



Отримано: 23 квітня 2020 р.

Прорецензовано: 11 травня 2020 р.

Прийнято до друку: 18 травня 2020 р.

e-mail: y.v.pasich@gmail.com

DOI: 10.25264/2311-5149-2020-17(45)-79-83

Пасічник Ю. В. Методологічні основи формування видатків державного бюджету України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»* : науковий журнал. Острог : Вид-во НаУОА, червень 2020. № 17(45). С. 79–83.

УДК: 336.5.018

JEL – класифікація H 68

ORCID-ідентифікатор: <https://orcid.org/0000-0001-9742-1378>**Пасічник Юрій Васильович,***доктор економічних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу фінансово-кредитної та податкової політики Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки» Національної академії аграрних наук України***МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ  
ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ**

У статті з'ясувано основні проблеми у процесі формування видатків Державного бюджету України та розробки методологічного забезпечення визначеного етапу бюджетного процесу. У результаті ґрунтовного аналізу виявлено окремі причини, зокрема методологічного змісту, які суттєво заважають оптимізації зазначених видатків. Для вдосконалення процесу формування цих видатків запропоновано відповідне методологічне забезпечення, яке структурно складається з п'яти компонентів і формує теоретичний базис принципово нового підходу щодо цього процесу.

**Ключові слова:** бюджетні документи, видатки, методологія, стратегії.**Пасічник Юрій Васильевич,***доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела финансово-кредитной и налоговой политики Национального научного центра «Институт аграрной экономики» Национальной академии аграрных наук Украины***МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РАСХОДОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УКРАИНЫ**

Статья посвящена выяснению основных проблем при формировании расходов Государственного бюджета Украины и разработке методологического обеспечения соответствующего этапа бюджетного процесса. В результате тщательного анализа выявлены отдельные причины, в частности методологического содержания, которые существенно мешают оптимизации указанных расходов. Для совершенствования процесса формирования этих расходов предложено соответствующее методологическое обеспечение, которое структурно состоит из пяти компонентов и формирует теоретический базис принципиально нового подхода к этому процессу.

**Ключевые слова:** бюджетные документы, расходы, методология, стратегии.**Yurii Pasichnyk,***Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher, Department of Financial-Credit and Tax Policy, National Science Centre «National Scientific Centre «Institute of Agrarian Economics»»  
The National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine***METHODOLOGICAL BASES OF FORMING THE EXPENDITURES  
OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE**

The article deals with the problems of the State budget expenditures formation, including the lack of: medium-term budget forecasting, coordination of programme financing socio-economic development current expenditures of the State budget, the real fiscal powers to local governments, the real results in reducing corruption. For a substantial improvement, forming of budgetary expenditures offers corresponding methodological bases that structurally consist of five constituents. The first constituent is an exposure of factors of influence of external and internal environment. A constituent – taking into account of these problems and directions of realization of events is second on their maximal leveling. The third constituent is forming of tool where the theory of behavioral finances, approach of the systems and methods of ground, is taken into account, in particular pluriist at a discussion, economic and mathematical presentation of project of charges, economic and mathematical ground of project of charges. The fourth warehouse has a principle in principle, among which the most effective will be tradition – science, knowledge, efficiency, and so on, the current situation is more important, more reliable. A fifth constituent stipulates such positions as obligatoriness of application of the three-year budgetary planning with taking into account of strategies and programs of development of industries of economy and industries of social sphere. The use of this providing will assist realization of the long-term public programs, optimization of the use of budgetary facilities, will create

terms for control after the use of charges of budgets that in totality will determine ways for the increase of standard of life of population.

**Keywords:** budget documents, expenditures, methodology, strategies.

**Постановка проблеми.** Забезпечення стабільного суспільного розвитку України має реалізовуватись відповідними діями органів державної влади, включаючи всі ієрархічні рівні соціально-економічної системи за активної підтримки, передусім науковців, а також залучення інших учасників, зокрема політичних партій, аналітичних агенцій, громадських структур. Подібна практика існує в усіх економічно розвинених країнах, чого немає, у певному розумінні цього підходу, в Україні. Ситуація у бюджетній системі України є аналогічною. Так, протягом тридцяти років незалежності України так і не вдалось започаткувати середньострокове бюджетне прогнозування, узгодити фінансування програм соціально-економічного розвитку із поточними видатками Державного бюджету, надати реальні бюджетні повноваження місцевим органам влади, подолати корупційні прояви щодо бюджетних ресурсів, і саме тому бюджетний процес, і, відповідно, Державний бюджет як основний фінансовий план перманентно критикувався опозиційними партіями, науковцями, громадськими організаціями. Ось чому відсутність наукового забезпечення, зокрема сформованого та реалізованого методологічного підходу, який би сприяв оптимізації бюджетних доходів і видатків та визначав пріоритетні вектори економічного і соціального розвитку, є однією із причин, що нині Україна, володіючи поки що наявним земельним, промисловим, науковим, зокрема інтелектуальним потенціалом, є економічно слабкою, із рівнем доходів населення, який є одним із найнижчих у Європі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на особливу актуальність зазначеної проблематики, вирішенню окремих проблем формування бюджетних видатків присвятили свої праці вітчизняні науковці, які у фундаментальних та інших наукових розробках досліджували ці проблеми. Так, у монографіях С. Михайленко [1], Т. Коляди [2] детально викладено існуючі проблеми формування бюджетних видатків та обґрунтовано методологічні аспекти їх вирішення. Про існуючі проблеми щодо управління бюджетними видатками зазначають Д. Міщенко та Л. Міщенко, зауважуючи: «Про недосконалість системи управління видатками бюджету в Україні свідчать: збільшення витрат на обслуговування державного зовнішнього та внутрішнього боргу, невиконання намічених стратегічних і тактичних завдань, зниження рівня та якості життя населення» [3]. Доцільність поліпшення методологічного забезпечення обумовлює У. Ватаманюк-Зелінська: «Стратегічне бюджетне планування потребує удосконалення нормативно-правової та методологічної бази, що стане передумовою для розрахунку обсягів бюджетних призначень на перспективу та забезпечить успішну реалізацію строкової бюджетної політики». [3, с. 29]. Теоретичне обґрунтування ефективного використання бюджетних ресурсів викладено у праці О. Дем'янчук: «Фіскальний потенціал місцевих бюджетів України» [5]. Отже, у науковому доробку вітчизняних вчених обґрунтовано окремі аспекти теоретико-методологічного забезпечення формування видатків бюджету. Водночас, зауважимо, що бюджетний процес, зокрема і в частині формування видатків Державного бюджету, потребує перманентного удосконалення у зв'язку із суттєвими змінами у суспільній системі, які особливо стали помітними наприкінці 2019 р. Оскільки ці процеси формують не лише позитивні зміни, але й негативні, то є обумовлена необхідність науково обґрунтованого управління цими процесами, зокрема і щодо бюджетних процесів. У цьому контексті суттєво підвищується роль бюджетних видатків, зокрема актуалізується роль методологічного забезпечення щодо їх формування.

**Мета дослідження** полягає в обґрунтуванні методологічних основ формування видатків Державного бюджету України. Завдання: з'ясувати особливості процесу формування цих видатків, виявлення відповідних причин та розробка пропозицій щодо удосконалення методологічного забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з традицією, яка склалась в Україні щодо формування поточних видатків Державного бюджету, превалює такий підхід: за основу беруться минулорічні видатки, здійснюється коригування згідно з уподобаннями правлячої політичної сили або відповідної коаліції, враховуються, за можливості, побажання депутатів із інших фракцій, і з врахуванням цих поправок Державний бюджет затверджується згідно з установленим Бюджетним кодексом порядком. Загалом така практика існує і в інших країнах, проте в Україні видатки не забезпечують динамічність ні соціального, ні економічного розвитку. Ґрунтовний аналіз прагматики формування цих видатків протягом останніх років дав змогу виявити такі причини:

– відсутність науково обґрунтованої доктрини суспільного розвитку, яка б враховувала зовнішньополітичний вектор розвитку, наявність не лише розроблених, але й затверджених в установленому порядку відповідних стратегій розвитку галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць, залучення інвестицій, які б включали забезпечення реальними необхідними науковими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами;

- недосконалість налагоджених взаємин із зовнішніми та внутрішніми кредиторами щодо державного боргу із дотриманням національних інтересів;
- неефективність діючого державного контролю за використанням бюджетних коштів із відповідним оприлюдненням інформації щодо поточного витрачання бюджетних коштів, додаткового залучення до аудиту незалежних експертів із професійних громадських організацій;
- недосконалість механізмів адміністративної та карної відповідальності щодо посадових осіб державних контролюючих органів у випадку приховування фактів нецільового або корупційного використання державних фінансових ресурсів;
- ігнорування пропозицій громадських структур, аналітичних агенцій за впорядкуванням витрат на функціонування органів державної влади, державних підприємств та організацій, а також органів місцевого самоврядування, зокрема щодо рівнів оплати праці всіх без винятку працівників, які її отримують за рахунок державних фінансових ресурсів;
- незавершеність розпочатих реформ у соціальній сфері, що відволікає значні бюджетні ресурси на необґрунтовані експерименти;
- незначного періоду для формування цих видатків у Верховній Раді України, коли проект Державного бюджету надається Кабінетом Міністрів України, зазвичай в межах 15 вересня поточного року.

Саме ці та інші причини не сприяють формуванню механізмів щодо оптимізації видатків Державного бюджету України. Так, щодо необхідності врахування офіційних юридичних актів, які обумовлюють економічний і соціальний розвиток, зазначено у Бюджетному кодексі України ст. 33 «Складання та схвалення Бюджетної декларації», де передбачено: «Міністерство фінансів України щороку спільно з іншими головними розпорядниками коштів державного бюджету відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку, складає Бюджетну декларацію» [6]. Необхідність врахування цих актів також передбачено Методичними рекомендаціями Міністерства фінансів України: «У загальних положеннях зазначаються цілі та напрями використання бюджетних коштів з урахуванням необхідності виконання завдань та здійснення заходів на виконання Указів Президента України, Програми діяльності Уряду, а також передбачених стратегічними, концептуальними та програмними документами Уряду, планами діяльності головних розпорядників на середньостроковий період [7].

Проте, незважаючи на зазначені бюджетні документи, існуючі положення стратегій та програм враховуються явно недостатньо, підтвердженням чому є зниження ділової активності технічних та технологічних галузей економіки. Принагідно можна констатувати, що тепер відсутні затверджені в установленому порядку нормативні акти щодо розвитку окремих галузей, зокрема сільського господарства, про що констатує О. Кулініч: «На сьогодні в українському законодавстві відсутній актуальний і системний документ, який би визначав основні засади та пріоритети розвитку аграрної політики та політики сільського розвитку. Закон «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» мав строковий характер і втратив свою актуальність. Крім того, він об'єктивно не враховує багатьох сучасних факторів розвитку АПК, а також тих вимог, які ставлять перед нами ЄС та міжнародні організації, зокрема ФАО та СОТ. А почасти ж український АПК в XXI ст. і з чітким вектором євроінтеграційного руху до ЄС ще й досі керується законом УРСР від 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Що, звичайно, само по собі в сучасних умовах є абсурдом» [8].

Зважаючи на висвітлені причини, які суттєво заважають формуванню науково обґрунтованих засад щодо бюджетних видатків Державного бюджету України, пропонується відповідні методологічні основи (рис. 1).



**Рис. 1.** Складові методологічного забезпечення при формуванні видатків Державного бюджету України

*Джерело:* розробка автора.

Обґрунтуємо ці складові.

Оскільки при розробці положень формування видатків бюджету необхідно врахування «правил» функціонування бюджетної системи, то врахування чинників, які на неї впливають, є обов'язковим, і їх не потрібно ігнорувати.

Проблеми вагомо впливають та коригують стан бюджетної системи, тому при формуванні зазначених видатків необхідно врахування цих проблем та реалізувати заходи по їх максимальному нівелюванню.

В методології важливе значення має застосований інструментарій, тому що він забезпечує достовірність результатів дослідження. Враховуючи характеристики та ознаки бюджетної системи, найбільш придатним інструментарієм вибрано: серед теорій – біхевіористичних фінансів; методів – системний підхід, способів обґрунтування – плюралістичність при обговоренні, економічне і математичне подання проекту видатків.

Серед принципів найбільш ефективними будуть як традиційні: науковість, обґрунтованість, ефективність, гласність, – так і нові, які обумовлені теперішньою ситуацією: подолання корупції, інноваційність, пріоритетність державних інтересів, захищеність, підвищення соціальних нормативів.

Беручи до уваги ці складові, обумовимо такі положення: обов'язковість застосування трьохрічного бюджетного планування із врахуванням стратегій та програм розвитку галузей економіки та галузей соціальної сфери, що має забезпечити реалізацію довгострокових та фінансово затратних проектів; формування єдиного фонду розвитку економіки із врахуванням взаємоузгодженості наукових досліджень та достатньої фінансової підтримки пріоритетних галузей, в тому числі конкретних товаровиробників; сприяння експортним поставкам продукції та послуг, які будуть базуватись на розробках вітчизняних науковців та витримувати жорстку конкуренцію на світових ринках; виокремлення відповідних фінансових ресурсів для професійних незалежних зарубіжних та вітчизняних організацій для контролю за рухом бюджетних ресурсів, що також передбачає внесення змін до певних юридичних актів щодо допуску до перевірок організацій та підприємств, які використовують бюджетні ресурси з відповідним підвищення відповідальності посадових осіб; зміщення терміну подання Кабінетом Міністрів України проекту Державного бюджету України на 15 серпня, що дасть змогу оптимальніше та ефективніше сформулювати відповідні видатки.

Зауважимо, що лише із науковим обґрунтуванням проекту цього бюджету, зокрема запропонованого методологічного забезпечення, з врахуванням зауважень та висновків як державних, так і професійних громадських структур, ретельного обговорення у Верховній Раді України, застосуванням дієвого всебічного контролю за використанням бюджетних коштів є можливість формування таких обсягів видатків, які будуть забезпечувати динамічний суспільний розвиток.

**Висновки.** Виконане дослідження засвідчило наявність вагомих проблем у процесі формування видатків Державного бюджету України, тому для поліпшення цієї складової бюджетного процесу запропоновано відповідне методологічне забезпечення, яке містить п'ять складових і передбачає застосування нового теоретичного базису. Використання цього забезпечення сприятиме реалізації довгострокових суспільних програм, оптимізації використання бюджетних коштів, створюватиме умови для контролю за використанням видатків бюджетів, що в сукупності визначатиме шляхи для підвищення життєвого рівня населення.

### Література:

1. Михайленко С. В. Методологічні аспекти планування та виконання бюджету : монографія. Одеса : Друкарський дім, 2010. 176 с.

Mukhailenko S. V. (2010). Metodolohichni aspekty planuvannia ta vykonannia biudzhetu: monohrafiia. [Methodological aspects of budget planning and execution]. Odesa: Drukarskyi dim. 176 s. [in Ukrainian]

2. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія. Ірпінь : УДФС України, 2016. 396 с.

Koliada T. A. (2016). Formuvannia biudzhetnoi stratehii Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka: monohrafiia. [Formation of budget strategy of Ukraine: theory, methodology, practice]. Irpin: UDFS Ukrainy. 396 s. [in Ukrainian]

3. Міщенко Д. А., Міщенко Л. О. Удосконалення механізму управління бюджетними видатками в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1043> (дата звернення: 24.03.2020).

Mishchenko D. A., Mishchenko L. O. (2017). Udoskonalennia mekhanizmu upravlinnia biudzhethnymy vydatkamy v Ukraini. [Improving the mechanism of budget expenditure management in Ukraine]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok [Public administration: improvement and development], 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1043> [in Ukrainian] (24 berezen 2020)

4. Ватаманюк-Зелінська У. З. Роль стратегічного планування видатків державного бюджету у забезпеченні соціально-економічного розвитку України. *Інноваційна економіка. Науково-виробничий журнал*. 2019. № 3–4 (79). С. 24–30.



Vatamaniuk-Zelinska U. Z. (2019). Rol stratehichnoho planuvannya vydatkiv derzhavnogo biudzhetu u zabezpechenni sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [The role of strategic planning of state budget expenditures in ensuring the socio-economic development of Ukraine]. *Innovatsiina ekonomika. Naukovo-vyrobnychy zhurnal* [Innovative economy: research and production journal], 3-4 (79). S. 24-30. [in Ukrainian]

5. Дем'янчук О. І. Фіскальний потенціал місцевих бюджетів України. *Науковий вісник НУДПС України. Серія «Економіка, право»*. 2011. № 4 (55). С. 121–128.

Demianchuk O. I. (2011). Fiskalni potentsial mistsevykh biudzhetyv Ukrainy [Fiscal potential of local budgets of Ukraine]. *Naukovyi visnyk NUDPS Ukrainy. Seriya ekonomika, pravo* [Scientific Bulletin of NULES of Ukraine. Series economics, law], 4 (55). S. 121–128. [in Ukrainian]

6. Бюджетний Кодекс України. URL: [https://www.google.com/search?q=%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9+%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81+%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8+2020&oq=%D0%B1&aqs=chrome.0.69i5913j69i57j0j46.1846j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9+%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81+%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8+2020&oq=%D0%B1&aqs=chrome.0.69i5913j69i57j0j46j0j46.1846j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8) (дата звернення: 17.04.2020).

Biudzhetni Kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. URL: <https://www.google.com/search?q=%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9+%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81+%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8+2020&oq=%D0%B1&aqs=chrome.0.69i5913j69i57j0j46.1846j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8> [in Ukrainian] (17 kviten 2020)

7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки проектів порядків використання коштів державного бюджету. Наказ Міністерства фінансів України від 25.11.2010 № 1458. Редакція від 21.01.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v1458201-10/conv?lang=ru> (дата звернення: 17.04.2020).

Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo pidhotovky proektiv poriadkiv vykorystannia koshtiv derzhavnogo biudzhetu [About the statement of Methodical recommendations concerning preparation of projects of procedures for use of means of the state budget]. *Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 25.11.2010 № 1458* [Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated 25.11.2010 № 1458]. *Redaktsiia vid 21.01.2020* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v1458201-10/conv?lang=ru>. [in Ukrainian] (17 kviten 2020)

8. Кулініч О. Аграрна стратегія для України: чому це важливо? URL: <https://blog.liga.net/user/okulinich/article/33121> (дата звернення: 17.04.2020).

Kulinich O. (2019). Ahrarna stratehiia dlia Ukrainy: chomu tse vazhlyvo? [Agrarian strategy for Ukraine: why is it important?]. *Liha. Blohy*. 15.04.2019. URL: <https://blog.liga.net/user/okulinich/article/33121>. [in Ukrainian] (17 kviten 2020)