УДК 336.1

Дерлиця А. Ю.,
derlytsya@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-5123-1584,
ResearcherID: H-6806-2017,
к.е.н., викладач, кафедра фінансів та економіки, Подільський спеціальний навчально-реабілітаційний соціально-економічний коледж, м. Кам'янець-Подільський

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО ВИБОРУ

Анотація. *У статті розглянуто інституційні аспекти функціонування суспільних фінансів. Метою роботи є дослідження інституційного механізму суспільних фінансів на етапі реалізації суспільного вибору через призму трансакційних і трансформаційних витрат. З'ясовано, що трансакційні витрати є ключовою рисою, яка дозволяє оцінити ефективність певного інституційного механізму. Вказано, що на етапі реалізації суспільного вибору важливу роль відіграють також трансформаційні витрати, пов'язані з безпосереднім перетворенням факторів суспільного виробництва у блага і послуги, забезпечувані бюджетними установами. Зауважено, що інституційні механізми справляння податків, здійснення державних запозичень, розрахунково-касового обслуговування суспільних фінансів не призводять до вироблення певного блага, виступаючи лише обслуговуючими підсистемами, необхідними для здійснення суспільного виробництва бюджетними установами освіти, охорони здоров'я, культури, підтримки правопорядку. Акцентовано увагу на необхідності впровадження у науковий обіг поняття "суспільні трансакційні витрати" (public transaction costs), оскільки вони є антиподом суспільних благ (володіючи аналогічними властивостями) − їх тягар розподіляється одночасно на усе суспільство при неможливості уникнення шкоди з боку окремого індивіда, яка розмивається в загальній системі суспільних фінансів. Проведений огляд наводить на думку про надмірний рівень суспільних трансакційних витрат в Україні. Свідченням цього є високий рівень відсотків на ринку облігацій внутрішньої державної позики, поширеність неформальних трансакцій і корупційних явищ у сфері державної власності, фіскального адміністрування, функціонування бюджетних установ. Наголошено на необхідності здійснення заходів, спрямованих на інституційну оптимізацію суспільних трансакційних витрат. Зазначено, що цьому сприятиме забезпечення прозорості та публічності у доступі до деталізованої інформації щодо усіх трансакцій бюджетних установ, органів влади і державних підприємств, розкриття інформації про декларації доходів публічних осіб, впровадження громадського фінансового контролю, становлення державно-приватного партнерства у сфері постачання суспільних благ і послуг.*

Ключові слова: суспільні фінанси, реалізація суспільного вибору, інституції, інституційний механізм, трансакційний аналіз, трансакційні витрати.

Derlytsia A. Yu.,
derlytsya@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-5123-1584,
ResearcherID: H-6806-2017,
Ph.D., Lecturer, Department of Finance and Economics, Podilsk Special Educational and Rehabilitation Socio-Economic College, Kamyanets-Podilsky

INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC CHOICE IMPLEMENTATION

Abstract. *The article considers the institutional aspects of the public finance functioning. The aim of the article is to study the institutional mechanism of public finance at the stage of implementation of public choice through the prism of transactional and transformational costs. Transaction costs have been found to be a key feature in assessing the effectiveness of an institutional mechanism. It is pointed out that at the stage of implementation of public choice an important role is also played by the transformation costs associated with the direct transformation of the factors of social production into goods and services provided by budgetary institutions. It is noted that the institutional mechanisms of tax collection, government borrowing, settlement and cash servicing of public finance do not lead to the production of certain goods, acting only as service subsystems necessary for public production by budgetary institutions of education, health, culture, law enforcement. The concept of "public transaction costs" has been introduced into scientific circulation, as they are the antithesis of public goods (having similar properties) - their burden is distributed simultaneously to the whole society when it is impossible to avoid harm from the particular individual, which is eroding in the general system of public finance. The implemented study suggests an excessive level of public transaction costs in Ukraine. Evidence of this is the high level of interest in the market of domestic government bonds, the prevalence of informal transactions and corruption in the field of state property, fiscal administration and functioning of budgetary institutions. The need to implement measures aimed at institutional optimization of public transaction costs was emphasized.*

It is noted that this will be facilitated by transparency and publicity in access to detailed information on all transactions of budgetary institutions, authorities and state enterprises, disclosure of income declarations of public figures, introduction of public financial control, formation of public-private partnership in supply of public goods and services.

Key words: public finance, implementation of public choice, institutions, institutional mechanism, transaction analysis, transaction costs.

JEL Classification: D23, D70, H10
DOI: https://doi.org/10.36477/2522-1205-2020-61-15

Постановка проблеми. Західна фінансова наука містить у своєму складі теорію суспільного вибору (public choice theory), яка досліджує реальні механізми трансформації інтересів громадян у конкретику фіскальної політики держави. Загальну логіку розгортання архітектоніки суспільних фінансів із їх базових детермінант можна представити наступною послідовністю: інтереси громадян – формування представницьких органів і посад – функціонування виконавчо-бюрократичних структур – фіскально-бюджетні параметри.

Для характеристики цього складного процесу детермінованості найбільш відповідним буде використання семантичної конструкції "інституційний механізм суспільних фінансів". Адже відповідно до теорії машин і механізмів механізмом є певна система ланок, призначена для перетворення руху та енергії з однієї форми в іншу. Механізми зазвичай містять комбінацію стійких і рухомих складових, що дозволяє їм обслуговувати процеси динаміки та кінематики. З таких поглядів інституційний механізм суспільних фінансів призначений перетворити енергію індивідуальних інтересів і преференцій щодо державної діяльності спочатку у певне колективне рішення у формі представницьких структур, а в кінцевому варіанті − у той продукт, який держава забезпечує суспільству: суспільне благо, послугу, товар або трансферт.

На практиці це потребує цілої сукупності процедур і ланок, які виконують необхідні етапи послідовної роботи для поступової трансформації енергії суспільного вибору в фінансову політику держави. Вивчення положень теорії суспільного вибору наводить на думку про необхідність розмежування двох відмінних за суттю етапів – процесу суспільного вибору та процесу його фактичного втілення. Перший етап виконує функцію *цілевизначення* – з'ясування пріоритетів і цілей суспільства у сфері фінансів. У демократичних державах це відбувається шляхом формування органів представницької влади. Тому демократичний механізм розглядається як "сукупність інституційних методів прийняття політичних рішень, шляхом яких реалізується загальне благо шляхом надання самому народу можливості вирішувати проблеми через вибори індивідів" [1, с. 337]. Другий етап здійснює функцію *цілереалізації*, – практичної діяльності по втіленню суспільних пріоритетів у деталі бюджетної та податкової політики. Даний адміністративний аспект переважно забезпечується за допомогою функціонування органів виконавчої влади. Таким чином, інституційний механізм суспільних фінансів розбивається на дві послідовні складові: інституційний механізм суспільного вибору та інституційний механізм реалізації суспільного вибору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти функціонування суспільних фінансів із позицій інституційного аналізу уже вивчалися в Україні. Зокрема, питання інституційного середовища фіскального регулювання досліджували А. Крисоватий і Т. Кощук [2]. Розвиток інституційних засад взаємодії фіскальної та монетарної політик України вивчався І. Єфименко [3]. Напрями удосконалення інституційної моделі функціонування казначейської служби розглядав М. Юхненко [4]. Інституційні засади трансформації системи соціального захисту в Україні розкрито І. Гринчишиним [5]. Інституційні аспекти механізму соціального захисту населення аналізувалися Л. Павловою [6]. Інституційний механізм державного управління системою державних закупівель вивчали О. Критенко та Ю. Даньшина [7]. Механізм державного фінансового контролю через призму інституцій досліджувався Л. Карпенко та П. Воронжаком [8]. Однак загальну схему інституційного механізму суспільних фінансів із виділенням послідовності етапів і складових у контексті теорії суспільного вибору в Україні не здійснено. При цьому вітчизняні автори у складі інституційного середовища враховують переважно інституції-норми та інститути-організації, не поєднуючи їх із аналізом трансакцій і трансакційних витрат у суспільних фінансах.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження інституційного механізму суспільних фінансів на етапі реалізації суспільного вибору через призму трансакційних і трансформаційних витрат у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до поглядів західної фінансової науки ефективність суспільних фінансів залежить від репрезентативності фінансової політики, її відповідності суспільним запитам, що дозволяє максимізувати корисність від споживання забезпечуваних державою благ і послуг. Це, у свою чергу, залежить не тільки від здатності механізму прийняття колективних рішень до якісної агрегації різновекторних індивідуальних пріоритетів, − процесу, який завершується прийняттям бюджету та іншого законодавства, що регулює фіскальні

процеси. Не меншу роль відіграє й якість інституційних механізмів реалізації цих рішень. Адже важливо забезпечити не тільки оптимальне представлення інтересів суспільства, але й їх втілення у практику в повній відповідності із закладеними пріоритетами. Реалізація фінансової політики держави є складною послідовністю етапів-процедур і потребує злагодженої роботи значної кількості державних органів, установ, окремих людей, інституційних механізмів, діяльність яких пов'язана з надзвичайно багатогранним колом питань: від початку обліку податкових зобов'язань до складання звіту про виконання бюджету. При дослідженні даного інституційного процесу теорія фінансів об'єктивно постає перед необхідністю застосування підходів управлінської, правової науки з метою виконання складного завдання – вдосконалити мистецтво управління суспільними фінансами.

На етапі реалізації вплив суспільства на державні фінанси дещо знижується та набуває інших форм. Після затвердження бюджету повністю змінюється сама суть інституційного процесу. В першу чергу це проявляється у зміні процедур прийняття рішень: публічно-демократичні (плебісцитарні) процедури поступаються місцем апаратно-бюрократичним процедурам [9, с. 129]. Відмінні також і завдання, що постають перед кожним із етапів. Якщо концептуальне призначення першого становить проблема досягнення раціонального суспільного вибору, то для другого метою є забезпечення законності та ефективності виконання. Виникає потреба гарантування повного та своєчасного виконання урядом попередньо досягнутих домовленостей. Для реалізації цієї мети суспільство створює складні управлінські та виконавські механізми поточного прийняття рішень та контролю з боку парламенту, структур громадянського суспільства, розмежування повноважень законодавчої, виконавчої та судової влад тощо.

Західна теорія інституціоналізму дивиться на процес прийняття рішень, укладання угод і контролю за їх дотриманням із позицій трансакцій і пов'язаних із ними трансакційних витрат. Саме трансакційні витрати є ключовою рисою, яка дозволяє оцінити ефективність певного інституційного механізму. Як пише Д. Норт, "трансакційні витрати – це найпомітніший вимір інституційної основи" [10, с. 92]. Окрім трансакційних, на етапі реалізації суспільного вибору важливу роль відіграють також трансформаційні витрати, пов'язані з безпосереднім перетворенням затрат на оплату праці, матеріали, використання основних засобів у процесі виробництва суспільних благ і державних послуг бюджетними установами.

Слід враховувати, що пропорції поєднання трансакційних і трансформаційних витрат у різних складових інституційного механізму суспільних фінансів суттєво відрізняються. Інституційні механізми справляння податків, здійснення запозичень, розрахунково-касового обслуговування державних фінансів самі по собі не призводять до вироблення певного блага, виступаючи лише обслуговуючими підсистемами, необхідними для здійснення виробництва суспільних благ та державних послуг бюджетними установами освіти, охорони здоров'я, культури, підтримки правопорядку і т.д. Тому, на наш погляд, у складі інституційного механізму реалізації суспільного вибору варто виділяти два типи інституційних одиниць: бюджетні установи, які безпосередньо займаються виробництвом суспільних благ та інших послуг, надаючи їх населенню, а також організації обслуговуючого характеру. Бюджетні установи, які надають послуги безпосередньо населенню, задіяні у суспільному виробництві, а тому більше пов'язані з трансформаційними процесами та трансформаційними витратами. Бюджетні установи другої групи обслуговують трансакції у сфері суспільних фінансів: прийняття рішень, контроль за їх дотриманням, витрати на акумуляцію ресурсів, забезпечення розрахунків і т.д. Вважаємо, що рівень та пропорції трансакційних і трансформаційних витрат свідчать про інституційну ефективність системи суспільних фінансів.

Теорія інституціоналізму виділяє поряд із формальними трансакціями також і неформальні. "Якщо організації − фірми, профспілки, фермерські групи, політичні партії і конгресові комітети − докладають зусиль до непродуктивної діяльності, то це означає, що інституційні обмеження створили структуру стимулів для неї" [10, с. 141]. Неформальні трансакції, як і формальні, призводять до трансакційних витрат. При цьому неформальні трансакції доволі часто завершуються витратами для бюджету, або кошторису бюджетної установи, при одночасному формуванні вигод для причетних до них осіб − посадовців чи економічних структур. Прикладом такого негативного явища є різноманітні корупційні схеми у всіх складових суспільних фінансів: "відкати" у сфері державного капітального будівництва; оборудки державних підприємств із постачальниками та споживачами за цінами, які вимивають їх ресурси; корупція на митниці та у фіскальних органах тощо. Усі ці трансакції ведуть до додаткових витрат і зростання вартості послуг задіяних інституційних одиниць суспільного сектору, а в кінцевому випадку це відображається на добробуті громадян – платників податків і споживачів суспільних благ.

На нашу думку, такого роду трансакційні витрати необхідно називати саме суспільними трансакційними витратами (public transaction costs), оскільки вони є антиподом суспільних благ (хоча й характеризуються тими ж рисами) − їх тягар розподіляється одночасно на усе суспільство і при цьому уникнення негативних наслідків для окремого індивіда є неможливим, оскільки дані втрати розмиваються в загальній системі суспільних фінансів. Така властивість трансакційних витрат у суспільному секторі недостатньо усвідомлена навіть західною економічною наукою, як і не використовується сам термін "суспільні трансакційні витрати". Вживаються лише семантичні конструкції "costs of transaction", або "transaction costs" (див., для прикладу [11]).

Важливою перевагою інституційного підходу є здатність дослідження певного феномену з процедурної точки зору. При такому баченні можна вивчати фіскальні явища через призму послідовності етапів та операцій, які виходять із уподобань та преференцій індивідів і, трансформуючись через усю інституційну систему суспільних фінансів, набувають форм фінансових інститутів та повертаються до громадянина у вигляді створюваних державою благ. Аналіз інституційного механізму реалізації суспільного вибору дозволяє виокремити наступні його найбільш загальні складові (рис. 1). Спробуємо провести огляд із наведенням прикладів їх трансакційного аналізу.

Початковим етапом реалізації суспільного вибору є інституційні механізми акумуляції доходів та адміністрування податків. Вони забезпечуються у суспільстві взаємодією та діяльністю цілої сукупності інституційних одиниць державного сектору та суб'єктів господарювання і врегульовані численною кількістю норм, правил та неформальних традицій. Даний механізм може бути побудований із різним рівнем трансакційних витрат як для суспільства (у вигляді необхідності утримання необхідних фінансових органів і структур), так і для суб'єктів господарювання (у плані необхідності ведення обліку, звітності і т. д.). На масштаби трансакційних витрат впливає складність податкової системи, кількість платежів, організація адміністрування податків тощо. Інституційне спрощення фіскального механізму є шляхом до зниження трансакційних витрат, а отже сприяє зростанню ефективності економіки внаслідок загального зменшення рівня видатків бюджету, а також оптимізації витрат суб'єктів господарювання. Є підстави вважати, що високі трансакційні витрати, окрім самого рівня оподаткування, виступають додатковим фактором переведення діяльності в тінь, появи таких ефектів, як корупція та приховування від сплати податків.

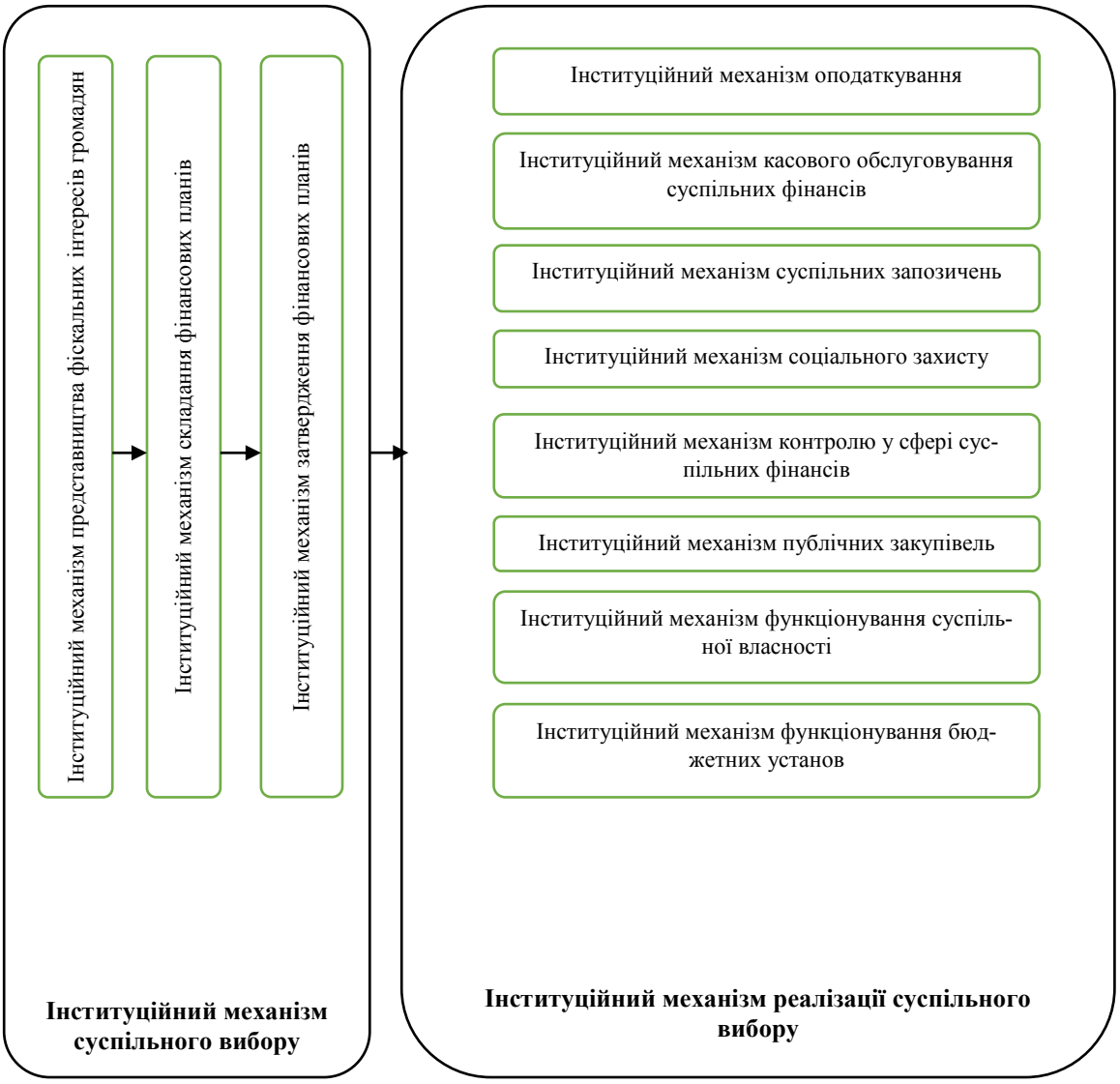

Рис. 1. Інституційний механізм суспільних фінансів та його складові*

**Джерело: розробка автора*

На те, що рівень трансакційних витрат від функціонування фіскального механізму може знаходитись у відриві від результатів його діяльності, вказує відсутність за роки незалежності чіткої кореляції обсягів перерозподілу ВВП і акумульованих доходів до бюджетів, з одного боку, та витрат на утримання фінансових органів і кількість їх працівників, – з іншого. Окрім цього, доволі поширеним явищем у сфері фіскального механізму є неформальні трансакції. Встановлена у вітчизняному суспільстві система традицій і поведінкових норм кардинально не засуджує ухилення від сплати податків і можливості домовленостей із представником фіскальних, митних органів щодо мінімізації платежів. За таких умов додаткові витрати на підвищення ефективності контрольних заходів є неефективними. Натомість виходом може бути лише побудова такої інституційної моделі, яка у сукупності з мінімізацією фіскального навантаження і спрощення адміністративних процедур збалансовуватиметься детінізацією економічних процесів.

Паралельно з акумуляцією податкових надходжень вагому роль відіграє вибудований інституційний механізм державних запозичень та обслуговування державного боргу. За сухими статистичними цифрами державного боргу приховується складний інституційний механізм його формування та обслуговування. Визначальними складовими інституційного середовища позикових фінансів є процедури бюджетного процесу (які зумовлюють схильність до використання боргових джерел у порівнянні із зростанням фіскального навантаження), механізми прийняття рішень урядом; особливості інституційної організації фінансового ринку; роль міжнародних інституцій. Ефективність інституцій у цій сфері насамперед пов'язана з моделлю політичного прийняття фінансових рішень, яка порізному може впливати на збалансованість бюджету, стимулювати до погашення державного боргу або ж до його накопичення.

Загальним якісним показником сфери позикових фінансів є рівень відсоткової ставки. Д. Норт зазначає: "Рівень відсоткової ставки на ринках капіталу – це, напевне, найяскравіший кількісний вимір ефективності інституційної основи [10, с. 92]. Вітчизняний інституційний механізм внутрішніх державних запозичень, зокрема ринку облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП), вибудований переважно з орієнтацією на забезпечення інтересів банків. Зокрема, трансакційні витрати для входження та діяльності на ринку ОВДП для пересічного громадянина є надто високими (враховуючи плату за відкриття рахунку, комісійні платежі, наявність обмежень по обсягах мінімальних вкладень). Це зумовлює можливість здійснення операцій і їх вигідність лише власникам доволі суттєвих капіталів. Ключовими ж бенефіціарами системи є банки, які виступають посередниками даного масштабного спекулятивно-перерозподільчого процесу, інвестуючи залучені у населення депозити в ОВДП та отримуючи гарантований прибуток з мінімальними ризиками, замість виконання функції кредитування реального сектору економіки [12, с. 45].

Важливу роль у здійсненні трансакцій у суспільному секторі відіграє казначейська система. Даний інституційний механізм забезпечує виконання бюджету в часі та просторі, покликаний ліквідовувати касові розриви й ефективно управляти залишками коштів. Дану тематику можна представити як проблему казни у складі загальної проблематики бюджету. Забезпечення відповідності доходів і видатків бюджету в територіальному та часовому вимірі з мінімальними втратами ефективності та контрольованості бюджетних процесів є однією з центральних теоретичних і практичних проблем державних фінансів, яка, на наш погляд, є ще недостатньо розробленою в Україні. Вважаємо, що основними вимогами, якими повинен характеризуватися даний механізм, є забезпечення законності, контрольованості та відповідності бюджетному плану, а також ефективності та економності управління ресурсами при мінімізації трансакційних витрат. При цьому необхідно відзначити, що казначейська система є яскравим прикладом саме трансакційного механізму, який обслуговує оптимальне функціонування бюджетних установ − виробників послуг населенню, хоча сам із громадянами практично не взаємодіє.

Потреба впорядкування трансакцій у сфері суспільних фінансів в Україні зумовила становлення інституційного механізму публічних закупівель, покликаного забезпечити прозорі умови постачання усього необхідного для функціонування бюджетної установи. Електронна система публічних закупівель Prozorro як онлайн-платформа, на якій розміщуються тендери на купівлю товарів, робіт і послуг, створила широкі можливості для раціоналізації цін постачальників. Система Prozorro забезпечує суттєву економію на трансформаційних витратах для бюджетних установ. Дану економію можна розраховувати як різницю між сумою коштів, яку замовник планував витратити на закупівлю, і сумою, яку витратив по факту укладеного контракту. Така економія лише за результатами 2020 року орієнтовно перевищуватиме 50 млрд грн [13]. Поряд із цим дана система забезпечує й ряд інших важливих рис і переваг для функціонування суспільних фінансів. Насамперед це створення умов прозорості та публічності, які знижують витрати на пошук інформації для зацікавлених осіб, а також забезпечення більш оптимальної конкуренції між суб'єктами господарської діяльності.

Однак слід відзначити, що вказаний позитивний ефект потрібно оцінювати з врахуванням додаткових трансакційних витрат, які виникли для бюджетних установ. Адже, як і будь-який механізм організації трансакцій, система Prozorro зумовлює певні трансакційні витрати. Для бюджетних організацій це, зокрема, полягає у потребі виділення під дані функції окремих працівників і здійснення ряду інших видатків. До трансакційних витрат можна віднести і сплату комісії постачальниками товарів у випадку підписання договору з покупцем.

Обсяг комісії є доволі значним і становить 1-3 %, в залежності від суми угоди закупівель.

Інституційний механізм соціального захисту також може функціонувати з різним рівнем трансакційних витрат. Адже структури, задіяні у процедурах визначення кола отримувачів виплат і допомог (органи соціального захисту населення), потребують значних бюджетних витрат на своє утримання. А позабюджетні фонди соціального спрямування є інституціями, які функціонують за рахунок частини ресурсів, акумульованих єдиним внеском на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. При цьому інституційна структура соціального захисту держави включає не лише державні інституції, але й недержавні організації [6, с. 83]. У цій сфері в Україні все більш активно діють благодійні організації, а також некомерційні громадські організації, розвивається інститут волонтерства. Застосування державно-приватного партнерства на ринку надання соціальних послуг, залучення благодійних і громадських організацій до цієї сфери може бути шляхом до економії на трансакційних витратах внаслідок надання інституційному механізму соціального захисту більшої гнучкості, прозорості та відповідності суспільним запитам.

Вагому роль для ефективності суспільних фінансів відіграє інституційний механізм контролю. Дослідження історичного розвитку державних фінансів у багатьох європейських країнах дозволило відомому французькому вченому минулого Р. Штурму стверджувати, що успіхи контролю неодмінно "співпадали з успіхами фінансового добробуту країни; контроль і фінансовий добробут ідуть разом; контроль відкриває і породжує фінансовий добробут, він є в один і той же час і його показник, і причина" [14, с. 485]. У сучасному суспільстві значну частину контрольних дій здатне здійснювати саме суспільство за умови розвинутості його громадянських інститутів. В демократичній державі ключову роль у функціонуванні суспільних фінансів відіграють недержавні, некомерційні громадські організації як важлива складова громадянського суспільства. Вони забезпечують ефективний вплив на владу не лише на етапах суспільного вибору, але й у процесі його реалізації. Дані структури, діючи від інтересів громади, здатні підвищити якість надаваних послуг і беруть на себе значну частину трансакційних витрат на здійснення контролю, які держава не може собі дозволити. Цю особливість можемо порівняти з феноменом саморегуляції та самоорганізації ринкової системи, ефективність якої базується на безлічі індивідуальних дій. Адже інститути громадянського суспільства можуть забезпечити таку *повноту охоплення* та *інтенсивність охоплення,* яку не можуть забезпечити держава та її контролюючі органи. Цьому сприяє забезпечення прозорості та публічності у доступі до деталізованої інформації щодо усіх трансакцій бюджетних установ, органів влади, державних підприємств, розкриття інформації про декларації доходів публічних осіб тощо. З позиції трансакційних то трансформаційних витрат дієвість громадського контролю є надзвичайно високою, адже заміщує собою громіздкий та часто неефективний фінансований державою механізм.

Традиційно у вітчизняних наукових дослідженнях застосовуються терміни "державний фінансовий контроль", "соціальний контроль" та "громадський контроль". На нашу думку, необхідно переходити до використання більш ємкого та відповідного часу поняття "суспільний фінансовий контроль" як комплексний феномен контролю з боку усіх елементів суспільства за сферою публічних фінансів. На думку О. Шашкевича, термін "суспільний фінансовий контроль" включає "парламентський контроль, контроль органів виконавчої влади, муніципальний контроль, громадський контроль, внутрішній контроль власника" [15, с. 170].

Завершальною ланкою інституційного механізму реалізації суспільного вибору є бюджетні установи, в яких безпосередньо відбувається суспільне виробництво благ і послуг населенню. До таких установ можна віднести заклади у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, правопорядку, пожежної безпеки тощо. Функціонування таких бюджетних установ є прикладом переважно трансформаційних процесів, пов'язаних із створенням нового продукту (суспільного блага, послуги або ж товару) за допомогою предметів і засобів праці, а також самої праці. З метою вироблення даного продукту ці організації проводять економічну діяльність і здійснюють внутрішні та зовнішні трансакції. Тому традиційний для вітчизняної фінансової науки підхід, орієнтований на кошторисне фінансування бюджетних установ, доцільно поєднувати з інституційним аналізом трансакційних та трансформаційних витрат.

Загалом для всіх інституційних одиниць у державному секторі здебільшого є характерною відсутність конкуренції, низька залежність від споживачів послуг і висока залежність від ієрархічної підпорядкованості та державного регулювання. У сукупності це становить відмінне від ринкового середовище формування практичних заходів державної політики, стосовно якого на Заході використовують термін "бюрократія" (не надаючи йому негативного змісту). Здатність бюрократії впливати на трансакційні та трансформаційні витрати у сфері суспільних фінансів зумовлює пильну увагу до даного феномену з боку західної фінансової науки.

Основною рисою впливу бюрократії на суспільні фінанси є схильність до максимізації обсягів бюджету. Виступаючи ключовим учасником бюджетного процесу, виконавський апарат намагається збільшити обсяг фінансування власних установ. Володіючи інформаційною перевагою щодо свого виду діяльності, необхідних затрат та корисності послуг, службовці отримують передумови для завищення кошторисів. Це не сприяє економії коштів і знижує ефективність суспільного виробництва. Відомий дослідник У. Нісканен виділяє такі мотиваційні характеристики, що визначають корисність для бюрократа: заробітна плата, приробіток на службі, суспільна репутація, влада, патронаж,

результати діяльності установи, свобода проводити зміни і свобода управління установою. Практично всі з них прямо залежать від сумарного бюджету установи [16, с. 425].

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Вітчизняним науковцям, які орієнтуються на застосування інституційного підходу, при дослідженні суспільних фінансів доцільно враховувати роль трансакцій, трансакційних і трансформаційних витрат як важливої складової їх інституційного середовища. Застосовуваний у даній статті аналіз реалізації суспільного вибору за допомогою трансакційного аналізу потребує подальшого розвитку в майбутніх дослідженнях, адже кожен із складових інституційного механізму потребує спеціалізованого поглибленого вивчення, яке не могло бути проведене в межах даної статті.

Варто зауважити, що теорія трансакційних витрат навіть у західній економічній науці лише починає застосовуватися до сфери суспільних фінансів. Акцентовано увагу на необхідності впровадження у науковий обіг поняття "суспільні трансакційні витрати" (public transaction costs), оскільки вони є антиподом суспільних благ − їх тягар розподіляється одночасно на усе суспільство при неможливості уникнення шкоди з боку окремого індивіда, яка розмивається в загальній системі суспільних фінансів.

Проведений огляд наводить на думку про надмірний рівень суспільних трансакційних витрат в Україні. Свідченням цього є надто високий рівень відсотків на ринку облігацій внутрішньої державної позики, поширеність неформальних трансакцій і корупційних явищ у сфері державної власності, фіскального адміністрування, функціонування бюджетних установ. Оскільки рівень трансакційних витрат є показником ефективності наявних інституцій та економіки загалом, доцільним вбачаємо здійснення заходів, спрямованих на інституційну оптимізацію суспільних трансакційних витрат. Цьому сприятиме забезпечення прозорості та публічності суспільних трансакцій, впровадження громадського фінансового контролю, становлення державно-приватного партнерства у сфері постачання суспільних благ і послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. Шумпетер; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 1995. − 528 с.
2. Крисоватий А. І., Кощук Т. В. Інституційне середовище фіскального регулювання соціально-економічних процесів / А. І. Крисоватий, Т. В. Кощук // Фінанси України. − 2011. − № 9. − С. 18-32.
3. Єфименко Т. І. Розвиток інституційних засад взаємодії фіскальної та монетарної політик України / Т. І. Єфименко // Економіка України. − 2017. − № 12 (673). − С. 13-33.
4. Юхненко М. А. Організаційні напрями удосконалення інституційної моделі казначейської служби України / М. А. Юхненко // Аспекти публічного правління. – 2018. − №4. − С. 39-47.
5. Гринчишин І. М. Інституційні засади трансформації системи соціального захисту / І. М. Гринчишин // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. − 2017. − Вип. 6. − С. 103-107.
6. Павлова Л. О. Політико-економічний аналіз системи соціального захисту населення в Україні : дис. канд. екон. наук : 08.00.01. Львів, 2015. – 230 с.
7. Критенко О. Функціональний підхід до розкриття сутності інституціонального механізму державного управління системою державних закупівель / О. Критенко, Ю. Даньшина // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 42. − С. 198-206.
8. Карпенко Л. М. Інституційне середовище механізму державного фінансового контролю: вектори розвитку / Л. М. Карпенко, П. В. Воронжак // Вісник Хмельницького національного університету. – 2019. − № 1. − С. 107-114.
9. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / Андрущенко В. Л. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.
10. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Норт Д. ; [пер. з англ.]. − К. : Основи, 2000. – 198 с.
11. McCain, Roger A. Costs Of Transaction And A Theory Of Public Policy. Review of Social Economy, vol. 44, no. 3, 1986, pp. 238-250 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.jstor.org/stable/29769343.
12. Кириленко О. П. Позикові фінанси як суспільний феномен: концептуальні основи та перспективи демократизації / О. П. Кириленко, А. Ю. Дерлиця // Вісник ТНЕУ. − 2019. − № 3. − С. 35-50.
13. Prozorro. Етап закупівель : веб-сайт [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis#view/pEh.
14. Штурм Р. Бюджет / Штурм Р.; [пер. с франц.]. – СПб., 1907. − 600 с.
15. Шашкевич О. Л. Суспільний фінансовий контроль: еклектика теоретичних підходів / О. Л. Шашкевич // Український журнал прикладної економіки. – 2018. – Т. 3. – № 4. – С. 162-174.
16. Аткинсон Э. Б. Лекции по теории государственного сектора : учебник / Аткинсон Э. Б., Стиглиц Дж. Э.; [пер. с англ., под ред. Л. Л. Любимова]. – М. : Аспект Пресс, 1995. − 832 с.

REFERENCES

1. Shumpeter, Y. (1995), Kapitalizm, sotsializm i demokratiia, per. z anhl., Osnovy, Kyiv, 528 s.
2. Krysovatyi, A. I. and Koshchuk, T. V. (2011), Instytutsiine seredovyshche fiskalnoho rehuliuvannia sotsialno-ekonomichnykh protsesiv, *Finansy Ukrainy*, № 9, pp. 18-32.

3. Iefymenko, T. I. (2017), Rozvytok instytutsiinykh zasad vzaiemodii fiskalnoi ta monetarnoi polityk Ukrainy, *Ekonomika Ukrainy*, № 12 (673), pp. 13-33.

4. Iukhnenko, M. A. (2018), Orhanizatsiini napriamy udoskonalennia instytutsiinoi modeli kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy, *Aspekty publichnoho pravlinnia*, №4, pp. 39-47.

5. Hrynchyshyn, I. M. (2017), Instytutsiini zasady transformatsii systemy sotsialnoho zakhystu, *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, vyp. 6, pp. 103-107.

6. Pavlova, L. O. (2015), Polityko-ekonomichnyi analiz systemy sotsialnoho zakhystu naselennia v Ukraini : dys. kand. ekon. nauk : 08.00.01, Lviv, 230 s.

7. Krytenko, O. and Danshyna, Yu. (2015), Funktsionalnyi pidkhid do rozkryttia sutnosti instytutsionalnoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia systemoiu derzhavnykh zakupivel, *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia* : zbirnyk naukovykh prats, vyp. 42, pp. 198-206.

8. Karpenko, L. M. and Voronzhak, P. V. (2019), Instytutsiine seredovyshche mekhanizmu derzhavnoho finansovoho kontroliu: vektory rozvytku, *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu*, № 1, pp. 107-114.

9. Andrushchenko, V. L. (2000), Finansova dumka Zakhodu v KhKh stolitti: (Teoretychna kontseptualizatsiia i naukova problematyka derzhavnykh finansiv), Kameniar, L'viv, 303 s.

10. Nort, D. (2000), Instytutsii, instytutsiina zmina ta funktsionuvannia ekonomiky, per. z anhl., Osnovy, Kyiv, 198 s.

11. McCain, Roger A. (1986), Costs Of Transaction And A Theory Of Public Policy. *Review of Social Economy*, vol. 44, no. 3, 1986, pp. 238-250, available at: www.jstor.org/stable/29769343.

12. Kyrylenko, O. P. and Derlytsia, A. Yu. (2019), Pozykovi finansy yak suspilnyi fenomen: kontseptualni osnovy ta perspektyvy demokratyzatsii, *Visnyk TNEU*, № 3, pp. 35-50.

13. Prozorro. Etap zakupivel : veb-sait, available at: https://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis#view/pEh.

14. Shturm, R. (1907), Byudzhet, per. s francz., SPb., 600 s.

15. Shashkevych, O. L. (2018), Suspilnyi finansovyi kontrol: eklektyka teoretychnykh pidkhodiv, *Ukrainskyi zhurnal prykladnoi ekonomiky*, Т. 3, № 4, pp. 162-174.

16. Atki`nson, E`. B. and Stiglicz, Dzh. E`. (1995), Lekczii po teorii gosudarstvennogo sektora : uchebnik, per. s angl., pod red. L. L. Lyubimova Aspekt Press, Moscow, 832 s.

Стаття надійшла до редакції 02 листопада 2020 р.