

Ю. Д. РАДИОНОВ,  
кандидат экономических наук,  
начальник отдела адаптации международных стандартов  
Счетной палаты Украины

## ОСНОВНЫЕ ВИДЫ И СУТЬ БЮДЖЕТНЫХ НАРУШЕНИЙ

*Исследована проблема возникновения бюджетных нарушений. Приведены их основные виды, охарактеризована суть бюджетных злоупотреблений. Предложены направления совершенствования бюджетной системы с целью снизить количество бюджетных нарушений и предотвратить неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств.*

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, нецелевое неэффективное использование средств, виды бюджетных нарушений, распорядители бюджетных средств.

*The problem of the appearance of budget violations is studied. Their main forms are presented, and the essence of budget abuses is characterized. Some directions for the improvement of the budget system with the purpose to decrease the number of budget violations and to prevent the nonefficient nontarget use of budget assets are proposed.*

**Keywords:** budget process, types of budget violations, managers of budget assets.

В период мирового финансового кризиса очень важно осознать роль и значение бюджетных нарушений, поскольку сохранить стабильность финансовой системы страны, а тем более обеспечить экономический рост, при таких обстоятельствах достаточно сложно.

Проведенный нами анализ положения дел в Украине показал, что масштабы и темпы роста количества бюджетных нарушений не только не уменьшаются, а наоборот, ежегодно увеличиваются, поэтому с учетом низкой эффективности бюджетной системы борьба с данными явлениями должна стать одним из главных приоритетов внутренней политики государства.

Исследования убеждают, что причины появления бюджетных нарушений нужно искать в плоскости постоянного несоблюдения нормативно-правовых актов, норм и принципов действующего законодательства. Даже выделение некоторых видов нарушений последнего в отдельную статью Бюджетного кодекса Украины (ст. 116) существенно не улучшило ситуацию. Так, за 2009 г. Счетная палата установила факты нарушений на общую сумму свыше 21,536 млрд. грн., из нее: незаконное, в том числе нецелевое, использование средств – 10,820 млрд. грн., неэффективное – более 11,454 млрд. грн.<sup>1</sup> В 2010 г. этот показатель вырос до 30,520 млрд. грн. (соответственно, 16,118 и около 14,399 млрд. грн.)<sup>2</sup>.

Анализ динамики бюджетных нарушений приводит к выводу, что их объемы имеют устойчивую тенденцию к росту. Полнее постичь масштабы этого явления помогают убедительные цифры: в 2008 г. размеры таких нарушений в финансовом выражении достигли 1,3%, в 2009 г. – 2,3, а в 2010 г. – 2,8% ВВП.

Конечно, объемы бюджетных нарушений были бы намного больше, если бы мы показали не только данные Счетной палаты, а и сводный показатель по типам нарушений по всем контролирующим органам. Но такая статистическая инфор-

<sup>1</sup> См.: Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. К., 2010, с. 25.

<sup>2</sup> См.: Звіт Рахункової палати України за 2010 рік. К., 2011, с. 24.

мация отсутствует, да и приведенные примеры, на наш взгляд, достаточно ярко демонстрируют уязвимость финансовой системы Украины. Выявленные Счетной палатой объемы бюджетных нарушений вызывают тревогу, ведь они негативно влияют на благополучие населения и экономический рост. Как отмечает известный автор, “оптимизация бюджетных расходов, их целевая направленность, высокий уровень эффективности использования создают бюджетный эффект экономического роста”<sup>3</sup>.

Наработка обоснованных мер по уменьшению количества бюджетных нарушений должна быть ключевой задачей всей системы государственного управления, поскольку снижение или полное устранение злоупотреблений подобного рода в перспективе даст возможность предоставлять гражданам качественные услуги и улучшать социальные стандарты жизни.

Несмотря на то, что проблемы бюджета рассматриваются в целом ряде научных работ (в частности, В. Демьянишина, И. Запатриной, С. Слухая, И. Чугунова, В. Федосова, С. Юрия и др.), многие вопросы, связанные с эффективным использованием денежных средств, еще нуждаются в исследованиях.

Практика свидетельствует, что участники бюджетного процесса постоянно не соблюдают требований Бюджетного кодекса Украины, например, принцип справедливости и непредвзятости распределения общественного богатства (п. 9 ст. 7), принцип эффективности и результативности (п. 6 ст. 7), который предполагает использование средств с максимальной пользой в экономической и социальной сферах. Приведенные цифры указывают на то, что бюджетные нарушения – не случайное, а системное явление в бюджетном процессе, устранить которое с помощью односторонних мер невозможно. Здесь нужны комплексные действия с использованием эффективных рычагов и инструментов влияния, направленных на ликвидацию коренных причин этих позорных экстерналий.

Следует отметить, что бюджетные нарушения характерны не только для Украины. Скажем, в 2009 г. в странах ЕС расходы единого европейского бюджета составляли 109,142 млрд. евро, из которых 55 млрд. евро было выделено на нужды сельского хозяйства. Вместе с тем незаконное использование субсидий достигло почти 5 млрд. евро<sup>4</sup>. Недавно член исполнительного совета Европейского центрального банка Йорг Асмуссен заявил, что хотел бы увидеть официальный документ, который бы предоставлял Суду ЕС полномочия следить за выполнением всех бюджетных правил, а также предложил максимально ограничить послабления для нарушителей финансовой дисциплины<sup>5</sup>. Понятно, что применение таких жестких мер влияния на них, при том, что единый бюджет Евросоюза имеет очень мощный запас финансовой устойчивости, указывает на серьезность проблемы. Что же говорить об Украине, для которой потери, которые она несет из-за низкой эффективности бюджетной системы, вообще недопустимы!

По мнению одного из исследователей, именно отсутствие дисциплины по выполнению принятых решений и единства в действиях органов государственной власти снижает эффективность бюджетной политики<sup>6</sup>, но, наверное, есть

<sup>3</sup> В о р о н и н Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М., “Финансовый контроль”, 2005, с. 223.

<sup>4</sup> С м.: Б о н д а р е н к о Д. Бюджет Евросоюза оказался дырявым. “Экономические известия” от 12 ноября 2010 г., с. 6.

<sup>5</sup> С м.: Європейському суду дозволять штрафувати країни за бюджетні порушення (<http://www.24tv.ua>).

<sup>6</sup> С м.: Л и с я к Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України. К., ДННУ АФУ, 2009, с. 544.

еще и первопричины, выявление всей совокупности которых позволит изучить основные виды, типы и суть бюджетных нарушений. На этой базе можно будет прогнозировать возможные негативные последствия и разрабатывать действенные механизмы предотвращения правонарушений в бюджетном процессе.

В этой статье мы осуществили попытку осветить очерченные вопросы и выяснить тенденции проявления нарушений в зависимости от времени и обстоятельств. Проведенная работа привела к следующему выводу: главное в возникновении бюджетных нарушений – это условия, в которых осуществляется бюджетный процесс, и влияние разнообразных факторов. Наша гипотеза подкрепляется общей схемой, благодаря которой конкретизируется научный поиск и логично структурируются достигнутые результаты (рис. 1).



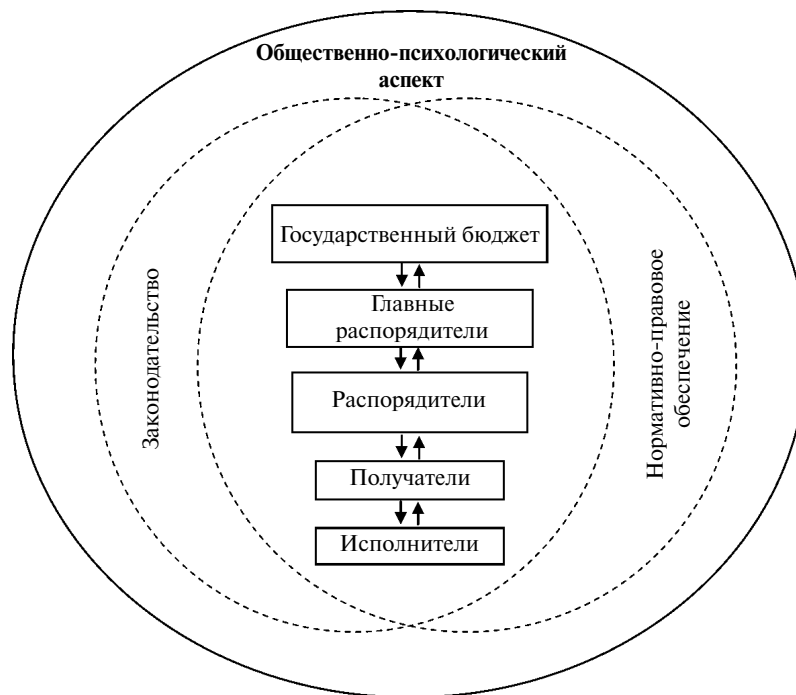
**Рис. 1. Общая схема исследования проблемы бюджетных нарушений**

Установив так называемые “очаги” возникновения бюджетных нарушений, мы получили возможность систематизировать, классифицировать и ранжировать все их виды, а затем распределить их по основным сферам происхождения. Так образовались три основные группы факторов бюджетных нарушений, а именно: **“законодательство”**, **“нормативно-правовое обеспечение”**, **“общественно-психологический аспект”**. Такая систематизация бюджетных нарушений по происхождению дает возможность отделить конкретный факт от остальных подобных, но иных по природе, подробно исследовать условия их возникновения, а также разработать и принять соответствующие предупредительные меры для недопущения негативов в будущем.

Кроме того, мы различаем отдельные уровни, на которых появляются бюджетные нарушения. Их пять: **“государственный бюджет Украины”**, **“главные распорядители”**, **“распорядители низшего уровня”**, **“получатели”**, **“исполнители”**.

Эта градация иллюстрируется четкой схемой (рис. 2), которая объективно показывает, где, под действием какого фактора и на каком уровне допускаются нарушения. Схема наглядно демонстрирует реальный механизм функциониро-

вания бюджетной системы и отображает полную, завершенную картину “очагов” возникновения злоупотреблений.



**Рис. 2. Схема взаимного влияния факторов появления бюджетных нарушений**

Все стадии бюджетного процесса – от составления проекта бюджета, то есть планирования, подготовки бюджетных запросов с обоснованием их показателей до утверждения государственного бюджета Украины на соответствующий год, а далее и выполнение бюджета, утверждение росписи, смет, паспортов бюджетных программ, порядка использования бюджетных средств, движения финансов к исполнителям (то есть подрядчикам или субподрядчикам) и отчетности о выполнении бюджета – реализуются в поле названных трех сфер и пяти уровней.

Так, на самом высоком уровне – “государственный бюджет Украины” – допускаются нарушения законодательства в процедурах составления, рассмотрения проекта государственного бюджета Украины на соответствующий год, сроках принятия закона о государственном бюджете в целом, обоснованности утвержденных в нем прогнозных макропоказателей социально-экономического развития государства.

Отметим, что ко второму уровню мы отнесли Кабинет Министров Украины и другие центральные органы исполнительной власти, поскольку, хоть они и не всегда являются главными распорядителями средств, их действия влияют на решения и поступки конкретных участников процесса, и это в конечном счете приводит к возникновению бюджетных нарушений. Следует уточнить, что здесь может иметь место “эффект домино” по всей вертикали распорядителей, получателей бюджетных средств и исполнителей работ. Например, в течение 2011 г. Кабинет Министров Украины принял 29 постановлений относительно порядков использования средств по соответствующим программам; к сожалению, эти документы не содержат мер влияния на главного распорядителя, распорядителей денежных

средств низшего уровня и получателей бюджетных средств в случае невыполнения ими бюджетной программы <sup>7</sup>. Таким образом, действия правительства дают возможность участникам бюджетного процесса не соблюдать бюджетную дисциплину и не способствуют рациональному использованию денежных средств.

Нарушения норм действующего законодательства иногда вызваны не только неурегулированностью его отдельных положений, хоть и такая проблема существует. Например, с 2001 по июль 2010 г., когда была принята новая редакция Бюджетного кодекса Украины, окончательно не сформулированы основные принципы, порядок и условия предоставления субвенций на выполнение инвестиционных проектов, что служило поводом для большого количества нарушений. Бывают случаи, когда к бюджетным нарушениям приводят незнание или свободное толкование распорядителем денежных средств законодательных норм и принципов. Многочисленные нарушения являются следствием невыполнения задач и функций со стороны соответствующих министерств. Например, Министерство финансов не всегда в полной мере выполняет требования ст. 111 Бюджетного кодекса Украины, согласно которым оно обязано осуществлять контроль за соблюдением законодательства на каждой стадии бюджетного процесса в отношении как государственного, так и местных бюджетов. Еще одна причина нарушений, о которых идет речь, — несвоевременное принятие Кабинетом Министров Украины тех или иных нормативных документов, касающихся порядка или направлений использования бюджетных средств, запоздавшее утверждение методик расчета средств, перечней объектов для финансирования и т. д. Например, в 2011 г. аудиты показали, что такие случаи не единичны. Так, Кабинет Министров Украины не обеспечил надлежащего выполнения государственного бюджета в части его нормативно-правового регулирования в соответствии со ст. 20 и 97 Бюджетного кодекса Украины <sup>8</sup>.

Министерство экономического развития и торговли Украины систематически нарушает порядок использования денежных средств резервного фонда. Ежегодно почти все участники бюджетного процесса допускают нарушения в сфере государственных закупок.

Бывают случаи, когда нарушения норм действующего законодательства и некоторых нормативно-правовых актов вызваны сознательными действиями власть имущих, — имеется в виду так называемое “ручное управление”.

**На уровне главных распорядителей денежных средств, правительства, министерств и ведомств чаще всего допускаются следующие виды нарушений:**

- не определены механизм и критерии в расчете объемов средств;
- отсутствуют методики расчета потребности в финансировании;
- искажение тендерного процесса (игнорирование принципа конкурентности, ограниченный круг участников и др.);
- формальный подход Министерства финансов Украины к определению объемов денежных средств, утверждению им бюджетных назначений в размерах, которые намного меньше потребности и непропорциональны в части главных распорядителей средств. При этом экономические обоснования диспропорций, как правило, отсутствуют;
- рассеивание бюджетных средств, которое влечет за собой увеличение объемов незавершенного строительства;

<sup>7</sup> См.: Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік. Рахункова палата України. К., 2012 ([http://portal.rp.int/img/files/Buletyn\\_vykon\\_budg\\_2011.pdf](http://portal.rp.int/img/files/Buletyn_vykon_budg_2011.pdf)), с. 27.

<sup>8</sup> См.: там же, с. 24.

– нормативно-правовая неурегулированность отдельного отражения в учете и отчетности сумм субвенций, что делает непрозрачным движение средств и усложняет контроль за их использованием;

– несоблюдение Государственным казначейством Украины Порядка кассового выполнения государственного бюджета по расходам по перечислению субвенций, предусмотренного ст. 108 Бюджетного кодекса Украины;

– необеспечение органами Госказначейства обслуживания госбюджета в соответствии со ст. 48 Бюджетного кодекса Украины, нарушение ими процесса на стадии осуществления расходов, отсутствие контроля за целевой направленностью субвенций в соответствии с экономической классификацией расходов, преждевременное перечисление этими органами средств заказчику (скрытое кредитование);

– предоставление недостоверных отчетных данных о выполнении бюджетных программ;

– признание хозрасчетных предприятий распорядителями средств субвенций;

– распределение объектов между распорядителями средств низшего уровня без учета отраслевой или управленческой принадлежности;

– выделение значительной суммы средств в конце бюджетного периода, когда их освоение невозможно.

**Распорядители денежных средств чаще всего допускают следующие виды нарушений:**

– задержка перечисления сумм субвенций исполнителям работ;

– невыделение в составе местного бюджета расходов, которые будут осуществляться за счет субвенций из государственного бюджета, из-за чего теряется прозрачность движения средств, усложняется контроль за их целевым использованием в соответствии с экономической классификацией расходов;

– пополнение уже утвержденного списка объектов капитального ремонта, реконструкции, реставрации дополнительными названиями, не имеющими отношения к данным работам, без определения производственных операций;

– отсутствие надлежащей конкретизации расходования средств субвенций;

– принятие органами местного самоуправления решений об использовании средств субвенций по собственному усмотрению, без надлежащего согласования;

– направление субвенций из государственного бюджета не по целевому назначению;

– длительное выделение средств на одни и те же объекты “порциями” (рассеивание финансовых средств, рост количества долгостроев);

– игнорирование принципа завершения ранее начатых строек, технического переоснащения и реконструкции действующих объектов;

– отсутствие контроля за правильностью определения стоимости строительства объектов на стадии подготовки проектно-сметной документации и дальнейшей реализации проекта;

– формальное отношение к применению бюджетной классификации, что приводит к нарушениям в использовании бюджетных средств;

– необеспечение полноты финансирования, несвоевременное перечисление средств, отсутствие оперативности в процессе принятия решений по распределению и расходованию полученных ресурсов;

– выделение средств не на приоритетные направления социально-экономического развития города, области, а на содержание городского жилищного и коммунального хозяйства, погашение задолженности прошлых лет и кредитов;

– постоянные остатки денег на счетах распорядителей средств в органах Государственного казначейства, низкие темпы освоения полученных сумм, то есть неоперативное управление финансовыми ресурсами;

– отсутствие координации действий распорядителей средств низшего уровня.

**Получатели средств чаще всего допускают следующие виды нарушений:**

– применение в заключенных контрактах динамической договорной цены, что приводит к росту стоимости строительно-монтажных и ремонтно-реставрационных работ;

– нарушение порядка ценообразования в строительстве (в договорную цену на стадии заключения дополнительного соглашения не включается стоимость материалов, изделий, конструкций, а также эксплуатации машин и механизмов);

– отсутствие указаний на конкретный вид металлопроката для изготовления конструкций (согласно рабочим чертежам и спецификациям к нему);

– превышение подрядчиками сроков использования аванса, неначисление штрафных санкций за нарушение договорных обязательств;

– отсутствие взаимных сверок остатков основных средств, нематериальных активов, товарно-материальных ценностей, денежных средств, статей баланса, то есть формальное проведение инвентаризации;

– договоры на ответственное хранение материально-технических ресурсов не подписываются, что свидетельствует о безответственности и формальном подходе.

**Исполнители работ чаще всего допускают следующие виды нарушений:**

– несвоевременное выполнение запланированных объемов и видов работ;

– нарушение условий договора о поставке и монтаже оборудования;

– использование аванса на мероприятия, не предусмотренные условиями контракта;

– несоответствие объемов использованных строительных материалов, указанных в актах выполненных работ, данным дефектных актов по демонтированным, сданным на склад и фактически полученным для монтажа материалам;

– значительное превышение среднерегionalных цен на отдельные строительные материалы;

– отсутствие обоснования динамической договорной цены, что в конечном итоге приводит к росту тендерной цены;

– нарушения требований Государственных строительных норм.

Приведенные перечни видов нарушений неполные, они не отражают весь спектр злоупотреблений в бюджетном процессе. Однако и этого достаточно, чтобы засвидетельствовать масштабы проблем в данной сфере, вызванных как несовершенством нормативно-правового обеспечения, так и влиянием среды, в которой реализуются социально-экономические отношения. Проведенные нами исследования убеждают, что бюджетные нарушения являются серьезной угрозой для экономики Украины, развития ее социальной сферы.

Изучая причины возникновения бюджетных нарушений, их основные виды и суть, мы пришли к выводу, что все трудности вызваны разными обстоятельствами и факторами; среди них действовал и фактор “рабочего места”, что, как правило, касается управленцев среднего звена и обусловлен, в частности, чрезмерным бумажным документооборотом, несвоевременным информированием о тех или иных событиях, непредвиденными сбоями в системе или процессах, приводивших к созданию внештатной ситуации и требовавших соответствующей реакции, и др.

Мы убеждены, что слишком большой объем бумажной работы, тем более, когда она выходит за рамки служебных обязанностей, свидетельствует о непродуктивном использовании рабочего времени. Те усилия, которые работающий должен был бы концентрировать на выполнении поставленных задач, направлены на второстепенные моменты, поэтому он не может своевременно сориентироваться, учесть все возможные упущения и риски, выработать единственно правильную позицию для осуществления своевременных управленческих шагов.

Проанализировав обстоятельства, влиявшие на бюджетные решения, мы увидели, что ситуация все время менялась. Например, в 2002 г. оперативным действиям и эффективному использованию бюджетных средств мешала система, при которой информация о сумме финансирования поступала от главного распорядителя по телефону. То есть он должен был распределить бюджетные ассигнования между распорядителями средств нижнего уровня и в устной форме уведомить их об открытии финансирования. На названную им сумму распорядители низшего уровня готовили распределения для своей сети получателей денежных средств и предоставляли эти бумаги на подпись главному распорядителю, а далее они поступали в органы Госказначейства для осуществления трансферов. Такой недействительный, негибкий механизм усложнял работу всех участников бюджетного процесса и не позволял результативно освоить бюджетные назначения.

Со временем количество определенных видов бюджетных нарушений значительно уменьшилось. Однако отсутствие некоторых из них в приведенных перечнях совсем не означает, что они полностью преодолены. Скорее всего, несколько снизилось внимание к этим видам нарушений со стороны контролирующих органов, а сама проблема не исчезла. Среди таких нарушений мы выделяем: *непрозрачное движение денежных средств, несвоевременное перечисление нужных сумм, нецелесообразность и необоснованность выделения бюджетных ассигнований, неудовлетворительное состояние договорных отношений и т. д.* Отметим, что с усовершенствованием законодательства бюджетные нарушения трансформировались в соответствии с новыми реалиями и обстоятельствами.

Проведенные исследования дают основания обобщить наш вывод, который состоит в том, что суть нарушений – в несоблюдении участниками бюджетного процесса норм действующего законодательства, нормативно-правовых актов, а многочисленные трудности являются следствием сознательных действий управленцев, направленных на заведомо неэффективное и нецелевое использование государственных денег. К сожалению, 70% бюджетных нарушений связаны именно с человеческим фактором, то есть с отсутствием профессионального мастерства, компетентности, ответственности работников.

Однако немало трудностей обусловлены действием также внешнего фактора. Мы имеем в виду “общественно-психологический аспект”, который тесно связан с социально-экономическими отношениями, возникающими между людьми в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных и духовных благ. Как известно, на формировании благоприятного “общественно-психологического аспекта” положительно сказываются утверждение гражданских свобод человека и снижение коррупции в стране. В связи с этим приходится констатировать, что характеристики “общественно-психологического аспекта” в Украине далеки от идеальных; также у нас отсутствуют цивилизованные подходы, стандарты и методы управления бюджетными средствами.

Кроме того, нет механизма адекватного реагирования всех участников бюджетного процесса на выявленные случаи бюджетных нарушений. Недостатки



в законодательстве, нормативно-правовом обеспечении, работе главных распорядителей, распорядителей низшего уровня, получателей и даже исполнителей ликвидируются не сразу либо вообще остаются без внимания. Поэтому негативные тенденции иногда становятся нормой для всех участников бюджетного процесса. Тот факт, что даже нецелевое использование бюджетных средств не всегда влечет за собой серьезные последствия для тех, кто совершил данное правонарушение, указывает на отсутствие в распоряжении государства мер для недопущения такой ситуации и системного, эффективного, рационального использования имеющихся финансовых ресурсов. Потребность в высокопрофессиональном управлении со стороны государства в сфере финансовых отношений диктует необходимость реформировать существующую в Украине систему государственного финансового контроля<sup>9</sup>. Нынешний бюджетный механизм использования средств, как видим, заведомо небезопасен. Финансовые ресурсы как инструмент создания комфортных условий для жизни и труда наших граждан сегодня не выполняют своих функций.

Эффективно влияют на улучшение бюджетной дисциплины и качества управления бюджетными средствами такие общеизвестные принципы, как гласность, своевременное и адекватное реагирование общества на результаты деятельности разных структур и органов государственной власти. В Украине эти гражданские институты еще недостаточно развиты, рычаги влияния на работу распорядителей бюджетных средств у общества отсутствуют.

В вопросах эффективности использования бюджетных средств многое зависит и от бюджетной культуры всех распорядителей и получателей средств, опыта и профессионализма чиновников, их умения отвечать на современные вызовы, взвешенно и обоснованно действовать и отстаивать государственные интересы.

*Статья поступила в редакцию 10 апреля 2012 г.*

---

<sup>9</sup> См.: Шевченко Н. І., Куліченко В. О. Державний фінансовий контроль в Україні: сучасний стан, проблематика, напрямки реформування. Академія муніципального управління, 2012 (<http://www.dy.nayka.com.ua>).