

П. М. Леоненко

доктор економічних наук, професор, заслужений працівник освіти України, віце-президент ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна

Є. Ю. Кузькін

кандидат економічних наук, доцент, заслужений економіст України, директор Департаменту місцевих фінансів Міністерства фінансів України, Київ, Україна

Я. В. Юхименко

аспірантка НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, yana0977426723@gmail.com

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

Анотація. У статті проаналізовано вплив інституціонального середовища на формування й функціонування бюджетної системи в контексті теорії угод, а також теорії інклюзивних та екстрактивних економічних і політичних інститутів. Визначено взаємозв'язок ефективності бюджетної системи та якості інституціонального середовища. Розкрито сутність і складові інституціонального середовища, їх взаємодію, зміни середовища в умовах реформування бюджетної системи. Доведено залежність бюджетної системи й бюджетної політики від ефективності їхніх інститутів та відповідного середовища. Висвітлено питання існування дуалізму щодо швидкості утворення та змін формальних і неформальних, інклюзивних і екстрактивних інститутів. Розкрито особливості бюджетної децентралізації в процесі збільшення значення й ролі інститутів місцевого самоврядування, створення нового, якісного інституціонального середовища. Розглянуто основні чинники утворення ефективного інституціонального середовища організації бюджетної системи в Україні. Запропоновано концепцію переходу від управління витратами до управління результатами, яка сприятиме ефективному використанню бюджетних коштів. Обґрунтовано потребу у формуванні якісного інституціонального середовища залучення приватного капіталу для реалізації важливих урядових програм на основі розвитку партнерства держави та бізнесу.

Ключові слова: інституціональне середовище, бюджетна система, формальні й неформальні інститути, інклюзивні та екстрактивні інститути, бюджетна децентралізація, державно-приватне партнерство.

Табл. 1. Літ. 30.

Petro Leonenko

Dr. Sc. (Economics), Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine

Ievhen Kuzkin

Ph. D. (Economics), Associated Professor, Honored Economist of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Yana Yukhymenko

SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, yana0977426723@gmail.com

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF THE BUDGET SYSTEM

Abstract. Investigation of the institutional environment of the budgetary system is carried out through the glasses of the market transformation lessons in Ukraine since 1991. Using modern institutionalism theory, the article analyzes an impact of the institutional environment on the formation and using the state budget resources. Among a spectrum

of tools, the author uses theories of contract, inclusive and extractive institutions. The interrelation between efficiency of the budget system and the quality of the institutional environment is revealed. The paper analyzes the nature and components of the institutional environment, interaction between them, changes in the environment under the budget system reforms. The dependence of the efficiency of the budget system on the effectiveness of its institutions and the institutional environment is proved. The synergistic connection meaning among inclusive and extractive economic and political institutions is analyzed. Different impacts of both types of institutions on the economy and budget system are substantiated. Issues of the existence of dualism concerning the rate of formation and the change of formal and informal, inclusive and extractive institutes are highlighted. The article highlights features of budgetary decentralization in the process of increasing the importance and role of local self-government institutions and creating a new, quality institutional environment. The main factors of the formation of an effective institutional environment for the organization of the budget system in Ukraine are considered. The concept of transition from cost to performance management is proposed. The latter will facilitate the efficient use of budget funds. The need for the formation of a quality institutional environment for attracting private capital to implement important government programs based on the development of state-entrepreneurial partnership is substantiated.

Keywords: institutional environment, budget system, formal and informal institutions, inclusive and extractive institutions, budget decentralization, state-entrepreneurial partnership.

JEL classification: H61, L32, O31.

П. М. Леоненко

доктор экономических наук, профессор, заслуженный работник образования Украины, вице-президент ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

Е. Ю. Кузькин

кандидат экономических наук, доцент, заслуженный экономист Украины, директор Департамента местных финансов Украины, Киев, Украина

Я. В. Юхименко

аспирантка НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Аннотация. В статье проанализировано влияние институциональной среды на формирование и функционирование бюджетной системы в контексте теории соглашений, а также теории инклюзивных и экстрактивных экономических и политических институтов. Определена взаимосвязь эффективности бюджетной системы и качества институциональной среды. Раскрыты суть и составляющие институциональной среды, их взаимодействие, изменения среды в условиях реформирования бюджетной системы. Доказана зависимость бюджетной системы и бюджетной политики от эффективности их институтов и соответствующей среды. Освещены вопросы существования дуализма относительно скорости образования и изменений формальных и неформальных, инклюзивных и экстрактивных институтов. Раскрыты особенности бюджетной децентрализации в процессе увеличения значения и роли институтов местного самоуправления, создания новой, качественной институциональной среды. Рассмотрены основные факторы образования эффективной институциональной среды организации бюджетной системы в Украине. Предложена концепция перехода от управления затратами к управлению результатами, которая будет способствовать эффективному использованию бюджетных средств. Обоснована потребность в формировании качественной институ-

ациональной среды привлечения частного капитала для реализации важных правительственных программ на основе развития партнерства государства и бизнеса.

Ключевые слова: институциональная среда, бюджетная система, формальные и неформальные институты, инклюзивные и экстрактивные институты, бюджетная децентрализация, государственно-частное партнерство.

Ставши на шлях розбудови ринкових відносин, Україна стикнулася з проблемами інституціонального характеру, такими як повільна адаптація ринкових інституцій та інститутів до нових умов; незадовільна модифікація старих і труднощі з формуванням нових ринкових інститутів; неузгодженість ринкових інституцій та інститутів із традиційними; відсутність комплексного бачення концептуальних засад інституціонального забезпечення розвитку економіки й ринку з урахуванням національних особливостей. Однак і в цих умовах роль бюджету істотно посилюється: він залишається одним із основних інструментів управління економікою, її стимулятором і активатором. Саме тому формування якісного інституціонального середовища бюджетної системи України слід розглядати як фундаментальну проблему, котра має теоретичну й практичну значимість в умовах реформування всієї вітчизняної економічної системи.

На початку 2000-х років професор Дж. Ходжсон (Великобританія) у вступі до зібрання публікацій провідних сучасних представників інституціональної та еволюційної теорій підбив підсумки розвитку останніх у економічній і фінансовій науках. Учений відзначив низку нових явищ та процесів у розвитку цих наук після середини 1970-х, коли кейнсіансько-неокласичний синтез поступився домінантним становищем іншим теоріям мейнстриму. Цей період характеризується насамперед посиленням диверсифікації фінансово-економічних теорій, зростанням впливу і ролі інституціонального напрямку, особливо неоінституціоналізму, тенденціями до “синтезування” (конвергенції) положень різних теорій, у т. ч. “старого” (традиційного) й нового інституціоналізму [1, с. XVII–XVIII]. Серед інших публікацій провідних інституціоналістів Західної Європи та США, в котрих аналізуються різні аспекти взаємозв'язку і взаємодії інституціонального середовища та фінансово-економічних відносин, відзначимо праці (до речі, перекладені українською мовою) таких відомих учених, як Д. Аджемоглу й Дж. Робінсон [2], О. Вільямсон [3; 4], Д. Норт, Дж. Волліс, С. Вебб і Б. Вайнгаст [5; 6], М. Олсон [7; 8], Е. Остром [9], Т. Пікетті [10], Е. Райнерт [11], Н. Фергюсон [12] та ін. Окремі аспекти інституціоналізації фінансово-економічних відносин на сучасному етапі розвитку економічної системи України висвітлено такими відомими вітчизняними вченими, як З. С. Варналій, М. П. Войнаренко, С. С. Гасанов, А. А. Гриценко, Б. М. Данилишин, Т. І. Єфименко, Ю. М. Коваленко, В. П. Кудряшов, Л. В. Лисяк, К. М. Роменська [13–26] та ін. Водночас залишається чимало теоретико-методологічних проблем, що потребують розв'язання, зокрема стосовно аналізу впливу якісного інституціонального середовища на бюджетну систему та процеси бюджетної децентралізації в умовах зростання значення й ролі інститутів місцевого самоврядування.

Метою статті є вдосконалення теоретичних засад і наукове обґрунтування підходів до підвищення ефективності бюджетної системи в Україні на основі створення якісного інституційного забезпечення її формування й функціонування.

В умовах формування ефективної національної моделі бюджетної системи важливим фактором є наявність та вдосконалення інституціонального середовища. Це одна зі стрижневих категорій у методологічному апараті традиційного й нового інституціоналізму (неоінституціоналізму або нової інституціональної економічної теорії). В теоретичній формі вона відображає існування на практиці зв'язку бюджетного процесу з цілою низкою інститутів, їх впливу на утворення та використання бюджетних ресурсів держави. Інституціональне середовище бюджетної системи є складовою інституціонального середовища економіки й фінансів, сукупністю основних політичних, адміністративних, економічних, соціальних інститутів, що стосуються різних ланок і рівнів бюджетної системи та бюджетного процесу. Більшість цих інститутів закріплені Конституцією, Бюджетним кодексом України (2010 р.), законами про державний бюджет, рішеннями про місцевий бюджет, а також місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування, рештою нормативних актів, що регулюють бюджетні відносини. Крім того, важливою складовою інституціонального середовища є неформальні правила у вигляді традицій, звичаїв та інших шаблонів поведінки учасників бюджетного процесу. Інституціональне середовище включає також механізми примусу й заохочення до виконання вимог формальних і неформальних, інклюзивних і екстрактивних інститутів.

Питання інституціонального середовища та його впливу на бюджетну систему, формування й використання бюджетних ресурсів держави відображаються по-різному, залежно від варіанта інституціоналізму. За висновками одного із фундаторів неоінституціоналізму лауреата Нобелівської премії з економіки 2009 р. О. Вільямсона, інституціональні угоди, інституціональне середовище й індивідууми тісно взаємопов'язані [3, с. 97–104]. Інституціональні угоди, на його думку, являють собою правила, встановлені між різними економічними агентами з метою оптимізації та систематизації відносин між ними. В разі недосконалості інституціонального середовища неформальні інститути витісняють із практики формальні, що породжує стрімкий розвиток неофіційних відносин у бюджетному процесі, корупцію, інші негативні явища. Наприклад, в Україні упродовж 2008–2017 рр. індекс сприйняття корупції практично не поліпшився: у 2006 р. він становив 28 балів зі 100, у 2008 р. – 25, у 2015 р. – 27, у 2016 р. – 29 балів (100 балів присвоюється найменш корумпованій країні). Здобувши 30 балів у 2017 р., Україна посіла 130-е місце (із 180 країн). Проте в динаміці результати минулого року нижчі, ніж у 2016 р. (1 бал проти 2-х) [27].

У новітньому варіанті інституціональної теорії, основоположниками якого є відомі американські економісти Д. Аджемоглу та Дж. Робінсон, питання щодо чинників, історії успіхів/невдач у економічному розвитку різ-

них країн світу трактуються з позицій теорії екстрактивних та інклюзивних інститутів. Її автори стверджують, що кожне суспільство функціонує в межах набору економічних і політичних інститутів, котрі сформовані й ефективно підтримуються державою та громадянами. Перші визначають поведінку економічних суб'єктів та економічні стимули: здобуття кращої освіти, заощадження й інвестування, впровадження нових технологій тощо, тому є критичними для руху націй до багатства чи бідності. Водночас саме другі обумовлюють, якими будуть ці економічні інститути [2, с. 41, 42]. Критерієм розрізнення інклюзивних і екстрактивних економічних інститутів обрано сприятливість/несприятливість їх для економічного розвитку та добробуту населення країни. Д. Аджемоглу й Дж. Робінсон підкреслюють: “Інклюзивні економічні інститути, що підтримують право власності, створюють рівні конкурентні умови й заохочують до інвестування в нові технології й знання, сприятливіші для економічного розвитку, ніж екстрактивні економічні інститути, структуровані для екстрагування ресурсів від багатих на користь кількох, неспроможні захистити права власності чи створити стимули для економічної діяльності” [2, с. 372]. Розв'язанням проблеми економічного і політичного занепаду націй учені вважають трансформацію їхніх екстрактивних інститутів у інклюзивні, наголошуючи не лише на труднощах, а й на можливості подібних перетворень.

Існує синергетичний зв'язок як між інклюзивними економічними й політичними інститутами, так і між екстрактивними. Проте ця синергія не однакова за змістом. У випадку з інклюзивними економічними інститутами вона полягає в підтримці їх інклюзивними політичними інститутами, а останніх – такими самими економічними інститутами. При цьому інклюзивні політичні інститути широко розподіляють політичну владу та спроможні досягти певного рівня політичної централізації для встановлення залежності й порядку – основи для забезпечення прав власності, а також інклюзивної ринкової економіки. Синергія між екстрактивними економічними та політичними інститутами також проявляється у взаємній підтримці і взаємодії. Екстрактивні політичні інститути характеризуються “зосередженням влади в руках невеликої групи, яка в цьому разі матиме стимули підтримувати й розвивати екстрактивні економічні інститути для власної вигоди й використовувати отримані ресурси для зміцнення своєї хватки на політичній владі” [2, с. 372, 373].

Відповідно, інклюзивні економічні та політичні інститути й синергія між ними утворюють інклюзивне інституціональне середовище (“доброчесне коло”, за авторською термінологією), а ексклюзивні економічні та політичні інститути, а також синергія між ними – ексклюзивне інституційне середовище (“порочне коло”). Як зауважують Д. Аджемоглу і Дж. Робінсон, порочні й добродесні кола спричиняють значну стійкість та інерційність, хоч і не є абсолютними [2, с. 375, 377]. Критичним є те, що економічний розвиток у інституціональному екстрактивному середовищі не відзначається довгостроковою стійкістю, а його вплив на формування й використання

бюджетних ресурсів у інтересах суспільства – сприятливістю. Таке середовище призводить до негативних наслідків також у сфері політики. “Здатність тих, хто домінує над екстрактивними інститутами, отримувати великі прибутки за рахунок решти суспільства означає, що політична влада при екстрактивних інститутах дуже бажана, а це призводить до боротьби між багатьма групами й індивідами за володіння нею, – вважають учені. – Як наслідок, існуватимуть потужні сили, що штовхатимуть суспільство під екстрактивними інститутами до політичної нестабільності” [2, с. 373].

При розгляді питань інституціонального середовища та його впливу на розвиток економіки в різних теоріях аналіз інституту держави посідає певне місце. В теорії інклюзивних і екстрактивних інститутів держава розглядається як інститут, котрий відіграє важливу роль у забезпеченні функціонування економіки й суспільства, наданні публічних послуг тощо. Ступінь координації для провадження діяльності держави з надання публічних послуг у великих масштабах, на думку Д. Аджемоглу і Дж. Робінсон, прямо вказує на потребу в центральних повноважних органах. Вони доходять висновку: “Держава неминуче тісно пов’язана з економічними інститутами як сила, що підтримує закон і порядок, захищає приватну власність і часто виступає головним провайдером публічних послуг. Інклюзивні економічні інститути потребують і використовують державу” [2, с. 69].

Метою сучасного реформування економічної, бюджетної й фінансової систем є створення та функціонування якісного інституціонального середовища, в котрому інститути унеможливають прояв кризових тенденцій і сприятимуть утвердженню соціально орієнтованої, змішаної економіки. У зв’язку з цим постає потреба в науковому осмисленні досвіду їх реформування в Україні та інших постсоціалістичних країнах. Формально воно проводилося за однаковими теоретичними рекомендаціями, а саме десятьма принципами так званого Вашингтонського консенсусу, проте привело до різних результатів, що, на наш погляд, пояснюється насамперед значною диференціацією світової економічної наукової думки, одночасним існуванням багатьох впливових теоретичних напрямів, представники яких відображають інтереси різних соціальних груп і класів. Із позицій теорій інституціонального напрямку в сучасних економічній і фінансовій науках успіхи чи провали реформування окремих ланок економічної системи обґрунтовуються з урахуванням якості й особливостей інституціонального середовища, національного менталітету та інших чинників, котрі є центром інституціонального аналізу.

В процесі ринкової трансформації та змін будь-яка підсистема національної економіки проходить два взаємопов’язаних етапи (стадії): трансформаційний спад і відновлювальне зростання. Упродовж 1991–1999 рр. в Україні спостерігався перманентний економічний спад, причому ВВП скорочувався в середньому на 9,5 % щороку та на кінець періоду становив лише 38 % його величини в 1990 р. Протягом 2000–2008 рр. ВВП в Україні зростав як екстенсивним, так і інтенсивним шляхом. Як показує світовий досвід,

темпи економічного зростання та його якість істотно відрізняються насамперед залежно від впливу інклюзивних і екстрактивних економічних та політичних інститутів, а отже, від конкретного інституціонального середовища. Згідно з нашими розрахунками на основі даних статистики, за період відновлювального зростання наша держава мала реальні темпи економічного піднесення, втричі вищі (6,9 % у середньому за період), ніж у таких розвинутих країнах світу, як США (2,3 %), Японія (1,4 %), ЄС (2,2 %). Проте відновлювальне зростання завершилося восени 2008 р. у зв'язку із входженням економіки в стадію економічного спаду, котрий збігся з часовими рамками глобальної фінансово-економічної кризи 2007–2009 рр. Для більшості вітчизняних і зарубіжних економістів сам вплив світової кризи на українську економіку свідчить про сформованість національної моделі змішаної економіки, що ґрунтується на базових принципах організації цієї економічної системи. Однак цього замало: необхідно привести у відповідність із цими принципами також усі підсистеми, включаючи бюджетну.

З урахуванням особливостей ринкових перетворень, кризового й посткризового розвитку економіки України постало питання правомірності заяв про завершення трансформаційного спаду та перехідного періоду до ринкової економіки й демократичного суспільства. Так, обсяг реального ВВП України у 2016 р. становив лише 60 % рівня 1990 р., а валового нагромадження капіталу – втричі менше, 18 %. “Враховуючи, що обидва показники залишаються на значній відстані від своїх базових рівнів, які спостерігалися напередодні початку ринкових реформ, і стрімке падіння української економіки, навряд чи можна стверджувати, що її трансформаційна криза вже минула”, – слушно зауважує відомий вітчизняний учений С. О. Кораблін [28, с. 35].

Очевидно, потребують перегляду і два інших положення щодо результатів ринкового реформування. Перше стосується правомірності суджень про завершення перехідного періоду до ринкової економіки в Україні, друге – критерію “успіхів неоліберального реформування”. Щодо останнього поширюються думки про доцільність розгляду ринкових реформ 1990-х років виключно крізь призму демонтажу радянської системи, а не підвищення економічного й соціального добробуту суспільства.

Слід наголосити, що успіх функціонування всієї системи залежить від ефективності реформування її підсистем, що забезпечується якісним інституціональним середовищем.

Безперечно, трансформаційні ринкові процеси сприяли переходу до нової економічної системи, також змінилися базові “правила гри”, з'явилися нові норми й процедури, котрі утворюють підґрунтя нового інституціонального середовища. Бюджетна система та всі її складові теж адаптуються до нових економічних і політичних інститутів, а їх ефективне функціонування залежить від якості формування відповідного інституціонального середовища. Неоінституціональна теорія містить положення про існування певного дуалізму щодо швидкості формування та змін формальних і неформальних інститутів, що становлять ядро цього середовища. Змінити формальні

інститути можна доволі швидко, на відміну від неформальних, котрі є стійкими в часі, трансформуються досить повільно, залежно від зрілості суспільства. Тому період адаптації останніх у новому інституціональному середовищі є тривалим. Окрім того, він супроводжується погіршенням добробуту населення, зростанням соціальної нерівності, розбалансованістю державних фінансів, інфляційними процесами, збільшенням державного боргу та іншими негативними для соціально-економічної системи явищами. Щоправда, як показує історичний досвід ринкових перетворень, у різних країнах світу тривалість цього періоду та глибина негативних явищ різняться з багатьох економічних і неекономічних причин.

Погіршення економічного стану впливає й на бюджетну систему, її потенціал. Позитивні зміни настають у процесі адаптації бюджетних інститутів до нових умов організації фінансово-економічних, соціальних, політичних, адміністративних відносин. Як уже зазначалося, нове інституціональне середовище охоплює всі підсистеми національної економіки, формує нові стійкі економічні й фінансові взаємозв'язки, систему стимулів та антистимулів економічних агентів, що сприяє відновлювальному зростанню. Водночас під впливом цих змін формується нове інституціональне середовище бюджетного процесу, котре включає інклюзивні економічні й політичні інститути та поступово змінює неформальні відносини. Успіхи цих змін пов'язані зі зрілістю суспільства, яке виступає основним контролюючим інститутом, і досконалістю архітектури бюджетної системи, котра забезпечує ефективне використання бюджетних коштів.

Нормативний аспект бюджетної системи, котрий щільно корелює з її інституціональним середовищем, великою мірою відображає бюджетна політика. Як наголошено в ст. 10 Господарського кодексу України, бюджетна політика, виступаючи частиною основних напрямів економічної політики, що визначаються державою, спрямовується на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу за забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [29]. Синергетичного ефекту при проведенні бюджетної політики можна досягти лише за умови її тісного зв'язку й узгодженості з іншими видами політики.

Нині формування нового інституціонального середовища бюджетної системи України спрямоване на збільшення значення й ролі інститутів місцевого самоврядування з урахуванням чинників децентралізації. Велике значення для розвитку цього процесу має затвердження у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й плану заходів з її реалізації. Цими документами визначено основні завдання реформування системи міжбюджетних відносин, такі як оптимізація повноважень між органами місцевого самоврядування й виконавчої влади, підвищення якості публічних послуг та забезпечення їх доступності, створення на-

лежних умов для виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Віхами на шляху здійснення бюджетної децентралізації, зокрема податкового регулювання у сфері міжбюджетних відносин, стали також закони України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” і “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин”.

Зазначені зміни передбачають збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, котрим передаються 10 % податку на прибуток підприємств; 100 % державного мита; акцизний податок від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля та скрапленого газу; місцеві збори (податок на нерухомість з включення до оподаткування комерційного (не житлового) майна, єдиний податок); податок на майно; податок на прибуток комунальних підприємств; податок на доходи фізичних осіб (60 % – бюджетам міст обласного значення й районним, при цьому бюджету м. Києва передається 40 %) тощо [30, Розд. III, гл. 11].

Виконання положень законодавства у сфері міжбюджетних відносин істотно позначилося на структурі податкових надходжень, що зараховуються до місцевих бюджетів (див. таблицю).

Отже, в загальній структурі податкових надходжень найбільша частка належить податку на доходи фізичних осіб, утім, з 2015 р. вона помітно зменшилася. Водночас істотно зросла роль місцевих податків і зборів у загальному обсязі податкових надходжень: у 2015–2017 рр. їхня частка різко збільшилась, і за фіскальною значимістю вони наразі посідають 2-е місце.

Здійснювана сьогодні в Україні бюджетна децентралізація теоретично та практично не націлена на применшення ролі або підрив центральних державних інституцій. Ведеться пошук оптимального співвідношення цен-

Таблиця. Структура доходів місцевих бюджетів України у 2008–2017 рр., %

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Податок на доходи фізичних осіб	77,4	75,2	75,5	74,0	71,1	70,8	71,6	55,9	53,08	55,0
Податок на прибуток	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,8	0,2	4,4	4,0	3,2
Внутрішні податки на товари й послуги	2,9	2,3	2,4	1,2	1,5	1,5	0,2	7,8	7,9	6,6
Рентна плата	0,2	0,3	0,3	3,1	3,1	2,5	2,9	2,2	1,7	1,2
Місцеві податки та збори	1,4	1,4	1,2	3,5	6,4	8,0	9,2	27,5	28,8	26,2
у тому числі:										
податки на майно	–	–	–	–	–	–	0,1	16,3	17,0	14,5
плата за землю	11,3	14,1	14,1	14,6	14,6	14,0	13,8	15,1	15,9	13,1
єдиний податок	3,1	3,0	2,8	2,7	5,6	7,3	8,5	11,2	11,7	11,6
Інші податки та збори	3,0	2,9	3,1	3,1	2,8	2,4	2,1	2,2	3,8	7,8

Розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

тралізації й децентралізації, насамперед шляхом створення якісного інституціонального середовища. Згідно з категоріально-понятійним інструментарієм теорії інклюзивних і ексклюзивних інститутів, це повинно бути інклюзивне інституціональне середовище, що формується в перехідному періоді до ринкової економіки та демократичного суспільства на основі інклюзивних економічних і політичних інститутів. На окресленому шляху необхідно уникати як захоплення ідеями децентралізації, саморегулювання ринку, підриву централізованих засад бюджетної системи й бюджетного процесу, так і бюрократичної централізації. “Фіскальна незалежність, – зауважує В. Вейнгаєст, – виступає важливою складовою політичної незалежності взагалі, тому вона є критично важливим чинником децентралізації в умовах унітарних держав” [5, с. 24].

Варто виходити з того, що роль бюджету, бюджетної системи в соціально-економічній моделі, котра характерна для більшості європейських країн та яку намагаються запровадити в Україні, посилюється. В Європі застосовується кілька моделей із різним ступенем перерозподілу ВВП через бюджетну систему: британська (Великобританія, Ірландія – незначний); скандинавська (Швеція, Данія – надзвичайно високий, в межах 46–65 %); континентальна (Франція, ФРН – значний); середземноморська (Італія, Іспанія, Португалія – порівняно низький, 15–30 %). Між тим мета й інструменти її реалізації в цих моделях, по суті, однакові. В основу бюджетної децентралізації покладений принцип фіскальної достатності, згідно з яким реалізується можливість зміцнювати фінансову базу всіх ланок бюджетної системи. На практиці прикладом реалізації такого підходу є система розвинутих країн Європи.

Важливим напрямом удосконалення архітектури бюджетної системи має стати бюджетування за результатами.

Втілення сучасних інновацій у бюджетній системі часто приводить до тісного співробітництва держави й приватного сектору, що будується з урахуванням переваг партнерів. Якісне інституціональне середовище має забезпечити можливість реалізації нових підходів та інструментів. Це дасть змогу поліпшити управління ризиками (запобігати кризам, котрі дорого коштують державі, або принаймні зменшити втрати від них), краще розуміти стимули в системі (шляхом мотивування учасників бюджетного процесу дотримуватись угод і правил), удосконалювати шляхи використання приватних фінансів та ініціативи (забезпечуючи відповідність вимогам, які інакше залишилися би без достатнього фінансування). Незважаючи на скорочення інвестицій держави, роль останньої проявляється в посиленні регулювання та встановленні стандартів і норм у сфері державно-приватного партнерства (ДПП). Результативність цього процесу тісно пов'язана з активною участю громадянського суспільства у формуванні бюджетної політики, а приватні корпорації, як показує світовий досвід, зацікавлені в доведенні своєї соціальної відповідальності. Для України перспективним напрямом ДПП є партнерство за принципом “ресурси за інфраструктуру”.

В умовах браку державних бюджетних коштів необхідно враховувати позитивний досвід інших країн:

- збільшення державних інвестицій у бюджетній системі повинне обмежуватися сумами, котрі мають узгоджуватися з поміркованою величиною боргу або зниженням його відношення до ВВП у середньостроковій перспективі в рамках набору сценаріїв стрес-тестування;

- при нарощенні державних інвестицій слід зосереджуватися на високопріоритетних і високорентабельних проектах у тих секторах економіки, де чітко визначені вузькі місця;

- в процесі примноження державних інвестицій або зміни пріоритетів витрат необхідно враховувати взаємодоповнюваність витрат на інфраструктуру й тих, що не пов'язані з нею;

- аналіз витрат і вигід показує, що інвестиції у відродження та відновлення робочого стану наявних об'єктів інфраструктури зазвичай приносять більший прибуток, ніж у нові проекти (частина країн із давньою традицією планування державних інвестицій, наприклад Бразилія, нерідко віддають перевагу новим проектам із політичних причин).

Зауважимо, що якісне урядування ґрунтується на п'ятих політичних принципах, сформульованих у Білій книзі Європейського урядування (2001): відкритість, участь, відповідальність, ефективність, узгодженість. Стандартами незалежного урядування є відповідне інституціональне середовище, яке забезпечує: законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень і доступ до інформації; належні організацію бюджетного процесу, персонал, фінансовий і бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність; нагляд. Власне, зазначені принципи і стандарти вже втілюються у схваленій Урядом Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки, в котрій враховано сучасні потреби розбудови інфраструктури й інноваційної сфери та яка ґрунтується на відповідних рекомендаціях експертів [28]. Стимулюючим чинником у цьому процесі є економічна ефективність. На думку фахівців, вона може досягати 25 % інвестицій у інфраструктурні проекти в енергетиці, транспортній галузі, комунальному господарстві, сфері телекомунікацій тощо. Проблема полягає у формуванні якісного інституціонального середовища розвитку ДПП.

На підставі викладеного доходимо таких висновків. Інституціональна теорія обґрунтовує й розглядає залежність ефективності бюджетного процесу від ефективності його інститутів та інституціонального середовища. В новітньому варіанті інституціоналізму, аргументованому відомими американськими вченими Д. Аджемоглу і Дж. Робінсоном, вирішальна роль відводиться створенню й розвитку інклюзивних економічних і політичних інститутів, а отже, інклюзивного інституціонального середовища. Здатність економічних інститутів скерувати потенціал інклюзивних ринків на підвищення добробуту, заохотити до технологічних інновацій, інвестувати в людей та мобілізувати таланти й уміння більшості розглядаються як критичні для економічного зростання, досягнення багатства націй. Доведено, що ступінь досконалості

інституціонального середовища бюджетного процесу істотно впливає на ефективність функціонування бюджетної системи, змінює філософію управління державними фінансами та створює стимули для домінування в суспільному виборі групи Патнема (ті, хто дбає насамперед про суспільні потреби), а не групи Олсона (ті, хто думає в першу чергу про власні потреби).

В умовах реформування бюджетної системи поліпшується інклюзивне інституціональне середовище, посилюється його вплив на формування й використання бюджетних ресурсів держави. Для цього необхідно:

– збільшити роль організації бюджетної системи в проектуванні реформи та подоланні певної односторонності цих процесів. Маються на увазі не лише консультації, а й широке залучення разом із науковцями та експертами проєктів, що фінансуються міжнародними донорами, представників різних ланок бюджетної системи, від яких і залежатиме успіх реформи;

– зробити ці процеси максимально відкритими для суспільства, щоб завчасно підготувати його до змін. Механізми забезпечення відкритості діяльності і комунікативні механізми повинні бути частиною стратегії реформування, в котрій вони позитивно впливають як на зміст перетворень, так і на характер управління, а в результаті – на ефективність громадського контролю використання бюджетних коштів;

– якнайповніше врахувати можливості кожної ланки бюджетної системи (регіону), гармонізувати заходи місцевих органів влади й центральних інституціональних організацій на основі механізмів стимулювання пасивних регіонів до дій. Адже неоднорідність регіонів за адміністративним потенціалом і бюджетною забезпеченістю вимагає диференціації процесу реалізації реформи;

– розробити надійні механізми моніторингу, покликані відображати реальний стан кожної інституціональної організації бюджетної архітекτονіки. Вони повинні також сприяти зростанню ефективності управління державними витратами, спонукаючи підприємства до використання вищих технологій, а персонал – до постійного підвищення кваліфікації. В новому інституціональному середовищі з інклюзивними економічними й політичними інститутами бюджетна система має органічно вбудовуватись у загальну систему управління та бути цілковито підзвітною й прозорою.

Список використаних джерел

1. Hodgson J. M. Introduction. *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics. Key Concepts* / ed. by J. M. Hodgson. Cheltenham : Edward Elgar, 2002. 240 p. URL: https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2015/08/hodgson-geoffrey_eaere_a-modern-reader-in-institutional-and-evolutionary-economics-key-concepts-2002.pdf.

2. Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності. 2-ге вид., виправ. / пер. з англ. і наук. ред. О. Дем'ячук. Київ : Наш формат, 2017. 440 с.

3. Вільямсон О. Е. Економічні інститути капіталізму: фірми, маркетинг, укладання контрактів. Київ : АртЕк, 2001. 472 с.

4. Природа фірми: походження, еволюція і розвиток / за ред. О. Е. Вільямсона, С. Дж. Вінтера ; пер. з англ. А. В. Куликова. Київ : А.С.К., 2002. 336 с.

5. Weingast B. R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. *World Development*. 2014. No. 53. P. 14–25. URL: <http://www.fin-izdat.com/journal/fa/detail.php?ID=65740>.

6. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які впливають на хід історії / Д. Норт та ін. ; пер. з англ. Т. Цимбал. Київ : Наш формат, 2017. 352 с.

7. Олсон М. Логіка колективної дії. Суспільні блага й теорія груп / пер. з англ., післямова С. Слухая. Київ : Лібра, 2004. 272 с.

8. Олсон М. Влада й процвітання: подолання комуністичних і капіталістичних диктатур / пер. з англ. А. Іщенко. Київ : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2007. 174 с.

9. Остром Е. Керування спільним. Еволюція інституціональних дій / пер. з англ. Т. Монтян. Київ : Наш час, 2012. 398 с.

10. Пікетті Т. Капітал у ХХІ столітті / пер. з англ. Н. Палій. Київ : Наш формат, 2017. 646 с.

11. Райнерт Е. С. Як багаті країни забагатіли... і чому бідні країни лишаються бідними / пер. з англ. П. Таращука. Київ : Темпора, 2015. 444 с.

12. Фергюсон Н. Еволюція грошей. Фінансова історія світу / пер. з англ. К. Діса. Київ : Наш формат, 2017. 384 с.

13. Варналій З. С., Бугай Т. В., Онищенко С. В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : монографія. Полтава : ПолтНТУ, 2014. 271 с.

14. Voynarenko M. P. Clusters in the Institutional Economics : monograph. Włocławek : ESFI, Poland, 2014. 335 p.

15. Гасанов С. С. Структурні реформи в умовах інституціональної невизначеності та фінансової нестабільності. *Наукові праці НДФІ*. 2017. № 1. С. 41–52.

16. Гасанов С. С. Фіскальні ризики та фіскальне таргетування в системі управління державними фінансами за умов інституціональної невизначеності. *Наукові праці НДФІ*. 2017. № 2. С. 5–24.

17. Гасанов С. С. Різностямовані впливи сектору державних корпорацій на стан державних фінансів в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2017. № 3. С. 5–20.

18. Гриценко А. А. Економіка України на шляху до інклюзивного розвитку. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 2. С. 9–23.

19. Інституційні трансформації соціально-економічної системи України : монографія / за ред. А. А. Гриценка ; НАН України, ДУ “Ін-т економіки та прогнозування”. Київ, 2016. 273 с.

20. Данилишин Б. М. Монетаризм і роль центральних банків: від загальносвітових теорій до управлінської практики. URL: http://gazeta.dt.ua/macrolevel/monetarizm-i-rol-centralnih-bankiv-vid-zagalnosvitovih-teoriy-doukrayinskoji-praktiki-_html.

21. Єфименко Т. І., Конопльов С. А. Інституціональні аспекти реформування державних фінансів. *Фінанси України*. 2016. № 6. С. 7–30.

22. Єфименко Т. І. Розвиток інституційних засад взаємодії фіскальної та монетарної політики України. *Економіка України*. 2017. № 12. С. 12–33.

23. Коваленко Ю. М. Інституціоналізм фінансового сектору економіки : монографія / Нац. ун-т ДПС України. Ірпінь, 2013. 608 с.

24. Кудряшов В. П. Фінансування державного бюджету в період подолання наслідків рецесії. *Фінанси України*. 2017. № 10. С. 7–26.

25. Лисяк А. В., Роменська К. М. Ефективність використання коштів місцевих бюджетів України : монографія. Дніпропетровськ : УМСФ, 2015. 232 с.

26. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку : монографія / К. М. Роменська та ін. ; за наук. ред. А. В. Лисяк. Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. 396 с.

27. Індекс корупції CPI-2017. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-spi-2017/>.

28. Кораблін С. О. Макроекономічна динаміка України: пастка сировинних ринків : монографія / НАН України, ДУ "Ін-т економіки та прогнозування". Київ, 2017. 308 с.

29. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

30. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17>.

References

1. Hodgson, J. M. (2002). Introduction. In J. M. Hodgson (Ed.). *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics. Key Concepts*. Cheltenham: Edward Elgar. Retrieved from https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2015/08/hodgson-geofrey_eaep_e_a-modern-reader-in-institutional-and-evolutionary-economics-key-concepts-2002.pdf.

2. Acemoglu, D., Robinson, J. (2017). *Chomu nacyi zanepadayut'. Pokhodzhennya vlady', bahatstva ta bidnosti* [Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty]. (2nd ed.). Ky' yiv: Nash format [in Ukrainian].

3. Williamson, O. E. (2001). *Ekonomichni insty'tuty' kapitalizmu: firmy', markety'nh, ukladannya kontraktiv* [The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting]. Ky' yiv: ArtEk [in Ukrainian].

4. Williamson, O. E., Winter, S. (Eds.). (2002). *Pry'roda firmy': pokhodzhennya, evolyuciya i rozvy'tok* [The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development]. Ky' yiv: A.S.K. [in Ukrainian].

5. Weingast, B. R. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. *World Development*, 53, 14–25. Retrieved from <http://www.fin-izdat.com/journal/fa/detail.php?ID=65740>.

6. North, D., Wallis, J. & Weingast, B. (2017). *Nasy'l'stvo ta suspil'ni poryadky'. Osnovni chy'nny'ky', yaki vplyvayut' na khid istoriyi* [Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History]. Ky' yiv: Nash format [in Ukrainian].

7. Olson, M. (2004). *Lohika kolekty'vnoyi diyi. Suspil'ni blaha j teoriya hrup* [The logic of collective action. Public goods and the theory of groups]. Ky' yiv: Libra [in Ukrainian].

8. Olson, M. (2007). *Vlada j procvitannya: podolannya komunisty'chny'kh i kapitalisty'chny'kh dy'ktatur* [Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship]. Ky' yiv: VD "Ky' yevo-Mohy'lyans'ka akademiya" [in Ukrainian].

9. Ostrom, E. (2012). *Keruvannya spil'ny'm. Evolyuciya insty'tucional'ny'kh dij* [Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action]. Ky' yiv: Nash chas [in Ukrainian].

10. Piketty, T. (2017). *Kapital u XXI stolitti* [Capital in the 21st century]. Ky' yiv: Nash format [in Ukrainian].

11. Reinert, E. S. (2015). *Yak bahati krayiny' zabahatily'... i chomu bidni krayiny' ly'shayut'sya bidny'my'* [How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor]. Ky' yiv: Tempora [in Ukrainian].

12. Ferguson, N. (2017). *Evolyuuciya hroshej. Finansova istoriya svitu* [The Ascent of Money: A Financial History of the World]. Ky' yiv: Nash format [in Ukrainian].

13. Varnalij, Z. S., Buhaj, T. V. & Ony'shenko, S. V. (2014). *Byudzhethny'j proces v Ukraini: stan ta problemy' insty'tucijnoho zabezpechennya* [Budget process in Ukraine: status and problems of institutional support]. Poltava: PoltNTU [in Ukrainian].

14. Voynarenko, M. P. (2014). *Clusters in the Institutional Economics*. Włocławek: ESFII.

15. Gasanov, S. S. (2017). *Strukturni reformy' v umovakh insty'tucional'noyi nevy'znachenosti ta finansovoyi nestabil'nosti* [Structural reforms under institutional uncertainty and financial instability]. *Naukovi praci NDFI* [RFI Scientific Papers], 1, 41–52 [in Ukrainian].

16. Gasanov, S. S. (2017). *Fiskal'ni ry'zy'ky' ta fiskal'ne tarhetuvannya v sy'stemi upravlinnya derzhavny'my' finansamy' za umov insty'tucional'noyi nevy'znachenosti*

[Fiscal risks and fiscal targeting in the system of public finance management under institutional uncertainty]. *Naukovi praci NDFI* [RFI Scientific Papers], 2, 5–24 [in Ukrainian].

17. Gasanov, S. S. (2017). Riznospryamovani vplyvy sektoru derzhavnykh korporacij na stan derzhavnykh finansiv v Ukraini [Multidirectional impacts of public corporations on the state of public finances in Ukraine]. *Naukovi praci NDFI* [RFI Scientific Papers], 3, 5–20 [in Ukrainian].

18. Hrycenko, A. A. (2016). Ekonomika Ukrainy na shlyakhu do inklyuzyvnoho rozvytku [Ukraine's economy on the road to inclusive development]. *Ekonomika i prohnozuvannya* [Economy and forecasting], 2, 9–23 [in Ukrainian].

19. Hrycenko, A. A. (Ed.). (2016). *Instytucijni transformaciyi social'no-ekonomichnoyi systemy Ukrainy* [Institutional transformations of the socio-economic system of Ukraine]. Kyiv: NAN Ukrainy, DU "Instytut ekonomiky ta prohnozuvannya" [in Ukrainian].

20. Danylyshyn, B. M. (n. d.). *Monetaryzm i rol' central'nykh bankiv: vid zahal'nosvitovoykh teorii do upravlyns'koyi praktyky* [Monetarism and the role of central banks: from global theories to managerial practice]. Retrieved from http://gazeta.dt.ua/macrolevel/monetarizm-i-rol-centralnih-bankiv-vid-zagalnosvitovih-teoriy-doukrayinskoyi-praktiki_.html [in Ukrainian].

21. Yefymenko, T. I., Konoplov, S. L. (2016). Instytucional'ni aspekty reformuvannya derzhavnykh finansiv [Institutional aspects of reforming public finances]. *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], 6, 7–30 [in Ukrainian].

22. Yefymenko, T. I. (2017). Rozvytok instytucijnykh zasad vzayemodiyi fiskal'noyi ta monetarnoyi polityky Ukrainy [Development of institutional foundations for interaction between fiscal and monetary policies of Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy* [Economy of Ukraine], 12, 12–33 [in Ukrainian].

23. Kovalenko, Yu. M. (2013). *Instytucionalizm finansovoho sektoru ekonomiky* [Institutionalism of the financial sector of the economy]. Irpin': Nacional'nyj universytet DPS Ukrainy [in Ukrainian].

24. Kudryashov, V. P. (2017). Finansuvannya derzhavnoho byudzhetu v period podolannya naslidkiv recesiyi [Financing the state budget in the period of overcoming the impacts of recession]. *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], 10, 7–26 [in Ukrainian].

25. Ly'syak, L. V., Romens'ka, K. M. (2015). *Efektyvnist' vykorystannya koshtiv miscevykh byudzhetyv Ukrainy* [Efficiency of local budgets' funds usage in Ukraine]. Dnipropetrovs'k: UMSF [in Ukrainian].

26. Ly'syak, L. V. (Ed.). (2015). *Byudzhetna skladova realizaciyi dominantnykh napryamiv suspil'noho rozvytku* [Budget component of realization of dominant directions of social development]. Dnipropetrovs'k: DDFA [in Ukrainian].

27. Transparency International Ukraine. (n. d.). *Indeks korupciyi CPI-2017* [Corruption perceptions index 2017]. Retrieved from <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/> [in Ukrainian].

28. Korablin, S. O. (2017). *Makroekonomichna dynamika Ukrainy: pastka syrovynnykh rynkiv* [Macroeconomic dynamics of Ukraine: the trap of commodity markets]. Kyiv: NAN Ukrainy, DU "Instytut ekonomiky ta prohnozuvannya" [in Ukrainian].

29. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). *Hospodars'kyj kodeks Ukrainy* [Economic Code of Ukraine] (Act No. 436-IV, January 16). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].

30. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Byudzhetnyj kodeks Ukrainy* [Budget Code of Ukraine] (Act No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17> [in Ukrainian].