

Л.В. ЛИСЯК, к.е.н., доцент,

Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України

## ІНСТИТУЦІЙНИЙ ПІДХІД ДО ДОСЛІДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

На методологічну цінність неінституційної теорії у всій її багатогранності звертає увагу все більша кількість науковців. Перед вченими стоїть завдання „більш повного використання в економічних дослідженнях комплексу фундаментальних розробок інституційної теорії з огляду на її значний евристичний і теоретико-методологічний потенціал” [1].

Методологічні засади нової інституційної теорії дають змогу по-іншому подивитися на природу держави, а також окремі процеси і елементи державної політики й управління. Процеси формування та реалізації бюджетної політики стосуються інтересів кожного у суспільстві, а відтак потребують наукового підходу для їх узгодження, виваженого використання теоретичних наукових концепцій. Досягнення довгострокових цілей розвитку України залежить від урахування у бюджетній політиці тенденцій розвитку інституційної основи суспільства. З огляду на це, наукове обґрунтування формування і реалізації бюджетної політики, підвищення її дієвості, соціальної і економічної ефективності з методологічних позицій інституціоналізму є актуальним.

Дослідження державних фінансів з використанням сучасних положень інституційної теорії відображені у працях українських вчених: А.Гриценка (дослідження координації бюджетної та грошово-кредитної політики, архітекtonіки монетарної політики, монетарно-бюджетного простору) [3; 4], А.Соколовської (дослідження інституціональних умов становлення податкової системи України) [5], І.Чугунова (використання інституційного підходу до дослідження бюджетного регулювання, визначення бюджетної архітекtonіки та її адаптивних можливостей) [6] та інших.

Разом з тим обґрунтування інституційних засад бюджетної політики потребує поглиблення. Можливість цього визначається інституційною природою всіх елементів бюджетної політики [3]. Загальний аналіз показує, що суттєві проблеми бюджетної політики виникають у зв'язку з її концептуальною невизначеністю у контексті інституційних змін у суспільстві в цілому.

Відповідно до цього метою даної статті є окреслення напрямків дослідження бюджетної політики на основі досягнень нової інституційної теорії.

Для дослідження економічних і фінансових процесів в економіці на основі ідей неінституціоналізму використовується поняття інституційної моделі суспільства як сукупності базових, внутрішньо взаємопов'язаних і взаємообумовлених інститутів – основи, остову всієї інституційної структури конкретного суспільства, за Д. Норттом – інституційної матриці. Інституційна матриця складається із павутини взаємозалежних інститутів і обумовлених ними політичних і економічних організацій, які характеризуються зростаючою віддачею” [7, с. 109]. Отже, будь-яка економічна діяльність суспільства здійснюється у межах відповідних інституційних координат, а сформована інституційна модель суспільства є ядром її інституційної структури як сукупності взаємопов'язаних інститутів.

Для використання методологічних засад інституціоналізму важливим є розуміння його основних понять. Інституційна теорія першочергово увагу приділяє економічним і соціальним інститутам. Д. Норт визначає інститути як правила гри у суспільстві, „створені людьми обмежувальні рамки, які організують взаємовідносини між людьми” [8, с. 17], вони створюються свідомо чи формуються у процесі історичної еволюції. Важливим для дослідження бюджетної політики є поділ інститутів на формальні (правила, закони, конституції) і неформальні (норми поведінки, звичаї, традиції), останні є основою перших і одночасно доповнюють їх. Інше принципове положення: інститути у своїй сутності – це правила гри, гравцями у цій грі виступають організації – „групи людей, які об'єднані прагненням разом досягти якої-небудь мети” [8, с. 20]. При цьому організації і самі гравці виконують функції агентів, які змінюють інституційну основу суспільства. Д.Комонс вважає, що інститути є всюди, що справедливо і для організацій з їх правилами: „наші „інститути” у дійсності є „діючими підприємствами”, а ці останні є за своєю суттю організаціями” [9, с. 34]. Джерелом правил у організаціях є права (справедливості, статутне, загальне), причому всі (включаючи державу) залежать від цих прав. Право визначає держава, маючи монополію на насильство, яке уособлюється судовою владою і урядом. Важливою

© Л.В. Лисяк, 2007

особливістю інститутів як стійких соціальних, правових, економічних та інших відносин, є їх здатність до постійного відтворення.

Соціально-економічний зміст бюджетної політики та її складових у широкому розумінні визначається характером суспільного ладу, державним устроєм та конкретними історичними умовами, у яких держава здійснює свої функції, тому і формування ефективної бюджетної політики тісно пов'язане з процесами інституційних змін у суспільстві. Інституційні зміни здійснюють безпосередній вплив на бюджетний простір країни як невід'ємну частину її єдиного економічного простору [3]. У свою чергу і самі інституційні зміни є безпосередніми складовими цього простору.

Відповідно до макроекономічних умов важливим завданням бюджетної політики є оптимальне регулювання бюджетних коштів у динаміці. У зв'язку з цим особливої ваги набуває процес формування системи інститутів, яка могла б забезпечити оптимальний рух бюджетних коштів у напрямках, визначених концептуальними засадами та напрямками бюджетної політики держави. До таких інститутів передовсім належить інститут казначейства, який потребує в Україні подальшого розвитку у напрямку вдосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Створення інституційних умов реалізації бюджетної політики, її спрямування у напрямках фінансового забезпечення і фінансового регулювання, виконання функцій і завдань на певному етапі розвитку суспільства потребує формування адекватної інституційної моделі. На її основі має функціонувати бюджетна модель суспільства для вирішення завдання узгодження інтересів суб'єктів бюджетних відносин з метою досягнення збалансованого та стійкого соціального і економічного розвитку. У основі цієї моделі повинні знаходитися базові інститути, які створюють глибинні основи бюджетних відносин у країні, та взаємозв'язок між ними у сферах, які складають інституційну модель суспільства (економіки, політики, ідеології). Серед базових інститутів бюджетної моделі суспільства можна виокремити інститути власності, влади, довіри, права, які пронизують всю бюджетну систему і є підґрунтям, основою бюджетної політики держави. Об'єднуючою основою базових інститутів бюджетної системи в умовах перехідної економіки і нерозвиненості інституту громадянського суспільства виступає інститут держави.

Бюджетна політика як складна багаторівнева система реалізується у взаємодії інститутів

податкових платежів, неподаткових платежів, бюджету, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, державного боргу, інституту фінансування бюджетного дефіциту та інших. Бюджетні інститути пов'язані з рухом бюджетних коштів та утворенням формальних інститутів, які забезпечують рух бюджетних ресурсів відповідно до чітко визначених правил. Правила, норми, закони, процедури, установи, організації у сукупності цілеспрямовано формують механізм бюджетної політики, який здатний активно впливати на економічні і соціальні процеси. Саме у цьому контексті є сенс говорити про побудову бюджетної політики з позицій інституційної архітектури бюджетної політики, на зразок інституційної архітектури монетарної політики [4, с. 191; 10, с. 10].

Місія бюджетної політики полягає у забезпеченні виконання бюджетом усіх його функцій, досягнення бюджетної рівноваги, тобто збалансування державних фінансів на основі реального економічного зростання, ефективне фінансове регулювання та фінансове забезпечення надання державою якісних суспільних послуг. Еволюційний розвиток бюджетних відносин у широкому контексті спрямований на оптимізацію співвідношення між задоволенням суспільних, колективних та індивідуальних інтересів у суспільстві. При цьому держава в особі уряду формує стратегію розвитку суспільства, пріоритети, узгоджує інтереси усіх суб'єктів бюджетних відносин. Дії уряду спираються на повноваження, які закріплені формальними інститутами суспільства. Таким чином, формування інституційних умов функціонування бюджетної моделі суспільства ґрунтується на законах, правилах, нормах, процедурах, організаційних структурах, які у сукупності призначені цілеспрямовано формувати механізм активного впливу на економічні і соціальні процеси у суспільстві, спрямовувати їх у певне русло.

У зв'язку з цим важливим аспектом є досконалість інститутів законодавчого забезпечення бюджетної політики, адже ефективна її реалізація неможлива у недосконалому правовому полі. Наприклад, податкова політика, як найвагоміша складова бюджетної політики, формується на сьогоднішній день в Україні на основі окремих законів, Податковий кодекс не прийнято. Вважається, що з його прийняттям можна сподіватися на ліквідацію інституційних деформацій, якими наповнилася податкова система за всі роки незалежності.

Труднощі в узгодженні державних, колективних та особистих інтересів з використан-

ням традиційного інструментарію бюджетної політики значною мірою пов'язані зі специфікою державних чиновників. Як відомо, бюрократія схильна до опортуністичної поведінки, її треба обмежувати. Нова інституційна теорія визнає обмежену раціональність індивідів і передбачає, що перелік стримуючих факторів повинен бути доповнений чисто „людськими” „обмеженнями”, серед яких: помилки пам'яті, неадекватно розрахована сила (влада) і схильність „задовольнятися” прийняттям рішення. Це призвело до створення нової теоретичної моделі чиновника-управлінця – моделі „адміністративної людини”, яка відрізняється обмеженою раціональністю у прийнятті рішень. На практиці групи, які мають владні повноваження, як правило, задовольняють свої інтереси, тобто приймають бажані рішення у документах Уряду, шляхом домовленості чи торгівлі. Перемагають групи, які мають більшу владу чи вплив, в Україні це кланово-олігархічні угруповання.

Вміння вести переговори також є визначальним фактором у процесі прийняття будь-яких, у тому числі і популістських, рішень, якщо одна або більше груп протистоять одна одній чи знаходяться у конфронтації. В умовах високого рівня корумпованості, що полягає у зближенні інтересів владних кіл та олігархічних структур, створюються сприятливі умови для розвитку одних суб'єктів ринкової економіки за рахунок інших. Зокрема, це стосується надання значної кількості податкових пільг в Україні окремим галузям або регіонам, що призводить до перевищення величини несплачених податків за рахунок пільг над сумами податкових надходжень до бюджету: у 2000 р. – в 1,5 рази; у 2001 р. – в 1.4 рази; у 2003 р. – в 1,3 рази [11]. З позиції інституціональної теорії, глибокою причиною такого стану є не лише існування неефективних інститутів бюджетної політики та суспільства, зокрема інституту пільг, інституту лобі, інституту корупції, а й нерозвиненість інституту громадського контролю та існування інститутів протидії їх створенню. Д.Норт, зосереджуючи увагу на ролі влади, писав: „... скоріше інститути чи меншою мірою формальні правила створюються в інтересах тих, хто володіє достатньою владою, щоб генерувати корисні для себе нові правила”. У зв'язку з цим, на „економічних ринках” умови ефективності якщо і досягаються, то лише в окремих випадках, а „політичні ринки” взагалі не бувають ефективними [7]. Тобто впровадження певних формальних інститутів, зокрема надання пільг, може бути виваженим і мати на-

уково-теоретичне і практичне обґрунтування, але цей процес буде заблоковано, якщо відсутня політична воля щодо прийняття рішень та брак відповідних інститутів як дієвих механізмів висвітлення інформації про фінансову діяльність державних органів усіх рівнів.

Водночас процес поступового переходу від примусових форм управління та регулювання до договірних розширює участь громадян у формуванні і реалізації бюджетної політики. Вагому роль у цьому процесі відіграють процеси демократизації і формування громадянського суспільства. Довіра до ідеї, що у суспільстві можуть існувати цілі, які поділяються більшістю, а відповідно і злагода, є ідеологічною опорою можливостей бюджетної політики.

Побудова теоретико-методологічної конструкції бюджетної політики неможлива без урахування історичної спадщини розвитку країни, її інститутів. Важливо враховувати, що на макrorівні відбуваються також процеси, які мають спонтанну природу, вони історично обумовлені і залежать від траєкторії розвитку.

Функціонування і розвиток економіки супроводжується зміною її середовища. Якщо прийняти, що середовище національної економіки жорстко задане [13, с. 275], поведінка суб'єктів економіки значно залежить від його параметрів. Економічна політика, як система більш високого рівня по відношенню до бюджетної політики, повинна проводитися у певній відповідності щодо стану національної економіки чи враховувати їх при реалізації стратегічних і тактичних цілей. Зовнішнє середовище, з одного боку, породжує стимули до розвитку, з іншого – може зупинити чи загальмувати його. Відомий історик А. Тойнбі вважав, що саме тип зовнішнього середовища породжує стимули розвитку (флуктуації) [14, с. 127-164], здійснює складний і багатосторонній вплив на будь-яку систему, на її стан і розвиток. В. Ляшенко серед універсальних функцій, які задає національній економіці середовище, виокремлює створення умов для розширеного відтворення і розвитку людини [15, с. 61], що є одним із головних завдань бюджетної політики.

Провідний теоретик комплексного інституційного підходу П. ДіМаджо розрізняє три основні напрями розвитку сучасного інституціоналізму [16]: 1) на основі теорії раціонального вибору; 2) на основі соціального конструктивізму; 3) з позиції посередництва у вирішенні конфліктів. Основна відмінність у названих підходах – в актуалізації формальних чи неформальних норм і правил, в уявленні про актора і причини інституційних змін. В економічній на-

уці домінує підхід, який ґрунтується на основі теорії раціонального вибору. Водночас домінування того чи іншого підходу у певній сфері знань не виключає його використання в інших, що і відбувається на практиці.

Н.Флігстін визначив відмінні риси нової інституційної теорії, які є характерними для всіх напрямків і підходів, що розвиваються у її межах [17, с. 29 - 30]: спрямованість на аналіз конструктивних локальних соціальних порядків і визнання можливості їх конструювання акторами у процесі їх взаємодії у межах того чи іншого поля, актуалізація ролі інститутів не лише як обмежень діяльності людей, а переважно як умов, які забезпечують можливість соціальної взаємодії і створюють можливості для розвитку різних стратегій такої взаємодії. Інститути у трактовці нового інституційного підходу розуміються як „правила і розуміння сутностей, які підтримуються учасниками взаємодії, вважається, що люди знають про їх існування або вони можуть бути усвідомлені...” [17, с. 30]. При цьому не можна не брати до уваги, що будь-які норми передбачають існування високого ступеня узгодженості між учасниками взаємодії і залежать від їх бажання повною мірою нести витрати з реалізації певних норм.

Однією із важливих категорій нової інституційної теорії є категорія трансакційних витрат. За визначенням П. Мілгрота та Дж. Робертс, „Трансакційні витрати включають у себе будь-які втрати, що виникають внаслідок неефективності спільних рішень, планів, угод і створених структур; неефективних реакцій на змінені умови; неефективного захисту угод”, при цьому вони виділяють два основних види трансакцій: ринкова, яка є „обміном прав власності на блага, який здійснюється на основі угод обох сторін цієї трансакції”, і управлінська, яка „передбачає правову перевагу одного із контрагентів, якому належить право прийняття рішення” [18, с. 34]. Зростання державних витратків на управління є проблемою, яка впливає на бюджетний процес і оптимальний рівень втручання держави в економічні процеси, тому вона знаходиться у сфері особливої уваги економічної науки. Нераціональне зростання бюрократичного механізму управління, розбухання штатів притаманні сучасним урядовим органам практично усіх країн.

Ідеальна модель Вебера далека від реальності: у сучасному суспільстві не існує „хорошої бюрократії”, тому необхідно намагатися погашати її негативні риси, не допускати створення нових гілок управлінської ієрархії для вирішення проблем реформування системи

управління традиційними засобами. До останніх належать створення нових відділів і служб для реалізації функцій державних інститутів, які постійно розширюються. В Україні за роки незалежності створено значну кількість інститутів та відповідних їм організацій. Звичайно, нові організації наділені певними функціями і призначені вирішувати існуючі проблеми, діяльність багатьох з них є досить ефективною. Поряд з цим збільшуються видатки держави на управлінські та пов'язані з ними витрати, що приводить до необхідності реформування окремих створених інститутів. Реформи також не обходяться суспільству безкоштовно, витрати на їх проведення практично не оприлюднюються.

Парадокс полягає у тому, що створена організація (відділ), як правило, не зацікавлена у вирішенні проблеми, інакше її діяльність втрачає сенс, буде менше фінансуватися тощо. Проблему можна вирішити шляхом створення тимчасових структур, необхідних для проведення тих чи інших заходів, які діють чітко визначений час, у межах виділених фінансових ресурсів.

Нова інституціональна теорія відмовляється від моделі загальної рівноваги як єдино вірної і визнає припущення, запропоновані теорією ігор: допускається існування множини точок рівноваги, які не обов'язково мають співпадати з точками оптимуму за Парето, більше того – рівноваги може не існувати взагалі. Для усунення „провалів” ринку держава виконує компенсаторну функцію, яка повинна бути вбудована у чіткі цільові межі і переважно там, де це можливо, розвивати і підтримувати індивідів у проявах економічної активності, задоволенні своїх потреб шляхом особистої участі у господарській діяльності [19]. Компенсаторну функцію держава виконує у межах соціального контракту, який укладається між нею і громадянами. Еволюція поглядів на державу є рухом до визнання, що головна функція держави зводиться не до розподілу ресурсів, а до вирівнювання і розподілу доходів. Ринку здатний ефективно розподіляти ресурси, однак не може справедливо (відповідно домінуючим поглядам у певному суспільстві) перерозподіляти їх. Тому діяльність держави у сфері перерозподілу зберігається і удосконалюється у напрямку забезпечення адресності політики перерозподілу і орієнтації на економічне зростання.

Існуюче уявлення в суспільстві про місію держави знаходиться між уявленням про ефективність (економічне зростання і зміцнення потенціалу) і справедливість (у відповідності до

існуючого у суспільстві уявлення про неї та соціальну рівність). Оптимальний перерозподіл доходів є одним із основних завдань бюджетної політики. Для знаходження загальної основи, принципу інтерпретації дій вводиться термін „інтерпретативна раціональність”, який означає „здатність до збереження узгодженого характеру дій через вироблення зрозумілих для всіх

учасників трансакції орієнтирів” [11]. Державні і муніципальні органи, які реалізують бюджетну політику, повинні більш чітко розділяти свої завдання, координувати роботу, використовуючи не лише бюджетні кошти, а й організаційні та інформаційні.

Дослідження бюджетної політики на засадах інституціоналізму представлено на рис. 1.

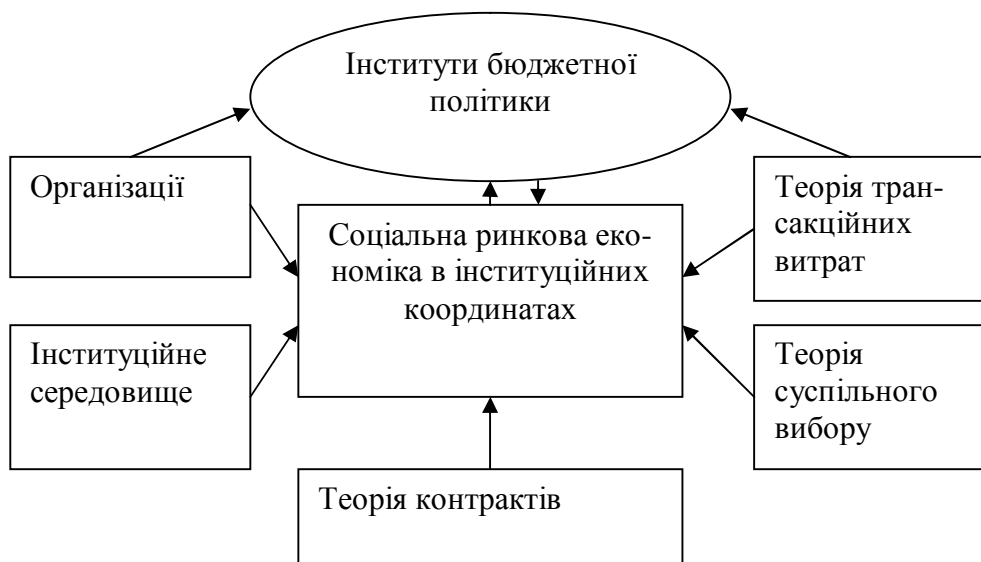


Рис 1. Інституційний підхід до дослідження бюджетної політики

Специфічна ситуація перехідного періоду вимагає внесення в систему державних фінансів серйозних внутрішніх корективів з метою адаптації до динамічних процесів, які відбуваються у суспільстві. Еволюційно-інституційна теорія дозволяє враховувати історичні традиції, рівень правової організації і системи ціннісних орієнтирів суспільства, об’єктивно оцінити ідеологію, стратегію і тактику бюджетної політики; систематизувати формальні і неформальні складові, які регулюють мотиви і діяльність суб’єктів; окреслити коло суб’єктів бюджетної політики, які забезпечують її реформування; проаналізувати ефективність інституціональних перетворень у сфері бюджетної політики. Отже, використання сучасної методології й аналітичного інструментарію нової інституційної теорії може суттєво збагатити та поглибити теоретичні та практичні розробки у сфері бюджетної політики.

#### Література.

1. Вплив сучасної інституційної теорії на розвиток економічної думки / Економічна тео-

рія. – 2004. – № 3. – С.94. Цит. за: Слухай С.В. Трансфертні відносини у контексті неінституціональної економічної теорії // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 1 (30). – С. 20.

2. Бочан І. Інституційна теорія розвитку приватного сектору в Україні // Економіка України. – 2001. – № 10.

3. Гриценко А.А. Інституційна архітектура бюджетно-монетарного простору // Наукові праці НДФІ. – 2004. – № 6 (29). – С. 67-75.

4. Гриценко А.А. Монетарні інститути України та проблема її інтеграції в інституційну архітектуру Європи / Європейський вектор економічного розвитку: Зб. Наук. Праць / За заг. вед. В.М. Тарасовича. – Дніпропетровськ: Видво ДУЕП, 2005. – С. 190-203.

5. Див.: Соколовська А. М. Податкова система України: теорія і практика становлення. – К.: Знання-Прес, 2004. – С. 167-185.

6. Див.: Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІ-ОС, 2003. – 488 с.; Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: [Навчальний посіб.]. – К.: НДФІ, 2005.

7. Nort D. Institutions. – Journal of Economic

Perspectives. – 1991. – vol., 5. – No 1, Winter. – p. 97-112.

8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

9. Commons J. The economics of Collective Action. Madison: Universiti of Wisconsin Press, 1970.

10. Гриценко А., Кричевська Т. Монетарна стратегія: шлях до ефективної грошово-кредитної політики // Вісник НБУ. – 2005. – № 11. – С. 8-18.

11. Єфименко Т.І. Макроекономічний аналіз впливу податкової політики на структурні зміни в економіці // Наукові праці НДФІ. – 2006. – № 2 (35). – С. 33 – 37.

12. North Economic Perfomance through Time. – American Economic Review, – 1994. – vol. 84. – No 3, June. – P. 360 – 361.

13. Николис Г., Пригожин И. Познание сложного. – М.: УРСС, 2003. – 488 с.

14. Тойнби А. Постигение истории: Пер. с

англ. – М.: Наука, 1991.

15. Ляшенко В.И. Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты. – Донецк: ДонНТУ, 2006. – 668 с.

16. DiMaggio, P. Intererest and agency in institusional theoru // Institutional Patterrns and Organizator/ Cambridge, Ma.: Ballinger Press, 1988.

17. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений // Экономическая социология – №4. – 2001.

18. Milgrom P., Roberts J. Bargaining costs and the organization of economic activity. Cambridge, 1990.

19. Олейник А.Н. Институциональная экономика. – М.: ИНФРА-М, 2000.

20. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. – М.: ТЕИС, 2000.

Статья поступила в редакцию 09.01.2007

**С.Н. СМІРНОВ, к.т.н., доцент,**

*Европейский университет,*

**В.Н. СМІРНОВ, к.э.н., ст.н.с.,**

*Донецкий экономико-гуманитарный институт*

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ КАК ОСНОВА ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Современные экономические проблемы Украины, просчеты и недоработки в финансовой и банковской сферах, их отрыв от интересов материального производства привели к тому, что возникла долговая экономика с беспрецедентным социальным расслоением населения. Стало ясно, что модели и методы, исходящие из предпосылки о наличии макроэкономического равновесия, не могут дать ожидаемых результатов, если применяются для анализа неравновесных систем и переходных состояний. При этом имеются в виду не только сугубо экономические, производственные характеристики. Не менее важны для роста и такие параметры, как система ценностных установок, уровень правосознания, словом все то, что выступает в качестве институциональных слагаемых социально-экономической системы. В этой связи возрастает интерес к институциональной экономической теории.

Институционализм как направление в экономической мысли исходит из постулата, что общественные обычаи регулируют хозяйственную, экономическую деятельность. Отли-

чительной особенностью представителей институционализма является то, что в трактовке социально - экономических явлений они исходят из определяющей роли не индивидуальной (как в политической экономии классического направления), а групповой психологии. Изучение институциональных факторов особенно актуально для решения задач финансового сектора, который внес и вносит значительный вклад в развитие экономики Украины. Основными функциями финансовых рынков являются предоставление финансовых средств для опосредования товаропотоков (потоков товаров и услуг) реального (нефинансового) сектора экономики; предоставление средств в виде банковского кредита, в виде облигационного корпоративного займа; участие в построении социально ориентированной рыночной модели. Финансово-кредитная сфера в виде разветвленной, многоканальной банковской системы, охватывающей широкий спектр специализированных банковских учреждений различной на-

© С.Н. Смирнов, В.Н. Смирнов, 2007