

УДК 336.14(477)

**БУГАЙ Тетяна**, старший науковий співробітник відділу вивчення міжнародного досвіду у сфері оподаткування НДЦ ПО Національного університету ДПС України

## СИСТЕМА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

*Розглянуто існуючі підходи до розуміння сутності інституційної архітектури бюджетних відносин в Україні, запропоновано авторське визначення поняття "інституційна архітектура бюджетного процесу" та представлено інтерпретацію її основних законів. Розроблено модель інституційної архітектури бюджетного процесу, яка є основою для формування його системи інституційного забезпечення, охарактеризовано її структурні елементи.*

*Ключові слова:* бюджетний процес, інституційна архітектура, система інституційного забезпечення.

*Бугай Т. Система институционного обеспечения бюджетного процесса в Украине. Рассмотрены существующие подходы к пониманию сущности институциональной архитектуры бюджетных отношений в Украине, предложено авторское определение понятия "институциональная архитектура бюджетного процесса" и представлена интерпретация ее основных законов. Разработана модель институциональной архитектуры бюджетного процесса, которая является основой для формирования его системы институционного обеспечения, охарактеризованы ее структурные элементы.*

*Ключевые слова:* бюджетный процесс, институциональная архитектура, система институционного обеспечения.

**Постановка проблеми.** В умовах обмеженості фінансових ресурсів раціональний розподіл та використання бюджетних коштів має першочергове значення для України. Від ефективної організації та реалізації бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, основними функціями якої є підтримка фінансово-економічної стабільності держави і належного рівня життя громадян. У цьому контексті надзвичайно важливими є питання теорії і методології інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розкриття змісту суспільних фінансів на основі методології інституціоналізму знайшло відображення у працях таких зарубіжних вчених, як: Ш. Бланкарт, Д. Норт, У. Нордхауз, П. Самуельсон, Дж. Стігліц [1–4] та ін. Окремі аспекти інституціоналізації фінансово-економічних відносин у постсоціалістичних країнах висвітлено у публікаціях Т. Гайдай, А. Гриценка,

О. Іншакова, Д. Фролова, Л. Лисяк, Р. Нуреева, І. Чугунова, А. Чухна [5–11]. Зокрема, А. Гриценко і І. Чугунов досить глибоко досліджують інституційні засади розвитку грошово-кредитного та бюджетного регулювання і є основоположниками такої наукової течії у вітчизняній фінансовій науці, як інституційна архітектоніка.

**Метою** статті є вивчення існуючих підходів до трактування інституційної архітектоніки та формування на їх основі авторської позиції, яка відповідатиме вимогам сьогодення й буде використана на практиці, зокрема, при формуванні системи інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні.

**Матеріали та методи.** У роботі використано такі загальнонаукові методи, як діалектичний метод наукового пізнання, системний та інституційний підхід до вивчення бюджетного процесу, які дозволили забезпечити концептуальну єдність дослідження.

**Результати дослідження.** Професор І. Чугунов вперше зазначає, що з метою підвищення якісного рівня функціонування системи бюджетного регулювання доцільним є використання архітектоніки як особливої науки, що досліджує загальні принципи побудови цілісних систем, у тому числі інституційних [10, с. 3; 12].

Термін "архітектоніка" складається зі слів грецького походження: *archi* – головний і *tektos* – будувати, споруджувати, що в дослівному перекладі означає "головний устрій" або "основна будова". Найчастіше це поняття використовується в архітектурі для вираження головного принципу побудови основної системи зв'язків між окремими частинами композиції художнього цілого. В літературі "архітектоніка" відображає основний принцип побудови літературного твору як єдиного цілого, інтегральний взаємозв'язок основних його складових частин, композицію; в геології – загальну картину геологічної будови, особливостей залягання чи місце розташування гірських порід тієї, чи іншої місцевості [13, с. 118].

За підходами, розробленими професором А. Гриценком, інституційна архітектоніка є структурою інститутів, яку складають правила, норми, стереотипи, традиції, установи та інші соціальні утворення в їх співвідношеннях з суттю і загальним естетичним планом побудови цілісної соціальної системи. У цьому визначенні відображені об'єктивні, внутрішньо властиві системі відносини, значення суб'єктів у перетворюючої діяльності та необхідність її побудови згідно з внутрішніми закономірностями системи [14, с. 32].

Використовуючи інституційний підхід до дослідження бюджетної системи та бюджетного регулювання, І. Чугунов зазначає, що інституційна архітектоніка бюджетної політики в системі державного регулювання включає систему правил, норм, законів, органів законодавчої й виконавчої влади, установ та їх оптимальне поєднання і співвідношення, за допомогою яких формуються та реалізуються стратегічні

й тактичні цілі, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи бюджетного регулювання та соціально-економічного розвитку країни [12; 15; 16].

Досліджуючи проблематику інституційної архітекτονіки бюджетної системи, науковець визначає її як найбільш оптимальні бюджетні співвідношення, зокрема, частка дохідної та видаткової частин бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету, обсягу державного боргу у ВВП, структури доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання, так і основні положення бюджетного процесу, що містяться в ряді нормативно-законодавчих актів [10, с. 4].

Досліджуючи інституційні аспекти бюджетної політики, Л. Лисяк характеризує інституційну архітектоніку бюджетної політики як динамічну систему, здатну постійно розвиватися та адаптуватися до особливостей певного етапу розвитку суспільства, його економічної, політичної, соціальної систем [17, с. 19].

Питання інституціоналізації бюджетних відносин в Україні не втрачає своєї актуальності. У зв'язку з цим існує необхідність у поглибленому дослідженні проблематики формування системи інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні, своєрідним "каркасом" якої може стати саме інституційна архітектоніка.

На основі систематизації і аналізу наукових праць вітчизняних фахівців та власних міркувань, можна дійти висновку, що інституційна архітектоніка бюджетного процесу складається із сукупності інститутів та інституцій, які відображають стійкі, адекватні існуючому суспільному ладу, зв'язки між його підсистемами (стадіями).

З огляду на науково-теоретичні аспекти архітектоніки як науки, викладені у працях А. Гриценка, І. Чугунова і С. Архієреєва [10; 14; 18], доцільно представити інтерпретацію основних законів інституційної архітектоніки бюджетного процесу, до яких, зокрема, можна віднести закони рівноваги, усереднювання та структуризації.

Змістовна сутність *закону рівноваги* полягає в тому, що усі елементи бюджетного процесу рухаються в напрямку спокою відносно інших елементів чи знаходяться в цьому стані. Реалізація цього закону чітко прослідковується в процесі формування бюджетної рівноваги, яка означає, що бюджетні видатки покриваються бюджетними доходами. У випадку перевищення видатків над доходами виникає бюджетний дефіцит, тобто у цьому випадку рівновага порушується. Стан бюджетної рівноваги не означає тільки рівновагу в арифметичному розумінні, і у випадку бюджетного надлишку (перевищення дохідної частини бюджету над видатковою) бюджет знаходиться у стані рівноваги. Таким чином, бюджетна рівновага порушується тільки тоді, коли видатки перевищують доходи, тобто має місце бюджетний дефіцит. Формування збалансованого державного бюджету залишається однією з ключових проблем функціонування бюджетного процесу в Україні.

*Закон усереднювання* є більш конкретною формою дії закону рівноваги та дає просторову і кількісну характеристику взаємодії однорідних елементів цілісної системи, які знаходяться в постійному русі. Якщо рівновага сама по собі не містить просторових характеристик і фіксує лише рівність значень, то усереднювання за своєю суттю є просторовим і кількісним поняттям. Інституційна архітектура бюджетного процесу так само вибудовується за середньозваженими параметрами розвитку, які визначаються необхідними (середніми) значеннями суспільного розвитку.

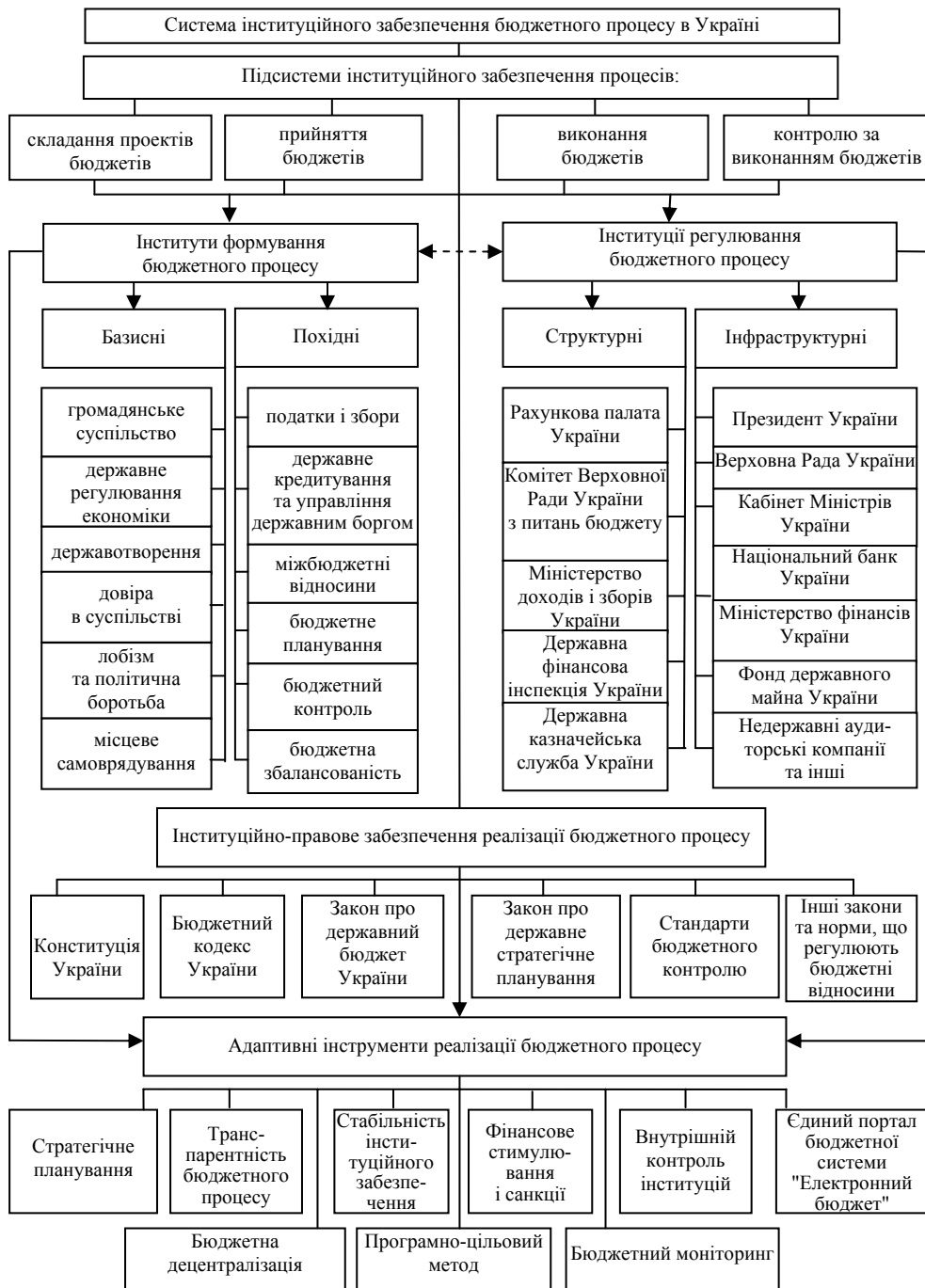
Прикладами індикаторів, які відображають результат усереднювання в оцінці реалізації бюджетного процесу в Україні, можуть бути: рівень ВВП на душу населення; середньорічний рівень інфляції в країні; середньозважений строк до погашення державного боргу; індекс виробництва промислової продукції тощо.

*Закон структуризації* – третій закон інституційної архітектури бюджетного процесу. В цілому він характеризує взаємозв'язок елементів, які мають внутрішні фактори розвитку і здатні об'єднуватися в певні цілісні утворення в межах більш широкої цілісності. Дія закону структуризації на практиці означає впорядкування бюджетних інституцій, їх взаємозв'язку з метою досягнення найкращих параметрів розвитку бюджетного процесу. Структуризація бюджетного процесу України відбувається в межах відповідного інституційно-організаційного та інституційно-правового забезпечення бюджетного процесу.

На основі викладеного доцільно представити модель інституційної архітектури бюджетного процесу в Україні (*рисунок*), визначення якої передбачає виявлення загального плану побудови інституційного забезпечення бюджетного процесу як системи, що розвивається, і опорними елементами якої виступають інститути та інституції.

Система інституційного забезпечення бюджетного процесу (ІЗБП) повинна складатися з сукупності взаємозалежних підсистем: інституційного забезпечення складання проекту бюджету, його прийняття та виконання, а також контролю за виконанням бюджету. Оскільки всі вони взаємозалежні, неправильне функціонування однієї підсистеми може вплинути на функціонування системи в цілому. Так, ланцюговою реакцією завищення прогнозу макроекономічних показників, що закладаються у державний бюджет при складанні, стане затримка із виплатою або невиплата платежів при виконанні бюджету.

Формування системи ІЗБП передбачає наявність таких структурних елементів, як суб'єкт, об'єкт та зв'язки між ними. Об'єктами в цій системі виступають інститути, а суб'єктами – інституції, які становлять організаційну основу реалізації бюджетного процесу. Об'єкти та суб'єкти структуровані ієрархічно і відповідно поділяються на базисні і похідні, структурні та інфраструктурні.



**Модель інституційної архітектури бюджетного процесу в Україні**  
(складено автором)

Зв'язки між елементами описаної моделі характеризуються синергією, основними властивостями якої є складність, багатомірність, різноманітність, відкритість, нелінійність та ентропійність. Охарактер-

ризуємо окремі з них. Так, про відкритість системи інституційного забезпечення бюджетного процесу свідчить таке:

- взаємодія системи із зовнішнім середовищем (наприклад, з фінансовою системою при уточненні бюджетних показників відповідно до зміни макроекономічних показників);
- використання механізмів інформаційної та інтелектуальної комунікації між структурними та інфраструктурними інституціями;
- взаємодія та координація дій учасників бюджетного процесу;
- адаптивність, яка виявляється через здатність системи пристосовуватися до різних умов зовнішнього середовища.

Наслідком адаптивності системи ІЗБП є її нелінійність, яка характеризується зміною властивостей під дією потоків (інформаційних, фінансових), які проходять через систему.

Ентропійність системи ІЗБП має прояв в її невпорядкованості і виявляється через прагнення структурних та інфраструктурних інституцій до максимізації корисності і мінімізації втрат при реалізації бюджетного процесу.

Синергетичний ефект спостерігатиметься у системі, якщо всі її елементи орієнтовані на досягнення однієї загальної мети. Якщо ж вони будуть мати окремі цілі, не пов'язані із загальною, позитивний синергетичний ефект не виникне [19]. Такі зв'язки при спільних діях структурних та інфраструктурних інституцій забезпечують збільшення загального ефекту від реалізації бюджетного процесу до величини, більшої ніж сума ефектів цих же елементів, діючих незалежно.

Базисні інститути в системі ІЗБП відображають сформовані в державі суспільно-економічні, політичні відносини, норми, стандарти розвитку, регламенти, які неминуче призводять до системних змін у структурі бюджетних відносин в Україні. Інерція застарілих бюджетних інститутів та укорінення неринкових форм бюджетних відносин деформують більшість принципів функціонування ефективного бюджетного процесу. Крім цього, окремі базисні суспільні інститути, передусім, громадянського суспільства, державотворення, довіри в суспільстві отримали новий розвиток після набуття незалежності України, а тому й досі знаходяться в стадії становлення і розвитку. У зв'язку з цим досить часто результати бюджетного процесу не повною мірою відображають дотримання відповідних соціально-економічних стандартів, задекларованих у нашій державі.

Важливою проблемою, яка гальмує процес інституціоналізації бюджетних відносин у напрямку їх систематизації, слід вважати вплив інституту лобізму і політичної боротьби в Україні, які, безперечно, є базисними, але в умовах відсутності політичної стабільності не є сформованими. Так, лобізм у первісному розумінні цього слова в Україні лише зароджується. Він передбачає цивілізоване відстоювання інтересів громади, а не групи людей чи окремого впливового індивіда.

Відповідно до класичних канонів влада під тиском вагомих аргументів сама має схилитися до ухвалення рішень, які їй пропонують чесні ("білі") лобісти. Сучасні реалії вітчизняного суспільно-політичного середовища у сфері лобіювання інтересів усе частіше трактуються вітчизняним законодавством як "корупційні діяння".

На основі базисних вибудовуються похідні інститути бюджетного процесу: оподаткування, державного кредитування та управління державним боргом, міжбюджетних відносин, бюджетного планування, бюджетного контролю, бюджетної збалансованості тощо.

Важливим завданням у процесі розвитку похідних бюджетних інститутів є встановлення ступеня їх адекватності сучасним тенденціям. Слід розуміти, що в системі ІЗБП функціонують інститути, які можуть як підвищувати, так і знижувати рівень ефективності функціонування цієї системи. Тому тут важливим є досягнення інституційної рівноваги.

Характеризуючи модель інституційної архітектури бюджетного процесу в Україні, необхідно відзначити, що вона повинна вибудовуватись в динамічному середовищі взаємопов'язаних структурних та інфраструктурних інституцій – суб'єктів реалізації бюджетних відносин. Такий поділ є досить умовним, оскільки в Україні на законодавчому та організаційно-методичному рівні не існує чіткого розмежування бюджетних інституцій. Структурні інституції регулювання бюджетного процесу мають бути представлені тими учасниками, які в законодавчому порядку створюються і наділяються правами регулятивного впливу виключно в бюджетній сфері. Тобто без існування інституту бюджету в державі діяльність таких інституцій втрачає сенс. Інфраструктурні інституції бюджетного процесу в Україні мають виконувати окремі, законодавчо врегульовані функції на різних стадіях реалізації бюджетного процесу. До їх складу необхідно включити недержавні аудиторські компанії. Адже активне залучення таких інституцій до організації бюджетного процесу дасть змогу посилити незалежність бюджетного контролю, впровадити нові напрямки контрольно-аналітичної та методичної діяльності, забезпечити модернізацію, підвищити якість контрольних заходів, ефективність організації контрольної роботи та професійний розвиток кадрових ресурсів.

Формування системи інституційного забезпечення бюджетного процесу передбачає, що базисні і похідні інститути, а також структурні та інфраструктурні інституції діють у межах інституційно-правового поля, здійснюючи свій вплив через адаптивні інструменти.

Необхідною умовою формування системи ІЗБП є наявність цілісної, стабільної і зрозумілої інституційно-правової бази. У такому контексті важливо вдосконалити інституційно-правове забезпечення бюджетного процесу в частині щодо ув'язки бюджету зі стратегією соціально-економічного розвитку держави. Практична реалізація цього можлива через ухвалення Закону України "Про державне стратегічне

планування", в якому мають бути встановлені стратегічні цілі соціально-економічного розвитку країни, що знаходили б відображення у середньострокових цілях і пріоритетах, а в кінцевому підсумку відображались у перспективному фінансовому плані, який повинен трансформуватись в основний фінансовий план країни – державний бюджет. Цим нормативно-правовим актом повинно бути визначено єдині методологічні, методичні, правові, економічні та організаційні засади формування державного стратегічного планування, загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження його учасників. Стратегічне планування має бути нерозривно пов'язано з бюджетним плануванням, адже саме бюджетний процес має забезпечувати ресурси для реалізації кінцевих результатів стратегічного плану держави. Окремі позитивні результати в цьому напрямку отримано з прийняттям розпорядження Кабінету Міністрів України "Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами" в 2013 р. [20]. У даному нормативно-правовому акті декларується положення щодо сприяння прийняттю закону про державне стратегічне планування, який передбачає, зокрема, введення трирічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади.

Не менш важливим є вдосконалення правових основ здійснення бюджетного контролю в Україні, оскільки в інституційному плані він характеризується неузгодженістю. Основна проблема полягає у відсутності єдиної стандартизації його проведення. На сьогодні існує така ситуація: в органах фінансового контролю щорічно розробляються документи по процедурі контролю, але учасники бюджетного процесу, наділені контрольними повноваженнями, також мають право розробки внутрішніх документів з організаційного та методичного забезпечення контрольних заходів. По суті, це правила, стандарти проведення бюджетного контролю, поведінки контролерів, зроблені окремими органами, без взаємної узгодженості, що призводить до іноді зайвих у роботі підконтрольних суб'єктів безперервних контрольних заходів з боку контролюючих суб'єктів і унеможлиблює розробку єдиної оцінки роботи [21, с. 139]. Вирішення окресленої проблеми можливе через прийняття єдиних Стандартів державного бюджетного контролю, які повинні охоплювати всі процедури організації контролю бюджетного процесу. Це дозволить підвищити його якість і забезпечити захист інтересів підконтрольних суб'єктів.

Важливе місце в моделі інституційної архітектури бюджетного процесу посідають адаптивні інструменти реалізації бюджетного процесу, які є сукупністю заходів, що координують бюджетний процес. Зокрема, серед таких інструментів: стратегічне бюджетне планування, транспарентність бюджетного процесу, стабільність інституційного забезпечення, фінансове стимулювання і санкції, внутрішній контроль



інституцій, електронний портал бюджетної системи "Електронний бюджет", бюджетна децентралізація, бюджетний моніторинг та програмно-цільовий метод (ПЦМ).

Першим адаптивним інструментом визначено стратегічне бюджетне планування, яке повинно охоплювати 10–15-річний період. У прикладному аспекті бюджетна стратегія має бути затверджена на законодавчому рівні і являти собою нормативно-правовий акт. Розробка проекту Бюджетної стратегії в рамках бюджетного процесу має здійснюватися Міністерством фінансів України на основі проекту довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України, розробленого Міністерством економічного розвитку і торгівлі. Схвалений урядом проект Бюджетної стратегії повинен подаватись на розгляд Верховній Раді України одночасно з проектом закону про державний бюджет на черговий фінансовий рік і плановий період. Бюджетна стратегія має включати інформацію щодо:

- цілей, завдань, принципів, а також основних напрямів бюджетної політики;
- макроекономічного прогнозу на довгостроковий період і його впливу на показники Державного бюджету України, в тому числі порівняння "оптимістичного" та "песимістичного" варіантів (сценаріїв) довгострокового прогнозу та обґрунтування вибору одного з них як базового;
- аналізу основних ризиків (соціальних, демографічних, економічних) в умовах реалізації різних варіантів ("оптимістичного" та "песимістичного") довгострокового прогнозу;
- аналізу доходів, видатків, дефіциту (профіциту), обсягу державного боргу джерел фінансування дефіциту бюджету, а також інших показників Державного бюджету України;
- прогнозу доходів і видатків Державного бюджету України, обсягів і тенденцій зміни міжбюджетних трансфертів;
- аналізу основних показників місцевих бюджетів (доходів, видатків, дефіциту (профіциту), обсягу місцевого боргу, джерел фінансування дефіциту та ін.), а також принципи прогнозування зазначених показників на довгострокову перспективу;
- аналізу основних показників бюджетів державних позабюджетних фондів (Пенсійний фонд України), а також принципи прогнозування зазначених показників на довгострокову перспективу.

Впровадження стратегічного бюджетного планування потребує відповідного інформаційного забезпечення, основою якого повинна стати єдина інтегрована інформаційна система управління державними фінансами "Електронний бюджет". Створення такої інформаційної системи дозволить, по-перше, вирішити питання інформаційної взаємодії бюджетних інституцій, по-друге, здійснювати ефективне управління

бюджетними коштами в масштабах всієї країни, по-третє, забезпечити прозорість бюджетного процесу.

Наступним адаптивним інструментом системи інституційного забезпечення бюджетного процесу є транспарентність. У сучасних умовах вимоги до забезпечення транспарентності бюджетного процесу повинні відповідати положенням Кодексу належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері Міжнародного валютного фонду [22]. Наразі в Україні при реалізації бюджетного процесу інструмент транспарентності використовується не повною мірою. Зокрема бюджетна інформація не відповідає таким критеріям, як достовірність і зрозумілість. Так, інформація про надходження до бюджетної системи України доходів, що адмініструються Міністерством доходів і зборів, надається як оглядова статистичної інформації, без формування детального звіту та без надання документів, що підтверджують дані цифрові показники.

Інформація про фінансову діяльність держави і зокрема про основні показники Державного та місцевих бюджетів має надаватися у такому вигляді, щоб не лише фахівці бюджетної сфери, а й кожен громадянин зміг у ній розібратися і зробити власні висновки. Орієнтація бюджетної звітності на широке коло громадян передбачає доповнення цифрових показників аналізом процесів формування та виконання бюджетів. В Україні така система частково розроблена тільки на рівні наукових закладів і представлена Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень. Але тут виникає проблема достовірності бюджетних звітів, розроблених цією громадською неприбутковою організацією (статистична інформація Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень відрізняється від інформації, представленої в офіційній бюджетній звітності). Тому доцільно здійснити такий комплекс заходів:

- розробити стандарти "прозорості" бюджетного процесу, що враховують вітчизняну специфіку;
- забезпечити щорічне проведення оцінки прозорості бюджетного процесу;
- розширити можливості громадської участі у бюджетному процесі;
- створити інформаційно-аналітичну базу транспарентності бюджетного процесу (наприклад, розробити портал "Відкритий бюджет" у рамках єдиної інтегрованої інформаційної системи управління державними фінансами "Електронний бюджет").

Необхідною умовою формування системи ІЗБП є інституційна стабільність, яка передбачає можливість реалізації бюджетного плану і програм навіть в умовах негативних змін бюджетного законодавства, оподаткування тощо.

До адаптивних інструментів також слід віднести подальший розвиток ПЦМ у бюджетному процесі. Вбачається доцільним розроблення методичних рекомендацій щодо оцінки ефективності та результативності бюджетних програм. Адже відсутність єдиної методики оцінки ефективності програм робить процес оцінювання формальним, що призводить до застосування таких значень, яких можна досягти шляхом імітації їх у звітах – як, наприклад, кількість відвідувань бібліотек або кількість виданих штрафних санкцій тощо. Також у паспортах бюджетних програм, крім відображення мети, завдань, напрямів діяльності, відповідальних виконавців та результативних показників, необхідно чітко зазначати вигоди, що отримає суспільство після досягнення задекларованих у програмі цілей. Розвиток ПЦМ можливий за умови підвищення вимог до кваліфікації працівників, які беруть участь у складанні бюджету. Для виконання завдань підготовки та перепідготовки співробітників, що працюють безпосередньо у цій сфері, доцільно використати досвід зарубіжних країн (наприклад, Франції), де працівники міністерств і відомств проходять відповідні курси навчання. Також необхідною умовою підвищення кваліфікації є проведення майстер-класів, круглих столів та інших комунікативних заходів за участю зарубіжних експертів.

Програмно-цільове бюджетування передбачає використання таких інструментів, як фінансове стимулювання і санкції. Поєднання інструментів юридичної відповідальності (цивільної, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної) й механізмів заохочення стимулюватиме активність учасників бюджетного процесу. Прикладом заохочень розпорядників бюджетних коштів може стати перерозподіл частини зекономлених фінансових ресурсів тому одержувачу бюджетних коштів, який доклав зусиль до поліпшення їх використання. Створення системи стимулів учасників бюджетного процесу дозволить забезпечити підвищення ефективності бюджетних видатків. Щодо санкцій, то такий інструментарій в Україні розроблений і регламентується положеннями Бюджетного кодексу України. Важливим є зміщення акцентів з грошової компоненти на можливість "заборони на професію", що передбачає внесення змін і доповнень до законодавства, яке врегульовує питання проходження державної служби.

Наступним адаптивним інструментом реалізації бюджетного процесу є внутрішній контроль інституцій. Система внутрішнього контролю повинна складатися із спеціально створених у кожній інституції підрозділів внутрішнього контролю, функціями яких мають бути: аудит відповідності діяльності державного органу законодавству, внутрішнім правилам і планам цієї інституції; оцінка економічності, ефективності та результативності використання ресурсів; оцінка відповідності результатів поставленим цілям і завданням, а також превентивна функція. Діяльність таких підрозділів в обов'язковому порядку повинна підлягати контролю з боку вищого органу фінансового контролю.

У рамках моделі інституційної архітекτονіки бюджетного процесу важливе місце належить такому адаптивному інструменту, як бюджетна децентралізація, що передбачає плюралізм, відповідальність за власні дії, відхід від бюрократизації структурних та інфраструктурних інституцій, підвищення участі суспільства в прийнятті рішень щодо формування та використання бюджетних коштів тощо. Однак у цьому контексті потрібно згадати і про можливі ризики, адже децентралізація бюджетного процесу (зокрема, через вилучення в обласних державних адміністрацій повноважень щодо розробки бюджетів областей, а також впровадження системи "бюджетного федералізму") у вітчизняних умовах може призвести до розбалансування всієї системи бюджетоутворення в Україні, оскільки залишається висока ймовірність закладання в місцеві бюджети заздалегідь нереальних витрат [23].

Останнім адаптивним інструментом у моделі інституційної архітекτονіки бюджетного процесу є бюджетний моніторинг, який в умовах використання ПЦМ становить найбільш дієву форму контролю. Мається на увазі не лише задекларований у ст. 20 Бюджетного кодексу України "моніторинг за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів" [24], а й систематичне спостереження та аналіз на кожній стадії бюджетного процесу, що дозволить не лише визначати проблеми, але й виявляти причини їх виникнення. До процесу спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу бюджетної інформації, крім контролюючих інституцій, мають бути залучені громадські організації, благодійні фонди та органи самоорганізації населення. Бюджетний моніторинг повинен охоплювати: якість бюджетного планування (збір та аналіз даних про складання бюджетних планів та фінансове забезпечення бюджетних зобов'язань інституцій), виконання бюджету (збір та аналіз даних про видатки та показники виконання бюджетних програм), досягнення стратегічних цілей (збір та аналіз даних про досягнення стратегічних цілей) і результативність бюджетного контролю (збір та аналіз даних про кількість та результативність контрольних заходів, здійснених бюджетними інституціями).

Для реалізації зазначеного доцільно створити електронну базу, яка б відображала результати такого моніторингу, і забезпечити доступ до неї громадськості (наприклад, розробити портал "Моніторинг бюджету" в рамках єдиної інтегрованої інформаційної системи управління державними фінансами "Електронний бюджет").

**Висновки.** Представлена модель інституційної архітекτονіки бюджетного процесу є основою для формування системи його інституційного забезпечення. Вона функціонує на засадах синергетичного розвитку і складається з базисних і похідних бюджетних інститутів, що визначають рух бюджетних ресурсів за певними напрямками та структурних і інфраструктурних інституцій, які забезпечують організаційно-управлінську координацію взаємодії суб'єктів бюджетних відносин

з відповідним інституційно-правовим забезпеченням та адаптивними інструментами реалізації.

Провідне значення в системі інституційного забезпечення бюджетного процесу має синергетичний зв'язок, який при спільних діях, визначених у моделі архітекtonіки бюджетних інститутів та інституцій, сприятиме підвищенню ефективності бюджетного процесу в Україні. У прикладному аспекті значення інституційної архітекtonіки полягає у встановленні динамічної рівноваги розвитку підсистем інституційного забезпечення бюджетного процесу та ефективного і результативного управління бюджетними коштами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки : підручник / Ш. Бланкарт ; за наук. ред. та перед. В. М. Федосова ; пер. з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка. — К. : Либідь, 2000. — 653 с.
2. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюб. — К. : Основи, 2000. — 198 с.
3. *Самуельсон П. А.* Экономика : учеб. пособие для студ., обуч. по экон. напр. и спец. / П. А. Самуельсон, В. Д. Нордхаус ; ред. пер. с англ. Л. С. Тарасевич, А. И. Леусский. — М. : Бином : КноРус, 1997. — 800 с.
4. *Стиглиц Дж.* Глобализация: тревожные тенденции / Дж. Стиглиц. — М. : Мысль, 2003. — 172 с.
5. *Гайдай Т. В.* Парадигма інституціоналізму: методологічний аспект : монографія / Т. В. Гайдай. — К., 2008. — 296 с.
6. Інституційна архітекtonіка та динаміка економічних перетворень / за ред. А. А. Гриценко. — Х. : Форт, 2008. — 928 с.
7. *Иншаков О.* Эволюционная перспектива экономического институционализма / О. Иншаков, Д. Фролов // Вопросы экономики. — 2010. — № 9. — С. 13–14.
8. *Лисяк Л. В.* Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. — К. : ДННУ АФУ, 2009. — 600 с.
9. *Постсоветский институционализм – 2006: власть и бизнес* : монография / под ред. Р. М. Нуреева. — Ростов н/Д, 2006.
10. *Чугунов І. Я.* Інституційна архітекtonіка бюджетної системи / І. Я. Чугунов // Фінанси України. — 2008. — № 11. — С. 3–10.
11. *Чухно А.* Інституціоналізм: теорія, методологія, значення / А. Чухно // Економіка України. — 2008. — № 6. — С. 4–13.
12. *Чугунов І. Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. — К. : НІОС, 2003. — 487 с.
13. *Чухно А. А.* Інституціонально-інформаційна економіка : підручник / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко ; за ред. А. А. Чухна. — К. : Знання, 2010. — 687 с.
14. *Гриценко А. А.* Институциональная архитекtonика: предмет, основные законы, методология / А. А. Гриценко : науч. труды Донец. нац. техн. ун-та. — Вып. 103-1. — Донецк, 2006. — С. 31–37. — (Серия: Экономическая).

15. Чугунов І. Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І. Я. Чугунов // Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. — 2011. — № 4. — С. 13–22.
16. Чугунов І. Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І. Я. Чугунов, Л. В. Лисяк // Фінанси України. — 2009. — № 11. — С. 3–11.
17. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук : спец. 08.00.08 "Гроші, фінанси і кредит" / Л. В. Лисяк. — К., 2010. — 32 с.
18. Архиреев С. И. Трансакционная архитектура / С. И. Архиреев // Эконом. теория. — 2004. — № 1. — С. 69–83.
19. Логинов М. П. Теоретические аспекты синергетики в системе ипотечных услуг [Електронний ресурс] / М. П. Логинов. — Режим доступу : <http://vestnik.uapa.ru/issue/2009/02/09>.
20. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
21. Гетманець О. П. Напрямки удосконалення законодавства щодо бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Юридична наука. — 2011. — № 2. — С. 134–141.
22. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>.
23. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні: аналітична записка / Нац. ін-т стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>.
24. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2014.

***Buhay T. Institutional support system of budget process in Ukraine.***

***Background.*** In limited financial resources circumstances the rational allocation and using of budget funds has priority for Ukraine. The effective organization and implementation of the budget process influence on the efficacy of fiscal policy, the main function of which is to maintain financial and economic stability of the state and adequate standard of living. In this context, the crucial question is the theory and methodology of institutional support budget process in Ukraine.

The ***aim*** of the article is to examine existing approaches to the interpretation of institutional architectonics and forming on their basis author's position that meets the requirements of today and will be used in practice, particularly in the formation of the institutional provision of budget process in Ukraine.

***Materials and methods.*** In this paper, the following general scientific methods as dialectical, method of scientific knowledge, systematic and institutional approach to the study of the budget process were used, which enabled to provide conceptual integrity of the study.

***Results.*** In the article existing approaches to understanding the nature of institutional architectonics of budget relations in Ukraine were analyzed, author's definition of "institutional architectonics of the budget process" was indicated and an interpretation of its basic laws was presented. The article has developed the model of institutional architectonics of the budget process, which is the basis for the formation of its institutional support and characterized its structural elements: institutes, institutional and relations

between them, which are characterized by synergy. It was established, that the formation of the system of institutional supporting of the budget process provides that basic and derivatives institutes, structural and infrastructural institutions acting within institutional and law limitations and realize its influence thought adaption instruments. Important role in the model of institutional architectonics of the budget process takes the adaptive tools implementing the budget process, which are a set of activities that coordinate the budget process. In particular, these tools include: strategic budgeting, transparency of the budget process, stability of institutional support and financial incentives and sanctions, internal control institutions, electronic portal budget 'E-Budget', fiscal decentralization, budget monitoring and program method.

**Conclusion.** It was established that the model of institutional architectonics of budget process is the basis for the formation of its institutional support and functioning on the basis of the synergistic and consists of basic and derived budgetary institutions that determine the movement of budgetary resources for specific directions and structural and infrastructural institutions providing organizational and administrative coordination interaction of fiscal relations with the appropriate institutional and legal framework and implementation of adaptive tools. The leading role in the system of institutional support of budget process is given to synergistic communication, which in joint actions defined in the model architectonics of budgetary institutions and institutions can afford to increase the budget process in Ukraine. In the applied aspect of institutional values architectonics is to establish the dynamic equilibrium of subsystems of institutional support of budget process and the effective and efficient management of public funds.

**Keywords:** budget process, institutional architectonics, the system of institutional support.

## REFERENCES

1. Blankart Sh. Derzhavni finansy v umovah demokratii': vstup do finansovoi' nauky : pidruchnyk / Sh. Blankart ; za nauk. red. ta pered. V. M. Fedosova ; per. z nim. S. I. Tereshhenko, O. O. Tereshhenka. — K. : Lybid', 2000. — 653 s.
2. Nort D. Instytucii', instytucijna zmina ta funkcionuvannja ekonomiky / D. Nort ; per. z angl. I. Dzjub. — K. : Osnovy, 2000. — 198 s.
3. Samujel'son P. A. Jekonomika : uceb. posobie dlja stud., obuch. po jekon. napr. i spec. / P. A. Samujel'son, V. D. Nordhaus ; red. per. s angl. L. S. Tarasevich, A. I. Leusskij. — M. : Binom : KnoRus, 1997. — 800 c.
4. Stiglic Dzh. Globalizacija: trevozhnye tendencii / Dzh. Stiglic. — M. : Mysl', 2003. — 172 s.
5. Gajdaj T. V. Paradygma instytucionalizmu: metodologichnyj aspekt : monografija / T. V. Gajdaj. — K., 2008. — 296 s.
6. Instytucijna arhitektonika ta dinamika ekonomichnyh peretvoren' / za red. A. A. Grycenko. — H. : Fort, 2008. — 928 s.
7. Inshakov O. Jevoljucionnaja perspektiva jekonomicheskogo instytucionalizma / O. Inshakov, D. Frolov // Voprosy jekonomiki. — 2010. — № 9. — S. 13–14.
8. Lysjak L. V. Bjudzhetna polityka u systemi derzhavnogo reguljuvannja social'no-ekonomichnogo rozvytku Ukrai'ny : monografija / L. V. Lysjak. — K. : DNU AFU, 2009. — 600 s.
9. Postsovetskij instytucionalizm – 2006: vlast' i biznes : monografija / pod red. R. M. Nureeva. — Rostov n/D, 2006.
10. Chugunov I. Ja. Instytucijna arhitektonika bjudzhetnoi' systemy / I. Ja. Chugunov // Finansy Ukrai'ny. — 2008. — № 11. — S. 3–10.

11. *Chuhno A.* Instytucjonalizm: teorija, metodologija, znachennja / A. Chuhno // *Ekonomika Ukrainy*. — 2008. — № 6. — S. 4–13.
12. *Chugunov I. Ja.* Bjudzhetnyj mehanizm reguljuvannja ekonomichnogo rozvytku / I. Ja. Chugunov. — K. : NIOS, 2003. — 487 s.
13. *Chuhno A. A.* Instytucjonal'no-informacijna ekonomika : pidruchnyk / A. A. Chuhno, P. M. Leonenko, P. I. Juhymenko ; za red. A. A. Chuhna. — K. : Znannja, 2010. — 687 s.
14. *Gricenko A. A.* Institucional'naja arhitektonika: predmet, osnovnye zakony, metodologija / A. A. Gricenko : nauch. trudy Donec. nac. tehn. un-ta. — Vyp. 103-1. — Doneck, 2006. — S. 31–37. — (Serija: Jekonomicheskaja).
15. *Chugunov I. Ja.* Teoretychni zasady rozvytku bjudzhetnyh vidnosyn / I. Ja. Chugunov // *Visn. Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-tu*. — 2011. — № 4. — S. 13–22.
16. *Chugunov I. Ja.* Bjudzhetna systema v instyucijnomu seredovyshhi suspil'stva / I. Ja. Chugunov, L. V. Lysjak // *Finansy Ukrainy*. — 2009. — № 11. — S. 3–11.
17. *Lysjak L. V.* Bjudzhetna polityka u systemi derzhavnogo reguljuvannja ekonomiky : avtoref. dys. na zdobuttja nauk. stupenja doktora ekon. nauk : spec. 08.00.08 "Groshi, finansy i kredyt" / L. V. Lysjak. — K., 2010. — 32 s.
18. *Arhiereev S. I.* Transakcionnaja arhitektonika / S. I. Arhiereev // *Jekonom. teorija*. — 2004. — № 1. — S. 69–83.
19. *Loginov M. P.* Teoreticheskie aspekty sinergetiki v sisteme ipotechnyh uslug [Elektronnij resurs] / M. P. Loginov. — Rezhim dostupu : <http://vestnik.uapa.ru/issue/2009/02/09>.
20. Pro Strategiju rozvytku systemy upravlinnja derzhavnymy finansamy : Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.08.2013 № 774-r [Elektronnij resurs]. — Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
21. *Getmanec' O. P.* Naprjamky udoskonalennja zakonodavstva shhodo bjudzhetnogo kontrolju / O. P. Getmanec' // *Jurydychna nauka*. — 2011. — № 2. — S. 134–141.
22. Kodeks nadležhashhej praktiki po obespečeniju prozrachnosti v bjudzhetnalogovoj sfere [Elektronnij resurs]. — Rezhim dostupu : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>.
23. *Ochikuvani ryzyky u procesi decentralizacii' vlady v Ukraini: analitychna zapyska / Nac. in-t strategichnyh doslidzhen'* [Elektronnij resurs]. — Rezhym dostupu : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>.
24. Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy : Kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI [Elektronnij resurs] // Rezhym dostupu : <http://rada.gov.ua>.