

В. В. Коновченко,  
здобувач кафедри економічної теорії та економічних методів управління,  
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна  
ORCID ID: 0000-0001-6413-5578

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.17.38

# БЮДЖЕТ ЯК СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ІНСТИТУТ: ІНСТИТУЦІЙНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

V. Konovchenko,  
Applicant of the Department of Economic Theory and Economic  
Management Methods Department, V. N. Karazin Kharkiv National University

## BUDGET AS A SOCIAL ECONOMIC INSTITUTION: INSTITUTIONAL FEATURES

*Статтю присвячено розкриттю інституційних характеристик категорії "бюджет". Визначено тип інституту у залежності від стратегії, що обирає більшість економічних акторів. Ефективність бюджету як суспільного інституту класифіковано на три типи: ефективний, неефективний дозволяючий, неефективний забороняючий. Розвиток як самого інституту, так і суспільства прямо залежать від здатності інституційного дизайну змінити тип інституту від неефективного забороняючого на ефективний. Інституційний аналіз бюджету як соціально-економічного інституту продовжено адаптацією правил дії щодо бюджетного процесу України. Дослідження правил дій дає змогу визначити можливі дії учасників бюджетного процесу на кожному конкретному його етапі. Розглянуто роль бюджету у суспільному договорі. Встановлено, що бюджет має збалансовувати інтереси платників податків шляхом спрямування фінансових ресурсів на досягнення суспільних благ.*

*The article focuses on the institutional features of the budget category. The type of the institute is determined in terms of the strategy chosen by the majority of economic actors. Budget efficiency as a public institute is classified into three types: effective, ineffective permitting, ineffective prohibiting. Systematic violation of the norm is proved to unlikely tighten the norm, but reform the institution so that economic actors could choose the recommended or envisaged strategies. The development of both the institute itself and the society directly depends on the ability of institutional design to change the ineffective prohibiting type of the institute for the effective one. The article emphasizes the existence of divergence of interests and motivation for the allocation of financial resources between the state and local budgets at the point of determining priorities of national and local goals. The institutional analysis of the budget as a socio-economic institute has been continued by the adaptation of the rules of action regarding the budget process of Ukraine. Position rules, boundary rules, scope rules, authority rules, aggregation rules, information rules, payoff rules are considered. The study of the action rules enables determining the possible actions of the participants of the budget process at any particular stage. Such a detailed review of the action rules, adapted to the budget process allows making changes to the functioning of the budget institute without changing its social orientation. The role of the budget in the social contract is considered. The budget is to balance the interests of taxpayers by directing financial resources towards the achievement of public goods.*

*The understanding of the budget as a set of purely distributive relations regarding the formation and use of public financial resources should be changed to a broad institutional approach, which makes it possible to see the implementation of a public agreement on the formation and use of public financial resources. With such an approach, it is possible to change the paradigm of civil society formation, considering it not only as a realization of political rights and freedoms, but also as achievement of common goals by all members of society in need of mobilization and use of financial resources.*

*Ключові слова: бюджет, соціальна політика, державний бюджет, місцеві бюджети, інституційний дизайн, правила дії.*

*Key words: budget, social policy, state budget, local budgets, institutional design, action rules.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Бюджет є складною категорією, що знаменує перетворення між індивідуальним та колективним, грошовим та соціальним. У бюджеті уречевлюється суспільний вибір на період бюджетного планування, для України це 1 рік. На бюджет як результат суспільного вибору впливає не одне обмеження або правило, а їх комплекс. Численні дослідження присвячені бюджетним правовідносинам, його економічній природі, проте інституційний дизайн бюджету дотепер залишається недостатньо висвітленим. Дотепер, незважаючи на велику кількість досліджень фінансової, загальноекономічної та юридичної спрямованості, бюджет як результат колективних дій членів суспільства у вітчизняній науковій літературі висвітлено недостатньо.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням економічної природи бюджетних відносин у суспільстві присвячені наукові роботи А. Бояр [1], О. Глущенко [2; 3], В. Небрат [4], І. Чугунова [5].

## ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Розкриття сутності бюджету у категоріях інституційного аналізу дотепер у вітчизняною економічною наукою не проводилося. Необхідність дослідження бюджету у категоріях інституційної економіки здатен якісно покращити інституційний дизайн усієї бюджетної, а відтак й фінансової системи українського суспільства. Інституційний дизайн не є усталеним для суспільства. Інститути розвиваються, що призводить до зміни системи правил та заборон, які формують внутрішнє середовище інституту та обумовлюють їх функціонування. Розкриття внутрішньої системи інституційних механізмів, що обумовлюють функціонування бюджетних відносин суспільства шляхом застосування нових підходів закор-

донної інституційної теорії є необхідним елементом інтеграції вітчизняної бюджетної системи у європейський й світовий простір.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Головною метою статті визначено розкриття характеристик бюджету як соціально-економічного інституту шляхом застосування методологічного інструментарію й категоріального апарату інституційної економіки. Обрана мета обумовлює низку взаємопов'язаних завдань:

- визначити ефективність бюджету як суспільного інституту шляхом розробки класифікаційних ознак у відповідності від домінуючого типу стратегії, що обирають економічні актори;

- адаптувати правил дії щодо бюджетного процесу України, через погляд на правила як відносини, що здатні безпосередньо впливати на прийняття рішення у ситуації дії.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

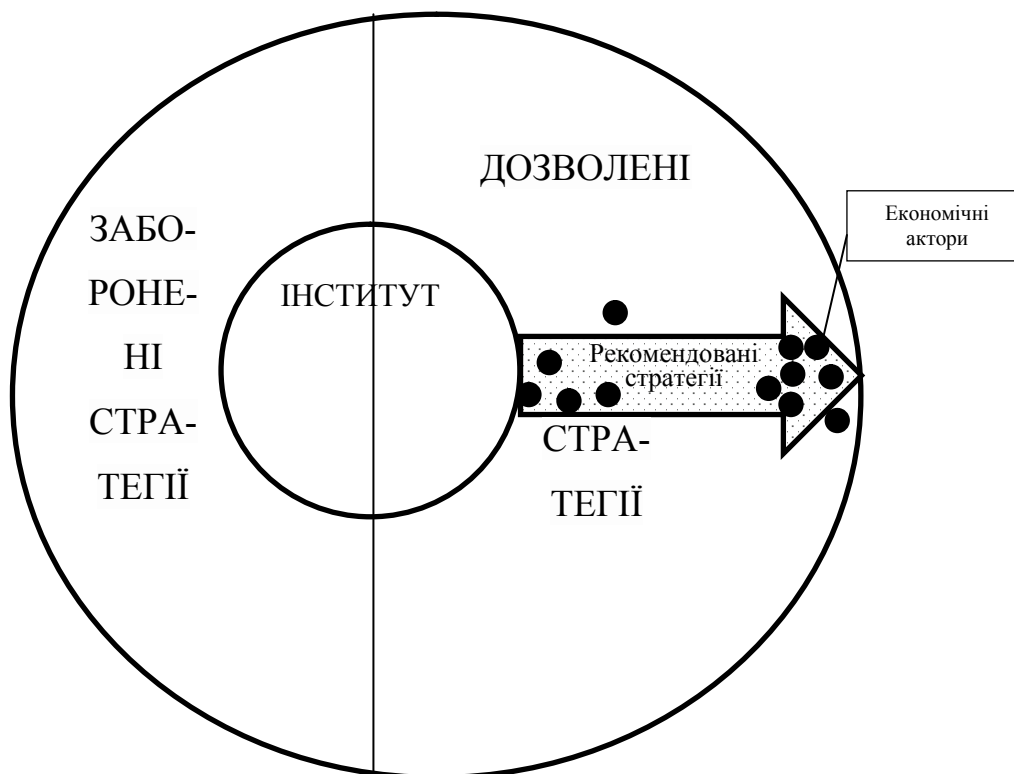
Поняття "інститут" на абстрактному рівні передбачає сукупність правил поведінки, що впливає на прийняття рішень. У визначенні інституту поставив акцент на прийнятті рішень В. Рікер (William H. Riker) [6].

У такому розумінні інститутів бюджет є сукупністю правил та обмежень, що обумовлюють прийняття рішення щодо формування, розподілу та витрачання суспільних фінансових ресурсів на період до одного року.

Дуалістичний характер правил полягає у тому, що з одного боку, правила вказують найбільш бажаний шлях поведінки, а з іншого боку, накладають певні обмеження на економічних агентів.

Відомий дослідник А. Шоттер (Andrew Schotter) трактує інститут як сукупність альтернативних рівноважних стратегій поведінки або умовності поведінки [7].

У нашому випадку, подаючи інституційне визначення бюджету, виходячи з поглядів А. Шоттера отримає-

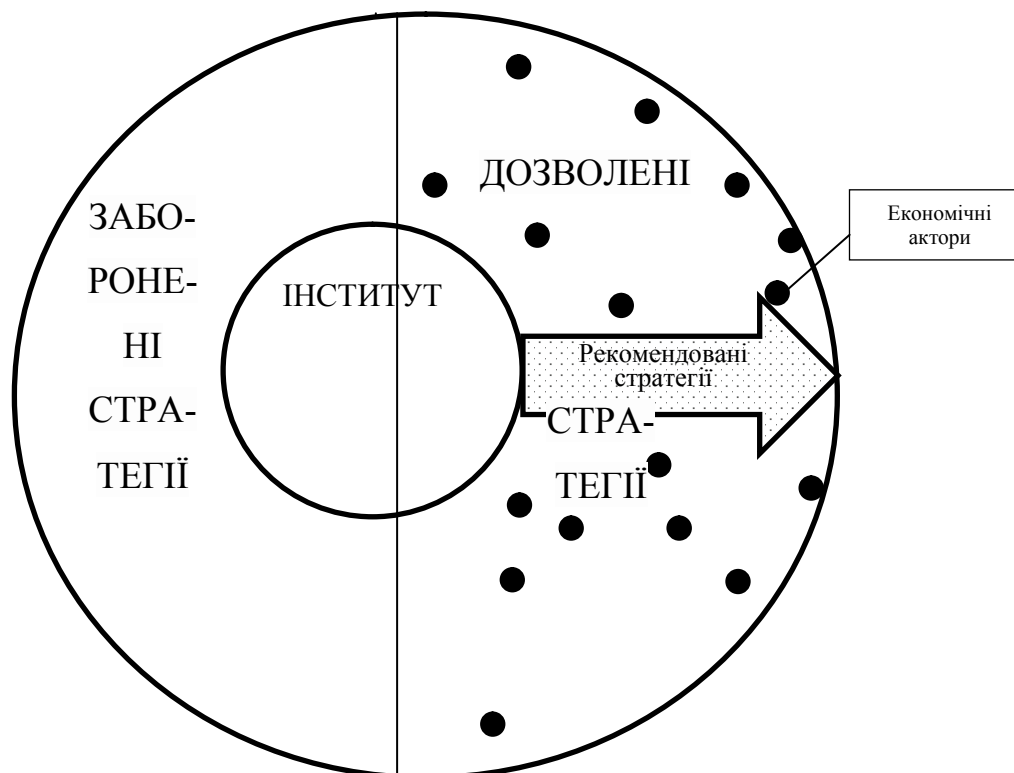


**Рис. 1. Схема ефективного інституту**

Джерело: авторська розробка.

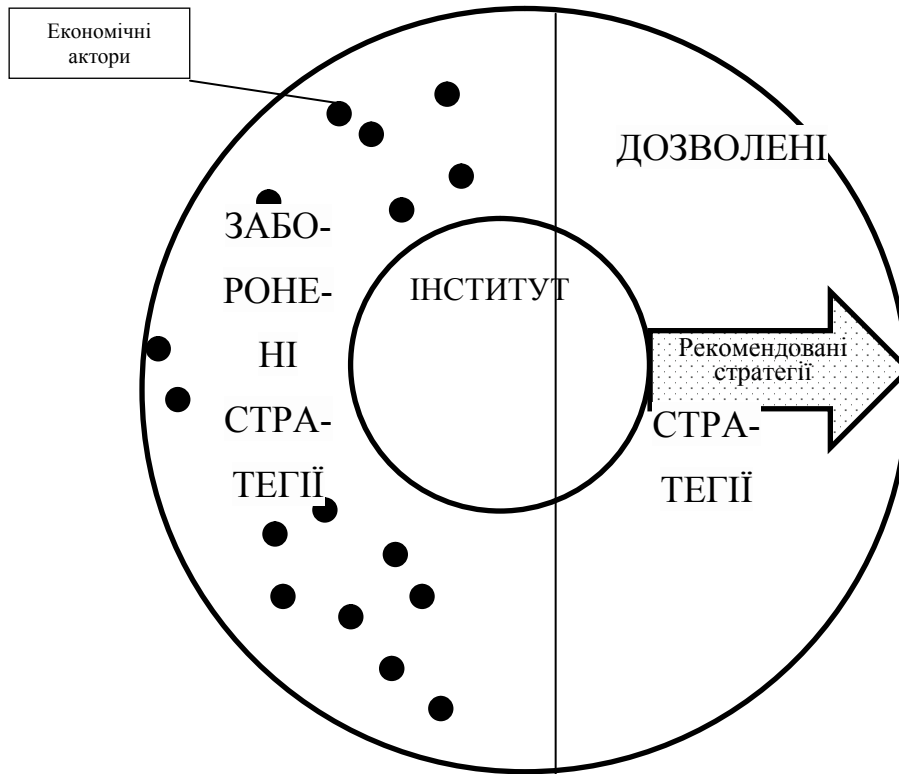
мо наступне визначення: бюджет — це стандарт поведінки фінансів суспільного сектору, що вводить їх у стан рівноваги та передбачає їх формування, розподіл та використання.

Певною вадою викладеного вище визначення є розуміння бюджету як стандарту поведінки, що прагне рівноваги. Ми можемо зробити припущення, що розробка альтернативних стандартів поведінки, що вводять



**Рис. 2. Схема неефективного дозволяючого інституту**

Джерело: авторська розробка.



**Рис. 3. Схема неефективного забороняючого інституту**

Джерело: авторська розробка.

систему у стан рівноваги є визначенням мети інституційного забезпечення бюджетного процесу.

Дотепер в економічній науці не існує єдиного визначення поняття "інститут", відповідно й визначення бюджету як суспільно-економічного інституту буде залежати від поглядів на визначення вихідного поняття, але найбільш уживаним розумінням є правило, норма поведінки, що існує у суспільстві та має виконуватися його членами. Проте норми та стандарти поведінки дуже часто порушуються, що є індикатором ефективності певного інституту.

Важливим моментом для визначення бюджету як категорії інституційної економічної теорії є дослідження правил, через систему взаємовідносин:

рекомендовано → дозволено → заборонено.

Пояснимо наведено вище взаємовідносини.

"Рекомендовано" — бажана стратегія поведінки економічного актора. Обрання рекомендованої стратегії потребує додаткової мотивації з боку дизайнера механізмів. Реалізація рекомендованої стратегії дає змогу досягти певні цілі, що були поставлені під час дизайну механізмів.

"Дозволено" — стратегія поведінки, що надає найбільшої свободи дій економічному актору. Вона не є бажаною для дизайнера інститутів, але й не шкодить йому. Вибір стратегії "дозволено" входить у загальне поле допустимих рішень дизайнера механізмів, але не відповідає вектору найбільш бажаних дій.

"Заборонено" — перелік небажаних стратегій поведінки економічного актора, що у разі їх виконання викликають покарання економічного актора. У цьому разі вигоди від обрання небажаної стратегії економіч-

ним актором мають бути більшими ніж витрати від покарання за порушення норми. Завдання дизайнера механізмів полягає у дотриманні нерівності між вигодами та витратами на користь витрат. Стратегія поведінки "заборонено" є оберненим вектором для рекомендованої поведінки.

Важливим є кількість стратегій кожного виду. Фактично, домінуючий тип стратегій надасть назву типу правил й, відповідно, типу інституту. Розгляд найбільш поширеної стратегії визначить тип інституту: рекомендований, дозволяючий або забороняючий.

Домінуюча кількість стратегій, що виконуються дасть змогу надати інституційну характеристику досліджуваному інституту — бюджету. така характеристика дасть змогу покращити якість інституційного аналізу та визначити стан розвитку та встановити роль цього інституту у суспільстві. За умов, коли більшість економічних агентів обирають рекомендовані стратегії інститут є ефективним та розвивається у визначеному напрямку, це відображено на рисунку 1.

У випадку, коли переважна більшість економічних акторів обирають дозволені, а не рекомендовані стратегії, інститут не може створити умови або належну мотивацію для обрання бажаних стратегій. Це зменшує загальну керованість економічної системи, частиною якої є інститут, така ситуація відображена на рисунку 2.

Випадок, коли більшість економічних акторів навмисно порушують норму відбувається є свідченням не ефективності інституту, його забороняючого характеру. Подолання ситуації, що склалася полягає у усвідомленні необхідності перегляду конструкції існуючої нор-

ми та побудови нової норми. Описана вище ситуація відображена на рисунку 3.

За авторським поглядом збільшення жорсткості норми не вирішить проблему порушення норми більшістю економічних акторів, та не перетворить не-ефективний інститут у неефективний. Збільшення жорсткості норми без реформування інституту здатне сформувати інституційну пастку.

Розкриття інституційної природи бюджету на суспільному рівні полягає у збалансуванні опортуністичної та реципрочної поведінки. З одного боку, економічні актори — платники податків мають схильність до опортуністичної поведінки, яка має альтернативну назву "феномен зайця" або "безбілетника". З другого боку, члени суспільства вимагають надання соціальних благ та підвищення суспільної складової якості життя. Формується певний парадокс: економічний актор, що поводить себе опортуністично при сплаті податків, тобто формуванні дохідної частини бюджету, вимагає від бюджету реципрочної поведінки у разі здійснення видатків з бюджету.

Дуалістичне відношення економічних суб'єктів до формування й розподілу суспільних фінансових ресурсів має збалансовуватися інститутом бюджету.

Бюджетні відносини можуть бути розглянуті як конкретизація суспільного договору на практиці.

Інститут бюджету як синтезоване, абстрактне поняття включає у себе ряд субінститутів: державний бюджет, місцеві бюджети, що узагальнюються за фактичними показниками у зведеному бюджеті.

Ще один суспільний запит щодо необхідності додержання стабільності полягає у збалансуванні інтересів між державним та місцевими бюджетами. Взаємовідносини між державним та місцевими бюджетами наразі розглядаються доволі обмежено — лише з позицій державотворення, нормативно-правового забезпечення та суто фінансово. Залишається не висвітленою інституційна природа цих взаємовідносин. У інституційній економіці для наукового відображення певних протиріч використовується термін "дилема". Але дилема це не тільки протиріччя, це особливий стан взаємовідносин між колективним та індивідуальним, коли домінування індивідуальних мотивів та інтересів зменшує загальну ефективність системи, а з часом й веде до руйнації усієї системи. Бюджет є результатом колективних дій, що здійснюються сукупністю економічних акторів, що сплечують податки, уряду, що на підставі делегування йому повноважень здійснює управління та розподіл фінансовими потоками та членів суспільства що користуються благами завдяки використанню коштів бюджетів усіх рівнів. Скористаємося підходом Е. Остром (Elinor Ostrom), що у своїй роботі "An agenda for the study of institutions" [8] розглядає правила як відносини та говорить про наявність певних правил, що здатні безпосередньо впливати на прийняття рішення у ситуації, що вимагає дії. Виокремлюються сім правил дій, які необхідно застосувати у дослідженні інституційної природи бюджету України:

1. Позиційні правила (position rules), що визначають статус, множину позицій, ієрархію та кількість економічних акторів, які можуть знаходитися у певній позиції. Для бюджетних та міжбюджетних відносин позиційні

правила характеризуватимуть учасників бюджетного процесу, їх ролі у ньому та ієрархію між ними. За цією умовою для України усталеним є поділ за функціональним призначенням на суб'єктів управління бюджетною системою; органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування; органи монетарного регулювання; розпорядників та одержувачів бюджетних коштів а також платники податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів.

2. Правила межі (boundary rules), що визначають порядок входження у бюджетний процес, а також процедуру виходу з бюджетного процесу. Для України правила межі витлумачено Бюджетним Кодексом України [9]. Також на бюджетний процес мають сильний вплив політичні процеси, що відбуваються зараз в Україні, що є характерним для країн з "молодою" демократією. Для виконання бюджетом своєї стабілізаційної функції необхідно утримувати незворотність вектору на стійкий розвиток країни, у цьому разі зміни у політикумі будуть лише доповнювати загальний рух економічної системи.

3. Правила предмета (scope rules), що визначають множину результатів, які можуть бути отримані у процесі інституційного впливу, а також зовнішні стимули й витрати, пов'язані з отриманням результатів. Для України правила предмета будуть стосуватися, передусім, зовнішньої заборгованості міжнародним фінансовим інституціям, зокрема МВФ, та умовами її надання.

4. Правила повноважень (authority rules) визначають обрання рішення у кожній конкретній ситуації, їх поділ на кінцеві та проміжні. Для бюджетного процесу правила повноважень діють на етапах бюджетного процесу, оскільки, етапи бюджетного процесу є тими самими "вузловими" точками, що обумовлюють відбір рішень.

5. Правила агрегування (aggregation rules) порядок дій, що є необхідним для класифікації результатів на кінцеві та проміжні. Під час застосування правила агрегування необхідно визначитися з пріоритетами у здійсненні бюджетної політики, це створить підстави для поділу результатів на кінцеві та проміжні.

6. Правила інформації (information rules) встановлюють канали руху інформації та комунікаційні канали між учасниками бюджетного процесу. Для України нагальною потребою є включення широких верств громадянськості у обговорення бюджетних рішень, в українському соціумі визріла потреба у відкритості та прозорості процедури обговорення бюджету на загальнодержавному та місцевому рівнях. Участь громадянськості у бюджетному процесі є індикатором побудови громадянського суспільства.

7. Правила винагороди (payoff rules), що визначають користь та витрати кожного з учасників бюджетного процесу. Для українських реалій важливим є зміна балансу на користь стратегічних пріоритетів стійкого розвитку суспільства для цього витрати від зміни шляху або викривлення цінностей стійкого розвитку мають переважати.

Значення проведеної адаптації теорії правил полягає у розкритті взаємовідносин між правилами та сукупністю прав. Кожне з наступних повноважень вимагає виконання попереднього. Врахування правил дій у бюджетному процесі дасть змогу підвищити ефективність



колективних дій та стабілізувати українську фінансову систему.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

У процесі дослідження бюджету як соціально-економічного інституту та доведення необхідності вдосконалення методологічного інструментарію для якісного підвищення рівня інституційного аналізу було вирішено низку науково-практичних завдань. Основні результати, що отримані у ході дослідження полягають у такому:

1. На методологічному рівні поглиблення інституційного аналізу дає змогу перейти від суто фінансового тлумачення бюджету як сукупності фінансових ресурсів, що мають бути витрачені на визначені цілі до розкриття структурної сутності бюджету як суспільного інституту та розглядати його як систему колективних дій, мотивів та інтересів, які реалізують економічні актори у бюджетному процесі.

2. Необхідність формування спільного суспільного інституційного простору обумовлена тим, що держава як результат суспільного договору має конкретизуватися у конкретних інститутах, що також, у свою чергу, мають продовжувати та втілювати у життя ідею суспільного договору. Виходячи з такого погляду, бюджет є реалізацією загального суспільного договору, стосовно суспільних фінансових ресурсів — умови на яких економічні актори згодні виконувати встановлені правила, сплачувати податки та долати "фіаско" ринку задля суспільного процвітання.

Громадянське суспільство формується лише за умов об'єднання політичних свобод та досягнення спільних цілей членами суспільства у розпорядженні суспільними фінансовими ресурсами. Взаємна обумовленість правової та економічної складової передумов формування громадянського суспільства вимагає збалансованого розвитку правової та економічної складової складових

Розуміння бюджету як сукупності суто розподільчих відносин з приводу формування та використання суспільних фінансових ресурсів повинно бути змінено на широкий інституційний підхід, що дає змогу вбачати реалізацію суспільного договору щодо формування та використання суспільних фінансових ресурсів. За такого підходу можливо змінити парадигму формування громадянського суспільства розглядаючи його не тільки як реалізацію політичних прав і свобод, а й досягнення спільних цілей усіма членами суспільства, що потребують мобілізацію та використання фінансових ресурсів. У інституційному розгляді бюджет розглядається не як сукупність фінансових ресурсів, а як результат колективного вибору та колективних дій, відтак покращення бюджетного процесу полягає у виконанні правил дії та розв'язанні соціальних дилем.

#### Література:

1. Бояр А. Еволюція наукових бюджетних сентенцій / А. Бояр // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. — К.: КНТЕУ, 2015. — № 1 (99). — С. 121—138.

2. Глущенко О.В. Формування фінансової архітекτονіки забезпечення національного добробуту: монографія. — Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2016. — 220 с.

3. Глущенко О.В. Фінансові чинники формування національного добробуту на рівні централізованих фінансів // Актуальні проблеми економіки. 2016. № 9 (183). — С. 273—284.

4. Небрат В. Теоретичні аспекти становлення державних фінансів / В. Небрат // Світ фінансів. — 2013. — № 1. — С. 185—194.

5. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І.Я. Чугунов. — К.: НІОС, 2003. — 488 с.

6. Riker W.H. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions // American Political Science Review, 1980. Vol. 74. issue 02 June. P. 432—446. DOI <https://doi.org/10.2307/1960638>

7. Schotter A. The Economic Theory of Social Institutions. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1981. P. 155.

8. Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions // Public Choice, Vol. 48, No. 1 (1986), pp. 3—25.

9. Бюджетний Кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1282847394309931>

#### References:

1. Boiar, A. (2015), "The evolution of scientific budgetary maxims", *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho torhovel'no-ekonomichnoho universytetu*, vol. 1 (99), pp. 121—138.

2. Hluschenko, O.V. (2016), *Formuvannia finansovoi arkhitektoniky zabezpechennia natsional'noho dobrobutu* [Formation of financial architecture to ensure national welfare], KhNU imeni V.N. Karazina, Kharkiv, Ukraine.

3. Hluschenko, O.V. (2016), "Financial factors of formation of national welfare at the level of centralized finances", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. 9 (183), pp. 273—284.

4. Nebrat, V. (2013), "Theoretical aspects of the formation of public finances", *Svit finansiv*, vol. 1, pp. 185—194.

5. Chuhunov, I.Ya. (2003), *Biudzhethnyj mekhanizm rehuliuвання ekonomichnoho rozvytku* [Budget mechanism for regulating economic development], NIOS, Kyiv, Ukraine.

6. Riker, W.H. (1980), "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", *American Political Science Review*, vol. 74, no. 02, pp. 432—446. DOI <https://doi.org/10.2307/1960638>

7. Schotter, A. (1981), *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, England.

8. Ostrom, E. (1986), "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, vol. 48, no. 1, pp. 3—25.

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17> (Accessed 25 Aug 2019).

Стаття надійшла до редакції 03.09.2019 р.