значення набуває аналіз та діагностика існуючих проблем. Саме це, а не простий контроль, є основою для недопущення необґрунтованих збитків бюджету в майбутньому. Тому, на нашу думку, доцільно було б більшу увагу приділяти інформаційно-аналітичній діяльності Рахункової палати України.

Забезпечення бюджетної безпеки та фінансово-платіжної системи України й ефективне управління ресурсами єдиного казначейського рахунку для своєчасного та в повному обсязі виконання видаткової частини бюджету – це стратегічна місія діяльності Державної казначейської служби України. Цю інституцію ми відносимо до структурних, адже вона входить до системи органів виконавчої влади і створена для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, що передбачає:

– ведення бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складання та подання фінансової та бюджетної звітності;

– здійснення контролю за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету; відповідно кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; відповідно взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідно платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням.

Реорганізувавши Державну фінансову інспекцію України Кабінет Міністрів поклав повноваження контролю за бюджетними ресурсами на Державну аудиторську службу України (Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868 "Про утворення"). Державна аудиторська служба України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Ця інституція наділена повноваженнями в частині контролю за цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів; досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпо-

рядників бюджетних коштів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідності взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів.

Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень проводить експертну, консультативну та інформаційну роботу за напрямками з аналізу законодавства та статистичної інформації в сферах податкової, бюджетної та соціальної політики; експертної оцінки бюджетних рішень та постійний моніторинг бюджету; розробка методології, механізмів управління фінансами, законопроектів та нормативно-правових актів; адаптації та втілення зарубіжного досвіду стратегічного планування та макроекономічного прогнозування в рамках системи середньострокового бюджетування в Україні; розробка макроекономічної моделі для середньострокового прогнозування основних макроекономічних показників та параметрів бюджету.

Кадрове забезпечення бюджетної безпеки передбачає формування організаційно-управлінських структур та відповідного кадрового потенціалу, які забезпечують у процесі виконання своїх функцій своєчасний моніторинг наявності внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність бюджетної системи забезпечити платоспроможність й фінансову стійкість держави. Ключовими інституціями кадрового забезпечення є: Міністерство фінансів України, Рада національної безпеки та оборони України, Рахункова палата України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна фінансова інспекція України і ін.

Крім зазначених вище інститутів, на систему бюджетних відносин можуть чинити функціональний або дисфункціональний вплив неконтрольовані чинники динамічного зовнішнього середовища, зокрема, корупція, тіньова економіка та ін.

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження зазначимо, що безпеці та бюджетній системі властива інституціональна природа, яка проявляється у сутності безпеки та сукупності правил поведінки й бюджетного устрою як інституціональної структури. Це робить доцільним застосування інституціональних підходів у методології їх дослідження. Застосування інституціональних засад у дослідженні безпеки та бюджетної системи дає змогу уникнути надмірної формалізації та акцентувати увагу на поведінкових аспектах учасників бюджетного процесу. Також застосування інституціональних підходів у дослідженнях бюджетних відносин дає можливість виявити інституціональні розриви у формальних і неформальних бюджетних правил та своєчасно ліквідувати їх негативні наслідки.

Отже, проблема інституційно-організаційного забезпечення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетних відносин, на нашу думку, полягає в площині налагодження парламентського й урядового контролю з узгодженням дій з місцевими органами державної влади і спеціальними органами державного фінансового контролю. Принциповим завданням, яке потребує розв'язання залишається розмежування контрольних повноважень законодавчої та виконавчої влади відповідно до їх функцій в управлінні державою.

Бюджетній безпеці України суттєво перешкоджають наявні інституційні деформації, які зумовлені невідповід-

ністю (частковою а іноді майже повною) інститутів реалізації бюджетного процесу їхньої функціональної природі, що деструктивно впливає на інституційне середовище країни в цілому та бюджетного процесу, зокрема, невідповідною якістю та неузгодженістю інституцій, що регламентують бюджетний процес. Деформації окремого секторального сегменту інституційної структури можуть перенестися і на інші її сегменти. Інституційні деформації у сфері бюджетних відносин мають деструктивний характер, що зменшує дієвість впливу окремих інституцій, що безпосередньо негативно позначається на реалізації бюджетного процесу, погіршує найважливіші бюджетні показники (зокрема, доходи й видатки державного бюджету) і зрештою знижує рівень бюджетної безпеки.

Звідси виникає необхідність розв'язання кількох проблем в інституційно-правовому та інституційно-організаційному забезпеченні бюджетного процесу в Україні. Так, особливо слід звернути увагу на проблему контролю на всіх стадіях бюджетного процесу. У контексті інституційно-організаційного забезпечення розв'язання проблеми бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, на нашу думку, лежить в площині налагодження парламентського й урядового контролю з узгодженням дій з місцевими органами державної влади і спеціальними органами державного фінансового контролю. Тому завданням, яке потребує принципового вирішення, є розмежування контрольних повноважень законодавчої та виконавчої влади відповідно до їхніх функцій в управлінні державою.

Потребує розв'язання проблема недостатнього рівня відповідальності розпорядників бюджетних коштів, адже часто бюджетні видатки спрямовуються не на досягнення результатів, а на виконання певних функцій. На бюджетний процес негативно впливають й інституційні деформації в економіці України, у числі найсуттєвіших з яких є корупція та тіньовий сектор економіки. У сфері бюджетних відносин масштаб корупційних дій окремих чиновників та їхніх груп є доволі значним.

Дискусія. Ентропійність системи інституційного забезпечення бюджетного процесу полягає в її невпорядкованості і проявляється через прагнення структурних та інфраструктурних інституцій до максимізації корисності й мінімізації втрат при реалізації бюджетного процесу. Важливою проблемою, яка гальмує процес інституціоналізації бюджетних відносин у напрямі забезпечення бюджетної безпеки, слід вважати вплив інституту лобізму і

політичної боротьби в Україні. Лобізм є практикою тиску з боку самоорганізованих інтересів певних впливових груп на формування та прийняття бюджету з метою отримання певних переваг, пільг, привілеїв для цих груп.

Список використаних джерел

1. Commons J. R. Institutional Economics [electronic resource] / J. R. Commons // American Economic Review. – V. 21. – 1931. – P. 648-657. – Access: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/commons/institutional.txt>
2. Government finance statistics. Summary tables – 2004-2014 // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. – 2013. – 31 p. – Access: <https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>
3. Caulkins J. Optimizing Investments in Security Countermeasures: A Practical Tool for Fixed Budgets /Jonathan Caulkins; Eric D. Hough; Nancy R. Mead; Hassan Osman // IEEE Security & Privacy. – 2007. – Volume: 5, Issue: 5. – P. 57 – 60. DOI: 10.1109/MSP.2007.117
4. Варналій З. С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Саенко. – К.: Знання України, 2011. – 299 с. – С. 42.
5. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.
6. Тарушкин А. Б. Институциональная экономика: [учеб. пособие] / А. Б. Тарушкин. – СПб.: Питер, 2004. – 368 с. – С. 8.
7. Норт Д. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
8. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: манифест современной институциональной экономической теории / Дж. Ходжсон; [пер. с англ. М. Л. Каждана]. – М.: Акад. нар. хоз-ва при правит. РФ, 2003. – 464 с. – С.11.
9. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений / Н. Флигстин // Экономическая социология. – 2001. – № 4. – Том 2. – С. 30-31.
10. Чугунов І. Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І. Я. Чугунов, Л. В. Лисяк // Фінанси України. – 2009. – № 11(168). С.3-11.
11. Буркальцева Д. Д. Институциональное обеспечение экономической безопасности Украины: монография / Д. Д. Буркальцева. – К.: Знання України, 2012. – 347 с. – С. 37.
12. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання [Електронний ресурс] // Комітет Верховної Ради України з питань бюджету: [сайт]. – Режим доступу: http://budget.rada.gov.ua/kombudget/control /uk/publish/article?art_id=44997&cat_id=44826.
13. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: [Затвердженого розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 774-р] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Організаційна структура Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України: [сайт]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/1283-minfin_structure.pdf
15. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: [монографія] / З. С. Варналій, Т. В. Бугай, С. В. Онищенко. – Полтава: ПолтНТУ, 2014. – 271 с.

Надійшла до редколегії 05.04.16

С. Онищенко, канд. экон. наук, доц.

Полтавский национальный технический университет им. Ю. Кондратиюка, Полтава, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

В статье рассмотрено институциональную среду с позиций различных концептуальных подходов. Акцентировано внимание на проблемах институционального обеспечения бюджетной безопасности в Украине. Исследованы институционализация бюджетных отношений и особенности формирования системы институционального обеспечения. Предложен авторский подход к сущности институционального обеспечения бюджетной безопасности государства. Дана характеристика институционально-правового, институционально-организационного и кадрового обеспечения бюджетной безопасности. Сделан вывод, что процесс институционального развития бюджетной безопасности характеризуется недопустимым уровнем институциональных деформаций.

Ключевые слова: институциональное обеспечение, бюджетная безопасность, бюджетная политика, бюджетный процесс, институциональные деформации.

S. Onishchenko, PhD in Economics, Associate Professor

Poltava National Technical University named after Yurii Kondratiuk, Poltava, Ukraine

INSTITUTIONAL SUPPORT OF SECURITY BUDGET OF UKRAINE

The institutional framework from positions of different conceptual approaches was examined in the article. The attention was paid the problems of institutional support budget security in Ukraine. The institutionalization of budgetary relations and especially the formation system of institutional support was investigated. The author's approach to the nature of institutional support budget security was suggested. Institutional and legal, institutional and organizational, and staffing budget security were characterized. It is concluded that the process of institutional development budget security characterized by unacceptable levels of institutional strain.

Keywords: institutional support, fiscal security, fiscal policy, budgeting, institutional deformation.