

УДК 336.532.2

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

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

*Исследованы процессы выполнения бюджета, приведены некоторые примеры неэффективного использования бюджетных средств и низкого уровня результативности расходов бюджета. Обоснована необходимость оценки эффективности государственных расходов. Предложены меры по применению критериев оценки эффективности расходов к каждой программе, функции, которые должны обеспечить рациональное использование бюджетных назначений в соответствии с задекларированной целью.*

**Ключевые слова:** государственный бюджет, расходы бюджета, критерии оценки, неэффективное использование денежных средств, эффективность, бюджетная классификация, бюджетная программа, функции, распорядители денежных средств.

---

Yu. D. RADIONOV,  
Cand. of Econ. Sci.,  
The Head of the International Standards  
Adaptation Department, The Accounting Chamber of Ukraine  
(Kiev)

## EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC SPENDING

*The processes of implementation of the budget are studied, and some examples of the inefficient use of budget funds and the low efficiency of government expenditures are given. The need for evaluating the efficiency of public spendings is substantiated. Some measures on the application of the criteria for evaluating the efficiency of spendings to each program and function are proposed, which should ensure a rational use of budget allocations in accordance with the declared goal of budget funds.*

**Keywords:** state budget, budget expenditures, evaluation criteria, inefficient use of resources, efficiency, budget classification, budget program, functions, managers of funds.

Состояние социально-экономического развития требует от правительств стран применения прогрессивных форм, методов и принципов управления расходами между уровнями бюджетной системы. Эта потребность возникает в результате объективной необходимости достичь устойчивой динамики развития экономики, обеспечить население лучшими товарами и современными видами услуг.

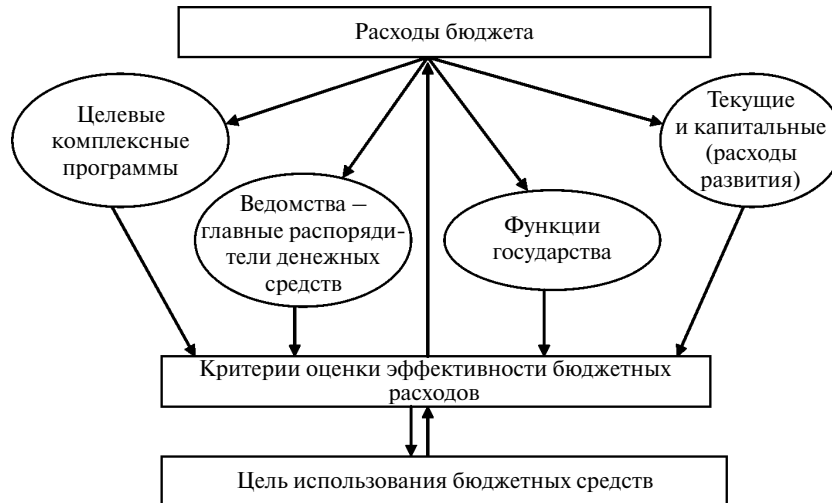
Бюджет как инструмент регулирования социально-экономических процессов через функцию управления его расходной частью влияет на количественные и качественные показатели общественной жизни. Структура расходов по своему содержанию и экономической сущности должна полностью отвечать состоянию развития социально-экономических отношений страны и быть направленной на перспективу. Если это условие не удовлетворяется, экономика страны, ее социальное развитие обречены на выживание. В этом контексте ключевая задача для Правительства – формирование такой системы государственных расходов, кото-

рая могла бы обеспечить максимальное достижение цели по каждой статье государственных расходов, по каждой бюджетной программе, на всех уровнях бюджетной системы, преобразование бюджетного механизма в действенный инструмент реализации социально-экономической стратегии развития государства. Правительство через систему государственных расходов стимулирует деловую активность, оживляет экономическую деятельность, сдерживает безработицу, решает вопрос преодоления бедности, ограничивает угрожающую дифференциацию доходов населения и др.

В Бюджетном кодексе Украины дано определение понятия расходов бюджета. Это средства, направленные на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом, за исключением средств на погашение основной части долга и возврата сумм, чрезмерно переплаченных в бюджет. Расходы бюджета – это расходы бюджета и средства на погашение основной суммы долга, размещение бюджетных средств на депозитах, приобретение ценных бумаг\*.

Согласно бюджетной классификации, государственные расходы формируются по отдельным статьям и четырем уровням (рис.):

- 1) программная классификация расходов – это расходы бюджета в разрезе целевых комплексных программ;
- 2) ведомственная классификация расходов – это расходы бюджета в разрезе ведомств – главных распорядителей денежных средств;
- 3) функциональная классификация расходов – это расходы бюджета на выполнение конкретных функций государства по соответствующим направлениям;
- 4) экономическая классификация расходов – это текущие и капитальные расходы бюджета (расходы развития), кредитование за вычетом погашения.



**Критерии оценки эффективности бюджетных расходов**

Что касается расходов и доходов местных бюджетов, то они делятся на те, которые учитываются в определении объемов межбюджетных трансфертов, и те, которые не учитываются в нем. Первые (определенный перечень налогов и сборов) составляют так называемую корзину доходов, являются обязательными платежами и закрепляются за бюджетами местных органов власти.

\* Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Из государственного бюджета осуществляются расходы на государственное управление — законодательную, исполнительную, судебную власть, международную деятельность, фундаментальные и прикладные исследования, национальную оборону, правоохранительную деятельность и безопасность государства, государственные инвестиционные проекты, программы и др.

Расходы на образование, здравоохранение, социальную защиту, культуру и искусство, жилищно-коммунальное хозяйство разграничиваются между государственным и местными бюджетами.

Таким образом, расходы являются важным показателем финансовой деятельности и развития государства. Они отражают непрерывный процесс использования государством (в лице уполномоченных органов) средств бюджета и внебюджетных фондов, собственных средств предприятий и организаций на потребности, определенные в соответствующих утвержденных актах о бюджете. Объемы расходов зависят, с одной стороны, от возможностей бюджета, а с другой — от государственных задач и функций, которые закрепляют прогнозы целевых социально-экономических программ и стратегических направлений.

В работах известных отечественных ученых И.М. Бескида, О.Д. Василика, В.М. Гейца, Т.И. Ефименко, В.П. Кудряшова, И.А. Лютого, И.А. Луниной, В.М. Опарина, И.Я. Чугунова и других основательно исследуются вопросы бюджета, экономической природы бюджетной политики и экономического развития. Однако до сих пор не существует четкого подхода к оценке эффективности расходов бюджета с целью достижения лучших результатов социально-экономического развития страны.

Таким образом, целью статьи является обоснование подходов к оценке бюджетных расходов и предложений по их использованию в практической деятельности.

По мнению некоторых ученых, недостаточная эффективность использования финансов государственного сектора экономики как одного из инструментов обеспечения социально-экономического развития прежде всего связана с отсутствием научно обоснованных подходов к определению и конкретизации составляющих, главных факторов формирования, методов оценки и механизмов повышения эффективности [1, с. 120]. Действительно, эффективность является одной из самых сложных категорий экономической науки. Она значительно трансформировалась с того времени, когда ее впервые ввели представители классической политэкономии (Ф. Кенэ и В. Петти). В первоначальном употреблении “эффективность” рассматривалась не отдельно как определенная категория, а была результатом оценок правительственных и частных мероприятий, направленных на улучшение экономической жизни государства того времени.

Сегодня термин эффективность как экономическая категория — достаточно сложное и многогранное понятие. Ее принято определять с помощью таких элементов, как продуктивность, результативность и экономность. Продуктивность — это соотношение между результатами (выпуском продукции, предоставлением услуг, выполнением работ) и использованными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми). Результативность — это степень соответствия фактических результатов запланированным. Экономность — это достижение прогнозируемых целей при наименьшем объеме денежных средств или получение значительно лучшего результата за тот же объем денежных средств.

На наш взгляд, эффективность как экономическую категорию следует рассматривать и соответственно исследовать: отдельно в разрезе каждого экономического

направления и комплексно — оценивая влияние результатов или всех полученных эффектов на социально-экономическое развитие и улучшение условий жизни населения. В системном, или комплексном, понимании этот термин включает в себя те достижения, которые есть в экономике, социальной сфере, политике и др. Мы разделяем мнение тех ученых, которые утверждают, что при оценках общей эффективности государственного сектора экономики речь всегда должна идти о социально-экономической эффективности, которая формируется как стоимостная оценка социальных эффектов и экономической эффективности в целом, а также в разрезе бюджетной и финансовой составляющих [1, с. 55].

В вопросах использования бюджетных средств термин “эффективность” имеет ключевое значение, поскольку дает возможность оценить комплекс применяемых или проведенных общественно-необходимых работ, предоставленных услуг, закупленных товаров. Эффективность в ее общем социально-экономическом понимании позволяет стоимостно оценить достигнутые результат и эффект. Таким образом, экономическая эффективность — это прежде всего получение максимума возможных благ от использованных ресурсов. На наш взгляд, оценка эффективности государственных расходов является важным фактором оптимизации и совершенствования структуры расходов. Это сравнение, с одной стороны, результата и социально-экономических благ, а с другой — задействованных ресурсов (расходов бюджета) в достижении соответствующей цели. По своей экономической сути оценка эффективности государственных расходов дает возможность выяснить, насколько эффективными и рациональными являются деятельность и поведение распорядителей денежных средств в стремлении достигать максимальных результатов от государственных, и прежде всего бюджетных, ресурсов. Содержание оценки эффективности государственных расходов состоит в гармонии взаимодействия всех звеньев и составляющих бюджетной системы для рационального использования бюджетных средств и достижения соответствующих значительных экономических, социальных и других результативных показателей. Использование бюджетных средств через бюджетную систему осуществляется преимущественно с одной целью — для реализации поставленных целей в экономике и социальной политике, улучшения экологической ситуации. Иными словами, усилия экономической, в том числе бюджетной, системы направлены на удовлетворение важных общественных потребностей, а эффективность в ее общем понимании (в частности, государственных расходов) — это степень достижения цели или отношение полученного результата к поставленной цели. Чтобы определить эффективность всего государственного сектора, необходимо соотнести объем финансовых ресурсов, в том числе расходов бюджета, и фактически полученные результат, выгоду, пользу, социальный эффект, экологические последствия.

Важность оценки эффективности государственных расходов очевидна, поскольку уровень эффективности использования бюджетных средств дает возможность избежать бюджетных рисков сегодня и в будущем, обеспечить финансовую устойчивость, уверенно двигаться в направлении социально-экономического развития. Необходимость оценки продиктована, прежде всего, общественной потребностью наращивания объемов производства, роста ВВП, преодоления бедности, снижения уровня безработицы, улучшения социальных стандартов жизни. Таким образом, те вызовы, которые стоят в настоящее время перед страной, требуют как можно более продуктивного использования какого-либо средства и ресурса, каждой бюджетной копейки для стимулирования экономического раз-

вития, наращивания объемов производства и достижения лучших результатов в социальной сфере. Хотя на законодательном уровне вопрос эффективности не урегулирован, эффективность использования бюджетных средств является одним из главных принципов, на котором основывается бюджетная система Украины. Однако задекларированные положения и практика использования бюджетных средств указывают на существенный дисбаланс между законодательными намерениями и реальностью.

Так, результаты проведенных Счетной палатой аудитов использования бюджетных средств говорят о многочисленных фактах незаконного, нерационального и неэффективного их использования при выполнении государственного бюджета. Причины этих проблем состоят в:

- несоблюдении участниками бюджетного процесса законодательства Украины;
- нормативно-правовой неурегулированности;
- принятии распорядителями денежных средств необоснованных управленческих решений;
- отсутствии надлежащего планирования и прогнозирования расходов и др.

Например, Севастопольская городская госадминистрация, исполком Феодосийского горсовета и исполком Гвардейского сельского совета Симферопольского района в течение 2010–2012 гг. не обеспечили надлежащего контроля за своевременным и законным использованием средств субвенции в 130 млн. грн., выделенной местным бюджетам на развитие социально-экономической сферы Севастополя и других населенных пунктов, в которых дислоцируются военные формирования Черноморского флота РФ на территории Украины. Также установлено неэффективное управление 19,6 млн. грн., которые не были своевременно освоены в бюджетном периоде распорядителями средств. Выявлены бюджетные нарушения на 32 млн. грн. при выполнении строительных работ, было занижение учетной стоимости активов на 15,9 млн. грн. В результате строительство отдельных социально важных объектов своевременно не завершилось\*.

Аудитом эффективности использования денежных средств государственного бюджета, выделенных в 2010–2012 гг. Министерству образования и науки, молодежи и спорта Украины на информатизацию, компьютеризацию и материально-техническое оснащение учебных заведений, установлено, что в 2010 г. министерство не закупило 600 компьютерных комплексов, а на приобретение такого количества техники в 2011 г. понадобилось уже в 1,5 раза больше средств, то есть дополнительно из госбюджета было потрачено 15,1 млн. грн. В 2011 г. при закупке учебных компьютерных комплексов не соблюдены запланированные параметры их комплектации (7 единиц для учеников при нормативе наполняемости классов до 30 чел.), что привело к неэффективным и неэкономным расходам государственного бюджета в сумме 1,3 млн. грн.\*\*.

Действующая система управления средствами субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на компенсацию за льготный проезд и предоставление льгот на услуги связи отдельным категориям граждан в условиях ежегодного увеличения бюджетных назначений (в 2011 г. — 1,7 млрд. грн., в 2012 г. — свыше

---

\* Через організаційні прорахунки — об’єкти не побудовані. — К. : Рахункова палата України, 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740685>.

\*\* Інформатизація шкіл — хотіли як краще, зробили як завжди. — К. : Рахункова палата України, 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740520>.

2,1 млрд. грн.) является фрагментарной, неэффективной и не обеспечивающей результативность этих бюджетных расходов \*.

Примеров незаконного, неэффективного использования бюджетных средств при выполнении государственного бюджета можно привести очень много, поскольку эти случаи неединичны, а наоборот, прогрессируют и приобретают черты системного явления. Таким образом, невозможно существенно усиливать результативность государственных расходов, активизировать экономическую жизнь страны, создавать инвестиционно привлекательную среду, обеспечивать устойчивый рост экономики, улучшать условия жизни и повышать социальные стандарты. Между тем преимущественно нерациональное направление бюджетных расходов на потребление, отсутствие четких макроэкономических ориентиров, низкий уровень бюджетной дисциплины снижают эффективность использования бюджетных ресурсов и замедляют развитие национальной экономики.

Неэффективность расходов является одной из причин дополнительной нагрузки на государственный бюджет и роста внутренних и внешних долговых обязательств страны. Теоретически каждое общество стремится использовать свои ресурсы максимально эффективно, однако на практике достичь этого достаточно сложно. Современные реалии социально-экономического развития государства требуют от каждого участника бюджетного процесса осознания важности сосредоточения его интеллектуальных усилий и ограниченных бюджетных ресурсов на повышении уровня продуктивности использования бюджетных средств на приоритетных направлениях развития страны, региона, отрасли. По высказыванию Г. Саймона, в широком понимании “действовать эффективно” – означает использовать самый короткий путь и самые “дешевые” средства для достижения желаемых целей [2, с. 12].

Решение задач экономического развития определяется эффективностью управления органами власти имеющимися финансовыми, в том числе бюджетными, ресурсами на всех уровнях бюджетной системы. В этом смысле особую важность приобретает задача формирования такой системы расходов, в которой бы элементы были сбалансированы между собой, гармонично дополняли друг друга и в совокупности обеспечивали максимально эффективное достижение цели бюджетной программы и всей бюджетной системы. Как утверждает Л. Лысяк, эффективность расходов бюджета тем выше, чем полнее они отражают реальное движение государственных услуг. Здесь возникает проблема оптимизации государственных расходов. Оптимальная система последних – это такой объем и структура расходов, которые при запланированных параметрах дают максимально возможный экономический, социальный, политический и другие эффекты [3, с. 528]. На наш взгляд, оценку эффективности государственных расходов следует осуществлять на основе четких критериев. Сами по себе критерии оценки эффективности государственных расходов должны быть четко нормированными показателями, приближенными к нормам и стандартам, или отвечать определенным стандартам.

Показатели являются точными и полезными индикаторами состояния отрасли, страны. Они, в свою очередь, позволяют нам видеть состояние экономики и социальной сферы, установить причины проблем и вести поиск эффективных решений для исправления ситуации. Показатели дают возможность держать руку

\* Надання пільг на проїзд – актуальність зберігається. – К. : Рахункова палата України, 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740775>.

на пульсе, характеризовать конкретный момент времени и раскрывать факторы, которые непосредственно определяют функционирование экономики, устанавливать перспективы развития отрасли, региона и страны. Без этой информации прогнозировать экономическую политику можно было бы разве что интуитивно. Таким образом, показатели позволяют определить: экономическое состояние и собственное экономическое “здоровье” общества, политику (стратегию), которая способствовала бы улучшению этого состояния.

Критерии оценки эффективности государственных расходов дают ответ на вопрос о том, в каком направлении необходимо двигаться распорядителю денежных средств для обеспечения высокой эффективности использования государственных средств и достижения конкретной цели (см. рис.). Именно цель дает возможность экономике динамично двигаться к запланированным стратегическим ориентирам.

Учитывая особую природу и сложность понятия “эффективность”, критерии оценки эффективности расходов должны быть разработаны для каждой сферы общественной жизни по тем направлениям, отраслям, для которых выделяются бюджетные средства. Например, в строительстве жилья основным критерием эффективности должны быть расходы на возведение 1 м<sup>2</sup> жилой площади в соответствии с утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документацией. Критерии оценки эффективности расходов должны учитывать специфику отрасли, сегмента рынка, видов экономической деятельности, факторы влияния, отвечать социальным потребностям, экологическим требованиям и т. д.

Для определения эффективности государственных расходов важно дальнейшее совершенствование программно-целевого метода, который применяется в Украине с 2002 г. и базируется на проведении системного анализа полезности и целесообразности расходов. Однако на сегодня этот метод полностью не реализован.

К сожалению, не в каждом паспорте бюджетной программы выписаны четкие критерии оценки эффективности использования бюджетных средств, что не дает возможности осуществить сравнительный анализ и определить степень реализации задач, функций отдельных видов деятельности, финансовых операций, а также достигнутые результаты.

Организационно-методологические основы оценки эффективности бюджетных программ устанавливаются Министерством финансов Украины. Впрочем, иногда возникают противоречия касательно оценки эффективности использования бюджетных средств между Минфином и контролирующими органами, в частности Счетной палатой [4, с. 51]. Решение этой проблемы, на наш взгляд, лежит в плоскости законодательного урегулирования вопроса эффективности использования бюджетных средств с применением четких критериев оценки, поскольку до сих пор, например, нет четкого определения термина “эффективность использования бюджетных средств”.

Таким образом, вполне актуальна и очевидна важность применения системного подхода к оценке эффективности всех расходов бюджета. Более того, совершенствование системы бюджетных расходов является объективно необходимым условием и основой для реализации в стране комплекса экономических реформ, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств и достижение лучшей результативности государственных расходов. Основой при разработке критериев оценки эффективности бюджетных расходов могут быть законодательные нормы, положения нормативно-правовых актов, стандарты (как отечественные, так и международные), научная литература и другие формы, методы,

инструменты, позволяющие объективно оценить степень эффективности государственных расходов.

Необходимо оценивать не только эффективность использования бюджетных средств, но и деятельность главного распорядителя денежных средств, выполнение возложенных на него государственных функций, конкретные действия распорядителей более низкого уровня и получателей. Это позволяет выяснить, насколько административная деятельность, особенно управленческие решения распорядителей средств, способствовали эффективности использования государственных расходов. Такой подход дает возможность оценивать не только средства государственного бюджета, но и качество и эффективность профессионального управления имеющимися финансовыми ресурсами, своевременность (и главное – грамотность) применения всех доступных рычагов и инструментов влияния в плане эффективного использования средств для достижения лучших социально-экономических показателей в соответствии с поставленной целью.

Мы считаем, что критерии оценки эффективности государственных расходов следует применять на всех этапах реализации программ, проектов, выполнения функций. В зависимости от этапов работ и достигнутых результатов оценивание следует делить на *промежуточное* и *конечное*.

Так, Программа газификации сельских населенных пунктов предполагает срок реализации 7 лет и финансирование мероприятий из разных источников в несколько этапов. Поэтому не стоит ждать 7 лет, пока завершится программа, а следует применять критерии оценки и анализировать ее эффективность и рациональное использование бюджетных средств. Это необходимо осуществлять ежегодно, по окончании каждого финансового года (то есть этапов внедрения), и после реализации всей программы.

На промежуточном этапе в соответствии с плановыми показателями следует оценивать объемы освоенных бюджетных средств и полученный фактический результат за год. На завершающем этапе мы должны применять критерии и, соответственно, оценивать не только объемы освоенных государственных средств за все бюджетные периоды, но и полученный конечный результат, сопоставимый с плановым, а также экономические достижения, социальные и экологические последствия. Это дает возможность осуществить комплексную, фактически социально-экономическую, оценку бюджетных расходов и выявить социально-экономический эффект, выгоду или пользу от достижения программной цели. Недопустимо использование бюджетных средств на мероприятия, программы и функции, от которых общество не получит надлежащей отдачи, поскольку в современных условиях необходимо научиться управлять бюджетными ресурсами очень экономно и рационально.

Так, казалось бы, проведение Чемпионата Европы по футболу Евро-2012 стало хорошим поводом для модернизации инфраструктурных объектов в Украине. Ведь всем известно, что дороги, мосты, туннели стимулируют товаропоток, активизируют бизнес-контакты и увеличивают производительность труда, что ведет к росту экономики, ВВП, а также доходов граждан. Аэропорты, пункты пропуска через государственную границу, железнодорожные станции, вокзалы являются воротами страны и создают комфортные условия для обслуживания пассажиров, что ведет к увеличению численности туристов, налаживанию деловых контактов между предпринимателями, перераспределению рабочей силы из низких к высокопроизводительным отраслям, росту транзитных возможностей государства. Однако задействованные для реализации этих мероприятий ресурсы и выделенные из государственного бюджета средства не обеспечили существенного увеличения пассажиропотока. Наоборот, как



засвидетельствовал аудит эффективности использования в 2009–2012 гг. средств государственного бюджета на развитие международного аэропорта “Борисполь”, после проведения Евро-2012 загрузка аэропорта составляет лишь 32%. Стоимость перевозок возрастает, а конкурентоспособность аэропорта снижается. И это касается объекта, который имеет стратегическое значение для экономики страны, обеспечивает около 65% авиационных пассажирских перевозок страны, в том числе 62% — международных! Получается, что 3,7 млрд. грн. было использовано неэффективно и даже с нарушением законодательства. Например, необоснованная корректировка проекта строительства терминала “D” в сторону увеличения его пропускной способности вдвое и создания в нем отдельной зоны для VIP-персон привела к повышению долговых кредитных обязательств аэропорта на 2,6 млрд. грн. (хотя для обслуживания VIP-персон и официальных делегаций хватало мощностей терминала “С”). Такая ситуация создает риски непогашения аэропортом кредитных обязательств, которые на сегодня составляют около 4,3 млрд. грн. В дальнейшем это может привести к перекладыванию этих обязательств на государственный бюджет\*.

Приведенный пример является свидетельством ненадлежащего управления как бюджетными, так и кредитными ресурсами. Расходы государственного бюджета вместо того, чтобы приносить пользу, в частности, создавать комфортные условия и способствовать росту конкурентоспособности экономики, не оправдали соответствующих ожиданий, а нагрузка на госбюджет сегодня и в будущем обязательно увеличится. Данный факт убедительно доказывает необходимость широкомасштабного проведения оценки эффективности расходов бюджета на всех стадиях, этапах от планирования функций, программ, проектов до их завершения, с анализом каждой фазы проектирования, строительства и выполнения конкретных мероприятий. Применение критериев оценки эффективности расходов и анализ состояния дают возможность своевременно выявить проблемы. Если цель использования бюджетных средств в текущем периоде не достигается, то в следующем ее можно скорректировать, уточнить или принять необходимые меры для устранения существующих преград. Без оценки эффективности расходов в текущем бюджетном периоде невозможно надлежащее планирование объемов средств и выделение их в следующем бюджетном периоде (см. рис.), поскольку это приведет лишь к рассеиванию и так ограниченных бюджетных ресурсов. Предыдущий анализ причин возникновения проблем позволяет своевременно обдумывать сделанное и осуществлять взвешенные, обоснованные шаги для корреляции с целью достижения желаемого результата приоритетной цели.

Экономическая эффективность государства в расходной политике состоит в материальном приросте основных фондов в производственной и непроизводственной сферах, увеличении прибыли предприятий, предоставлении качественного образования, подготовке квалифицированных кадров для отраслей экономики, создании надлежащих условий в сфере здравоохранения и др. Поэтому критерии оценки эффективности расходов бюджета должны быть не формальными, а конкретными и обоснованными. Например, в сфере здравоохранения критерием оценки должно быть существенное снижение уровней смертности и заболеваемости. Необходимо оставить в прошлом практику финансирования какой-либо отрасли без оценки эффективности ее деятельности и достигнутых результатов при использовании бюджетных средств, поскольку это не дает возможности для развития и совершенствования. Главной задачей бюджетной политики Украины

---

\* На згадку про чемпіонат. — К. : Рахункова палата України, 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740851>.

в современных условиях должно быть, прежде всего, сокращение непродуктивных расходов бюджета, поскольку это негативно сказывается на финансовом состоянии государства.

Так, по результатам аудита, начиная с 2002 г., при выполнении двух государственных целевых программ и комплекса противотуберкулезных мероприятий с целью контроля за распространением в государстве эпидемии туберкулеза, улучшения эпидемиологической ситуации путем снижения показателей заболеваемости и смертности населения от этой болезни, предотвращения развития химиорезистентного туберкулеза и повышения эффективности лечения не получены ожидаемые результаты. Таким образом, задача государственной целевой программы по преодолению эпидемии туберкулеза, которая выполнялась в 2007–2011 гг., достигнута не была. На ненадлежащем уровне реализуется и новая государственная целевая программа, принятая в 2012 г. И это в то время, когда в мире туберкулез является второй по значимости причиной смерти от инфекционных болезней после СПИДа. По данным ВОЗ, эпидемия туберкулеза в Украине началась в 1995 г., а эта болезнь является одной из причин потери здоровья и трудоспособности, приводит к инвалидности и смертности населения. Из-за его распространения нужно постоянно увеличивать объем расходов из государственного бюджета. Высокий уровень заболеваемости и распространения мультирезистентного туберкулеза обусловлен, прежде всего, недостаточной эффективностью мероприятий, направленных на прерывание цепочки передачи туберкулезной инфекции, несвоевременным выявлением больных в таких формах, которые представляют угрозу для окружающих, несоблюдением схем лечения, а также кадровым кризисом\*.

Приоритетом развития медицинской отрасли должны быть предупреждение и профилактика заболеваний. В этой связи необходимо применять такие критерии оценки расходов бюджета, которые характеризовали бы качество и степень реализации конкретных программных мероприятий и их влияние на снижение заболеваемости по отдельным видам болезней. Если же вопрос касается закупки диагностического медицинского оборудования, то вместе с критериями необходимо оценивать не только сам факт его приобретения и монтажа, а также то, каким образом оно повлияло на показатели выявления болезней, и как изменилась тенденция к лечению и выздоровлению определенной категории граждан.

В области образования критерием оценки эффективности расходов должно быть соответствие подготовленных специалистов потребностям рынка труда, а не количество выпущенных специалистов (в том числе по государственному заказу). В то же время критерием оценки должен быть уровень знаний студентов и приобретенных профессиональных навыков в учебном заведении, что дает им возможность успешно конкурировать на рынке труда, а не пополнять ряды безработных с регистрацией в центрах занятости (что подтверждает факт неэффективного использования бюджетных средств).

Критерии оценки эффективности государственных расходов должны касаться и количественных, и соответствующих качественных показателей. Исходя из этого, критерии оценки следует сделать четкими, надежными, понятными и достижимыми (табл.).

Приведенные в таблице основные свойства и характеристики критериев указывают на то, что они должны предоставлять возможность наиболее точно оцени-

\* Щоб здолати туберкульоз, самих програм замало. – К. : Рахункова палата України, 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740763>.

вать эффективность государственных расходов, отвечать функциям, целям и задачам бюджетной программы, капитальным расходам, расходам развития и др. Если критерии противоречивы, то необходимо, чтобы в их разработке участвовали независимые эксперты в данной отрасли, сфере экономики, а сами эти критерии были реалистичны и достижимы. В случае надобности предмет оценки можно разделить на части или этапы. Критерии должны быть согласованы с главным распорядителем денежных средств еще на стадии планирования расходов государственного бюджета, чтобы в конце бюджетного периода не возникало неоднозначных толкований по поводу реальности и объективности этих критериев.

**Основные свойства и характеристики критериев оценки  
эффективности государственных расходов**

Свойства критериев	Характеристики
Понятные	четко установленные и сформулированные, доступные для восприятия
Надежные	обеспечивают последовательные выводы при любых обстоятельствах
Объективные	нейтральные, свободные от какой-либо предвзятости
Исчерпывающие	содержательные, учитывают разные факторы влияния; обеспечивают принятие необходимых решений и получение соответствующих результатов
Приемлемые	легко воспринимаются, лишены субъективизма в оценках
Доступные	дают четкое представление о характере выполняемой работы и достигнутых результатах
Сопоставимые	при одинаковых условиях и обстоятельствах дают один и тот же результат

Если государственные расходы идут не на прирост национального богатства, а превращаются в средство существования отраслей экономики, то такая ситуация недопустима. Например, аудит эффективности использования средств государственного бюджета, предусмотренных Министерством энергетики и угольной промышленности Украины на осуществление государственной поддержки угледобывающих предприятий, на частичное покрытие их расходов за счет себестоимости продукции засвидетельствовал, что, несмотря на ежегодное увеличение объемов государственной поддержки, финансового оздоровления угледобывающей отрасли не произошло. Вопреки положениям программы “Украинский уголь” и Концепции развития угольной отрасли по сокращению объемов государственной поддержки на частичное покрытие расходов из себестоимости готовой продукции, за последние три года ее объемы выросли более чем на 2 млрд. грн., или в 1,4 раза, — до 6,7 млрд. грн. В целом за 2009–2011 гг. и I полугодие 2012 г. угледобывающим предприятиям было выделено 21,7 млрд. грн. Себестоимость готовой товарной угольной продукции и убытки государственных угледобывающих предприятий ежегодно повышаются. Действующие нормативно-правовые акты не стимулируют эти предприятия к уменьшению себестоимости угольной продукции и эффективному использованию бюджетных средств\*. С экономической точки зрения, такой подход для государства ошибочен и вызывает цепную реакцию, которая сдерживает динамику развития экономики, социальной сферы и негативно влияет на объемы наращивания валовой продукции, увеличение доходов, формирование предпо-

\* Висновок щодо виконання Державного бюджету України за дев’ять місяців 2012 року. — К. : Рахункова палата України, 2012. — С. 29 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://portal.rp.int/img/files/Bul\\_vyk\\_DBU\\_9\\_mis\\_2012.pdf](http://portal.rp.int/img/files/Bul_vyk_DBU_9_mis_2012.pdf).

ссылок для повышения уровня жизни населения, а также на решение проблем с его занятостью.

Рассматривать качество применяемых критериев оценки эффективности государственных расходов должны компетентные, прежде всего контролирующие, органы и независимые квалифицированные эксперты. Лишь при таких обстоятельствах можно надеяться на повышение результативности государственных расходов. Независимый финансовый контроль должен способствовать улучшению финансовой дисциплины у всех участников “расходных” отношений, что даст возможность своевременно выявлять ошибки и недостатки в финансовой деятельности государства и принимать меры по их устранению. Участники бюджетного процесса должны ставить перед собой стратегическую цель и уметь находить пути ее реализации, только тогда государственные расходы будут выполнять свое функциональное назначение.

#### Список использованной литературы

1. Боярко І.М., Дехтяр Н.А., Дейнека О.В. Ефективність фінансів державного сектору економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України : моногр. — Суми : Університетська книга, 2012. — 165 с.
2. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка. — К. : АртЕк, 2001. — 231 с.
3. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : моногр. — К. : ДННУ АФУ, 2009. — 600 с.
4. Радіонов Ю.Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів // Фінанси України. — 2011. — № 5. — С. 47–55.

#### References

1. Boyarko I.M., Dekhtyar N.A., Deineka O.V. *Efektivnist' Finansiv Derzhavnogo Sektoru Ekonomiky v Systemi Upravlinnya Sotsial'no-Ekonomichnym Rozvytkom Ukrainy* [Efficiency of Finances of State's Sector in the System of control over Ukraine's Socio-Economic Development]. Sumy, Univer. Knyga, 2012 [in Ukrainian].
2. Simon H.A. *Administratyvna Povedinka* [Administrative Behavior]. Kyiv, ArtEk, 2001 [in Ukrainian].
3. Lysyak L.V. *Byudzhetna Polityka u Systemi Derzhavnogo Regulyvannya Sotsial'no-Ekonomichnogo Rozvytku Ukrainy* [Budget Policy in the System of State's Control over Ukraine's Socio-Economic Development]. Kyiv, Academy of Financ. Manag., 2009 [in Ukrainian].
4. Radionov Yu.D. *Problema efektyvnosti vykorystannya byudzhetnykh koshtiv* [The problem of efficiency of the use of state's funds]. *Finansy Ukrainy – Ukraine's Finances*, 2011, No. 5, pp. 47–55 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 27 марта 2013 г.

---