

## **УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

УДК 336.131

**Ю. Д. РАДИОНОВ,**  
*кандидат экономических наук,  
начальник отдела адаптации и имплементации  
международных стандартов, мониторинга и анализа в сфере  
государственного финансового контроля  
Счетной палаты Украины  
(Киев)*

### **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В УКРАИНЕ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

*Исследованы процессы, происходящие в сфере расходов бюджета. Раскрыты проблемы, связанные с нерациональным и неэффективным использованием бюджетных средств. Установлено, что в последние годы негативные тенденции не приостановились, а, наоборот, имели устойчивую тенденцию к росту, что соответствующим образом отразилось на социально-экономическом развитии страны и благосостоянии граждан. Предложены пути повышения эффективности расходов бюджета и обеспечения их результативности.*

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетные средства, бюджетные нарушения, отношения в сфере расходования бюджетных средств, неэффективное, незаконное, в том числе нецелевое, использование средств.

---

**Yu. D. RADIONOV,**  
*Cand. of Econ. Sci.,  
Head of the Department of Adaptation and Implementation  
of International Standards, Monitoring, and Analysis in Sphere  
of State Financial Control,  
Accounting Chamber of Ukraine  
(Kiev)*

### **USE OF THE BUDGETARY ASSETS IN UKRAINE: TENDENCIES, PROBLEMS, AND WAYS TO THEIR SOLUTION**

*The processes running in the sphere of expenditures of the budget are studied. The problems concerning the nonrational inefficient use of budgetary assets are clarified. It is established that the negative tendencies did not stop in the recent years. On the contrary, they reveal the steady tendency to increase, which affects correspondingly the socio-economic development of the country and the welfare of citizens. Some ways of increasing the efficiency of expenditures of the budget and ensuring their outcome are proposed.*

**Keywords:** budget, budgetary assets, budgetary violations, expenditure relations, inefficient, illegal, and nontargeted use of funds.

Бюджет как экономическая категория тесно взаимосвязан с товарно-денежными отношениями. Движение денег, товаров, формирование финансовых ре-

---

**Радионон Юрий Денисович (Radionov Yurii Denisovich)** – e-mail: radud@ukr.net.

сурсов, фондов потребления, накопление, ценообразование, использование этих ресурсов олицетворяют экономические отношения, отражающиеся в бюджете. Эти отношения являются составляющей экономической политики государства и важным фактором влияния на рост общественного производства, совершенствование социально-экономического развития страны.

Весь экономический потенциал государства сосредоточен в бюджете, который и выполняет одну из основных государственных функций – управление экономикой. Ключевые экономические сдвиги, нововведения и любые социально-экономические достижения, происходящие в стране, осуществляются при непосредственном участии бюджета. Из бюджета финансируются экономические и социальные мероприятия и программы, обеспечивается процесс расширенного воспроизводства.

По мнению некоторых ученых, расходы бюджета должны быть инструментом достижения высшего критерия справедливости в распределении государственных благ с целью получения максимального уровня благосостояния для каждого члена общества [1, с. 496].

Следует отметить, что вопросы бюджета постоянно находятся в поле зрения таких отечественных ученых, как В. Геец, Л. Гриценко, Т. Затонацкая, В. Зимовец, Т. Ефименко, В. Кудряшов, Л. Лысяк, и других. Хотя проблематикой бюджета занимаются многие ученые, однако в этой сфере до сих пор существует ряд нерешенных проблем и мало научных трудов, посвященных именно расходной части бюджета. В то же время усовершенствованные отношения в сфере расходования бюджетных средств влияют на оптимизацию структуры расходов, обеспечивают рациональность подходов при выделении бюджетных средств, влияют на полноту выполнения научно-технических, отраслевых, социально-экономических и других бюджетных программ, решение неотложных проблем поселков, городов, регионов и функционирование общества как системы.

По этому поводу Л. Лысяк отмечает, что расходы государства по размеру и статьям бюджетной классификации только в целом показывают количество и качество действительно предоставленных обществу коллективных услуг. Поэтому эффективность расходования бюджета тем выше, чем полнее оно отображает реальное движение государственных услуг [2, с. 527–528].

Оптимизация расходов позволяет при их соответствующих объеме и структуре достичь лучших параметров возможных социально-экономических, политических и других эффектов. Принимая во внимание нынешнюю социально-экономическую ситуацию в стране, ученые должны сосредоточиться на вопросах, касающихся оптимизации расходов бюджета, рационального и эффективного использования бюджетных средств с целью обеспечения стабильной динамики социально-экономического развития Украины.

Исходя из изложенного, **цель статьи** – анализ тенденций и проблем в расходовании бюджетных средств в последние годы, а также поиск путей дальнейшего совершенствования отношений в данной сфере.

Государство с помощью бюджета влияет на экономическую и социальную жизнь общества, поэтому одним из способов ее улучшения является безотлагательная необходимость обеспечения эффективности бюджетных расходов, в противном случае это повлечет за собой экономические, социальные и политические последствия. Оценить эффективность иногда трудно, а то и невозможно, поскольку, например, расходы на образование обеспечивают благосостояние нации и жизнеспособность страны не сегодня, а в будущем. Это же касается науч-

ных исследований, здравоохранения и т. п. Недофинансирование данных отраслей — это потеря в скором будущем интеллектуального, научно-технического потенциала, а также физическое и моральное вырождение нации.

Так, по результатам анализа использования бюджетных средств, выделенных в 2010–2011 гг. на обеспечение лечения больных диабетом в Винницкой, Житомирской и Хмельницкой областях, установлено, что в Хмельницкой области заболеваемость сахарным диабетом (на 100 тыс. населения) — одна из самых высоких в Украине. Кроме того, при запланированных 30–40% в Винницкой и Житомирской областях было оздоровлено, соответственно, только около 8% и 4% диабетиков. Имеющееся количество школ самоконтроля позволило проконсультировать лишь около 15% детей, больных диабетом. Управлением здравоохранения и курортов Винницкой, управлениями здравоохранения Житомирской и Хмельницкой облгосадминистраций за 10 лет так и не была создана эффективная система функционирования Государственного реестра больных сахарным диабетом, благодаря чему должна была бы определяться потребность в их лечении, а также не соблюдены требования действующего законодательства при планировании и расходовании подчиненными учреждениями здравоохранения бюджетных средств, выделенных на лечение больных диабетом, что привело к использованию с нарушением законодательства 77,9 млн. грн. бюджетных средств, неэффективному использованию — 22,4 млн. грн. \*. Таким образом, необеспечение надлежащего доступа к медицинской помощи, недостаточные профилактика и диагностика больных сахарным диабетом вызывают рост инвалидности и ранней смертности среди данной категории, а это означает, что государство теряет потенциал здоровых граждан. В то же время успешность и эффективность медицинской отрасли, как и прочих, непосредственно зависят от достаточного кадрового обеспечения и рационального использования имеющихся финансовых ресурсов [3, с. 99].

Другие не менее важные общественные проблемы — это подготовка опытных специалистов-профессионалов, которые бы отвечали современным требованиям рынка труда, и проведение перспективных научных исследований в сфере распространения знаний и новейших информационных технологий. Однако, как показывают результаты аудита, достичь определенного прогресса в образовательной отрасли достаточно сложно. Так, аудитом эффективности использования средств государственного бюджета, выделенных Национальной академии педагогических наук Украины на научные исследования, установлено, что она, ежегодно утверждая подведомственным учреждениям ассигнования на осуществление свыше 200 научных исследований, не обеспечила в полной мере соблюдение требований действующего законодательства в этой сфере. Также не достигнуто широкое внедрение полученных результатов в сфере образования. Несмотря на необходимость улучшения качества образования с целью повышения его конкурентоспособности, содействия социально-экономическому развитию государства и обеспечению жизненных перспектив молодежи, методики, средства и новые информационные технологии внедрялись лишь в нескольких учебных заведениях, что не обеспечило эффективного использования бюджетных средств.

Из подготовленных в 2010–2011 гг. учеными НАПН 262 разработок МОН молодежспортом дано разрешение на использование 44 (16,7%), из них обнародовано лишь 1,6% подготовленных материалов. Не реализованы и переданы в ар-

---

\* Звіт Рахункової палати за 2012 рік. — С. 51 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/zvit\\_2012.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/zvit_2012.pdf).

хив в виде рукописей материалы 55 НИР, на выполнение которых из государственного бюджета направлено 81,2 млн. грн. \*. Таким образом, потраченные бюджетные средства на научные исследования использованы неэффективно и не принесли ожидаемого результата. Итак, проблема эффективности бюджетных расходов очень актуальна, поскольку именно эффективность является не только основой развития здорового общества, умной нации, но и фундаментом экономического могущества страны.

Эффективность бюджетных расходов закономерно связывают с макроэкономическими показателями, в частности, с объемами ВВП и инвестиций, реальными доходами населения, курсом гривни и т. п., а именно – с показателями экономического и социального развития страны и регулирующим влиянием государства на эти факторы. Государственный бюджет – это план использования бюджетных средств, поэтому и возникает необходимость постоянно определять эффективность бюджетных расходов, на что именно использованы средства и какой результат получен, то есть существует необходимость сопоставлять конечные результаты с фактическими расходами. В этой ситуации важна как персональная, так и институциональная ответственность за эффективность бюджетных расходов.

По своей экономической сути оценка эффективности государственных расходов дает возможность выявить, насколько действенны и рациональны деятельность и поведение распорядителей средств с точки зрения желания получить максимальные результаты от государственных, и прежде всего бюджетных, ресурсов. Смысл оценки заключается в гармоничном взаимодействии всех звеньев и составляющих бюджетной системы с целью рационального использования бюджетных средств и достижения, соответственно, значительных экономических, социальных и других результативных показателей. Использование бюджетных средств через бюджетную систему осуществляется преимущественно для реализации поставленных целей в экономике и социальной политике, улучшения экологической ситуации. Иначе говоря, 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 соотношение полученного результата и поставленной цели [4, с. 79].

В европейских странах показатель эффективности расходов является одним из главных факторов функционирования экономической системы и развития общества. Обеспечить качественное функционирование общественного сектора и деятельность местных правительств – первоочередная задача правительства (например, правительство Великобритании отчитывается по показателям повышения эффективности деятельности местных правительств). В контексте толкования понятия “эффективность” следует отметить, что она рассматривается как оптимальное использование имеющихся финансовых ресурсов местных правительств для предоставления общественных услуг согласно местным приоритетам. Показатель сокращения расходов (экономия средств) на предоставление услуг не всегда свидетельствует об оптимальном использовании финансовых ресурсов. К показателям эффективности относят: уменьшение использования человеческих, имущественных, финансовых ресурсов в условиях обеспечения того же объема общественных услуг, улучшения их качества или достижения пропорционального роста вложенных ресурсов и качества услуг [5, с. 697].

---

\* Там же. – С. 60.

Следует отметить, что в Украине законодательными и нормативно-правовыми актами, к сожалению, еще недостаточно урегулирован вопрос эффективности расходов, в частности порядок проведения контроля над целевым и эффективным использованием бюджетных средств. Так, в ч. 1 ст. 20 Бюджетного кодекса говорится о применении в бюджетном процессе программно-целевого метода, предусматривающего управление бюджетными средствами для достижения конкретных результатов с выполнением оценки эффективности использования бюджетных средств на всех стадиях бюджетного процесса. Бюджетным кодексом (ч. 2 ст. 20) предусмотрено, что одним из элементов программно-целевого метода являются паспорта бюджетных программ. Согласно нормам Бюджетного кодекса (п. 40, ч. 1 ст. 2; ч. 5 ст. 20) и Правилам составления паспортов бюджетных программ и отчетов об их выполнении (п. 1), утвержденным Приказом Минфина от 29.12.2002 г. № 1098, паспорта бюджетных программ определяют результативные показатели, характеризующие ход реализации, степень достижения поставленной цели, выполнение задач и используемые для оценки эффективности бюджетной программы. Однако фактически имеем ситуацию, когда не составляются, например, объемы межбюджетных трансфертов, закрепленные за главными распорядителями средств государственного бюджета как "общегосударственные расходы" (в том числе субвенции из государственного бюджета местным бюджетам, которые есть в Приложении 3 к законам о госбюджете Украины на соответствующий год), и паспорта бюджетных программ по общегосударственным расходам (согласно п. 2 Правил).

В Бюджетном кодексе не определено понятие "общегосударственные расходы", к которым отнесены межбюджетные трансферты, ограничены функции главных распорядителей средств, что делает невозможными внедрение программно-целевого метода бюджетирования таких расходов, расчет и применение результативных показателей, осуществление оценки эффективности их выполнения. Если к данной проблеме добавить еще отсутствие надлежащих критериев, например, комфортных условий для содержания и воспитания детей и обязательств родителей по формированию этих условий, то все вместе, соответственно, сделает невозможным осуществление контроля над целевым и эффективным использованием средств государственного бюджета на такие цели. По нашим подсчетам, в последние годы 10–15% расходов общего фонда государственного бюджета только на помощь детям направлялись без надлежащей оценки эффективности.

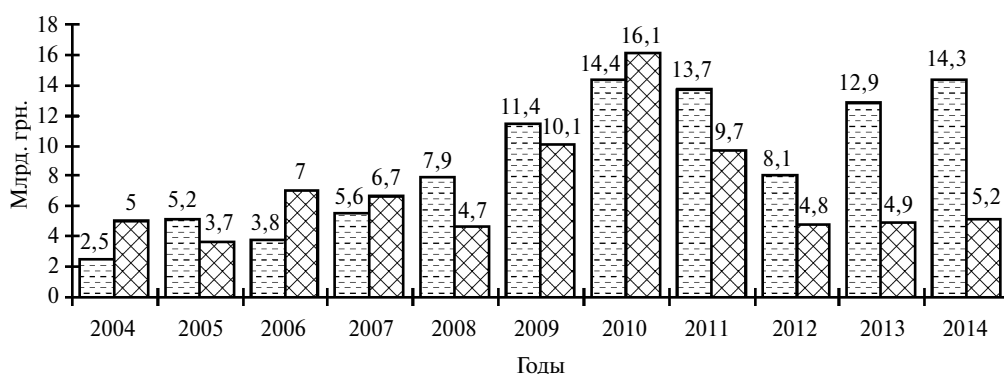
Таким образом, из-за законодательной и нормативной неурегулированности субвенции, например, на выплату пособий на ребенка, одиноким матерям, малообеспеченным семьям недостаточно результативны и не дают того эффекта, на который рассчитывают правительство и украинское общество в плане создания комфортных условий для воспитания и развития детей, предоставления помощи нуждающимся и выведения малообеспеченных семей из состояния нищеты.

Кроме того, нередко случается, что некоторые родители и опекуны с целью наживы подают в органы труда и социальной защиты неправдивую информацию, что обуславливает многочисленные факты нарушений и злоупотреблений, связанных с неэффективным использованием бюджетных средств. В таких условиях выделенные из государственного бюджета ресурсы недостаточно результативны при решении проблем, касающихся детей. В свою очередь превентивные меры, осуществляемые органами управления труда и социальной защиты населения на местах с целью выявления этих злоупотреблений, тоже малодейственны. В ре-

зультате образуется замкнутый круг, когда проблема не решается, а лишь усложняется, при этом государство допускает неэффективное использование средств и несет значительные потери.

Практика свидетельствует, что Минфин часто не придерживается требований Положения о Министерстве финансов, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 27.12.2006 г. № 1837, и Закона Украины “О Кабинете Министров Украины” в отношении подготовки предложений по совершенствованию системы органов исполнительной власти и их структуры. Местными госадминистрациями вопреки положениям Концепции применения программно-целевого метода в бюджетном процессе, одобренной Распоряжением Кабинета Министров Украины от 14.09.2002 г. № 538-р, в паспортах бюджетных программ, утвержденных Минфином, не всегда предусматриваются результативные показатели, характеризующие достижение цели и выполнение задач распорядителем средств в соответствии с функциями, возложенными на него Законом Украины “О местных государственных администрациях”.

Если проанализировать общую ситуацию с эффективностью использования бюджетных средств, то следует отметить, что негативная тенденция в этом вопросе длится достаточно долго. Из года в год объемы неэффективного использования бюджетных средств лишь растут, хотя тенденция установленных фактов может несколько меняться. Анализ десятилетней динамики выявления Счетной палатой фактов неэффективного использования бюджетных средств показывает, что, например, в 2004 г. они составили 2,5 млрд. грн. (рис. 1), в 2005 г. эта сумма удвоилась и равнялась 5,2 млрд. грн. В 2006 г. этот показатель по сравнению с 2005 г. уменьшился на 1,4 млрд. грн., или на 27%, однако уже с 2007 г. Счетной палатой были установлены факты неэффективного использования средств на сумму 5,6 млрд. грн., а в 2008 г. – больше на 2,3 млрд. грн. (на 29,2%). В 2009 г. по сравнению с 2007 г. объемы выявленного неэффективного использования бюджетных средств выросли в два раза, а в 2010 г. этот показатель составил рекордную сумму за весь исследуемый нами период – 14,4 млрд. грн.



**Рис. 1. Установленные факты неэффективного, незаконного, в том числе нецелевого, использования бюджетных средств**

Построено автором по: Звіт Рахункової палати за 2004 рік. – С. 21, 43 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/374984>; Звіт Рахункової палати за 2005 рік. – С. 23, 42 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/824284>; Звіт Рахункової палати за 2006 рік. – С. 23, 44 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1146426>; Звіт Рахункової палати за 2013 рік. – С. 25 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit\\_2013.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf); Звіт Рахункової палати за 2014 рік. – С. 27 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit\\_2014.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf).

Проанализировав состояние неэффективного использования бюджетных средств (см. рис. 1), можно сделать вывод, что в 2011 г. ситуация начала меняться, поскольку выявленные объемы неэффективного использования бюджетных средств несколько уменьшились. Так, по сравнению с 2010 г. они сократились на 0,7 млрд. грн. (на 4,9%). В 2012 г. таких фактов было выявлено на сумму свыше 8 млрд. грн., что на 43,8% меньше, чем в 2010 г. Однако эту тенденцию спада можно объяснить тем, что контролирующая деятельность Счетной палаты направлялась на проведение контрольно-аналитических мер с целью установления реального положения дел с выполнением постановлений и выводов Коллегии Счетной палаты и стимулированием устранения установленных нарушений и недостатков, повышением действенности и эффективности проверок \*. Следовательно, уменьшение объемов неэффективного использования бюджетных средств не является результатом улучшения ситуации с управлением бюджетными ресурсами, а вызвано переориентацией работы Счетной палаты Украины на проведение повторных аудитов с целью устранения ранее выявленных недостатков и нарушений в сфере использования бюджетных средств и управления ими.

В 2013 г. тенденция стала противоположной — фактов неэффективного использования средств было выявлено на общую сумму 12,9 млрд. грн., то есть по сравнению с 2012 г. произошел рост на 37,2% (на 4,8 млрд. грн.). В 2014 г. доля неэффективного использования средств по сравнению с 2013 г. увеличилась на 1,4 млрд. грн. (на 9,8%). Не лучшей была ситуация и с таким видом бюджетных нарушений, как незаконное, в том числе нецелевое, использование бюджетных средств. Так, в 2004 г. таких фактов было выявлено на общую сумму 5 млрд. грн. (см. рис. 1), а в 2005 г. — 3,7 млрд. грн., то есть меньше на 1,3 млрд. грн. (на 26%). В 2006 г. тенденция изменилась на противоположную: фактов незаконного, в том числе нецелевого, использования бюджетных средств было выявлено на общую сумму 7 млрд. грн., то есть показатель вырос по сравнению с 2005 г. на 3,3 млрд. грн. (на 47,2%). Однако в следующие два года (2007 и 2008), как видно из рисунка 1, ситуация по сравнению с 2006 г. резко изменилась, и фактов незаконного, в том числе нецелевого, использования бюджетных средств было выявлено меньше — соответственно, на 0,3 млрд. грн. (на 4,3%) и 2,3 млрд. грн. (на 32,9%).

В 2009 г. наблюдался резкий рост выявленных фактов незаконного, в том числе нецелевого, использования бюджетных средств — до 10,1 млрд. грн., а в 2010 г. этот показатель увеличился еще на 6 млрд. грн. (на 37,3%) и составил рекордную за весь исследуемый период сумму — 16,1 млрд. грн. В 2011–2012 гг. тенденция опять изменилась: произошло уменьшение по сравнению с 2010 г., поскольку объемы данного вида нарушений составили в 2011 г. 9,7 млрд. грн. (–39,8%), а в 2012 г. — 4,8 млрд. грн. (–70,2%). В 2013 г. этот вид нарушений по сравнению с 2012 г. снова увеличился — на 1 млн. грн. — и составил 4,9 млрд. грн. В 2014 г. по сравнению с 2013 г. этот показатель вырос на 0,3 млрд. грн. (на 5,8%).

Проведенное исследование дает основание сделать вывод, что вопрос бюджетных нарушений, в частности незаконного, в том числе нецелевого и неэффективного, управления и использования бюджетных средств, является одной из главных проблем в современной бюджетной политике Украины. В 2013 г. нарушений было зафиксировано на сумму 17,8 млрд. грн. Это свидетельствует о том, что выделенные из государственного бюджета средства не достигают поставленной цели и не выполняют тех задач, которые на них возлагаются в раз-

---

\* Звіт Рахункової палати за 2012 рік [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit\\_2012.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf).

ных сферах общественной жизни. Если принять во внимание, что номинальный ВВП Украины в 2013 г. составил 1444 млрд. грн., то это означает, что 1,2% ВВП использовано неэффективно, незаконно, в том числе не по целевому назначению.

Более того, если к этим суммам добавить еще и те объемы, которые не были проверены аудиторами (а они, судя по тенденциям, несомненно, есть), то все это очень влияет не только на социально-экономическое развитие, но и на устойчивость финансовой системы. Направление значительных объемов государственных финансов на решение неотложных социально-экономических проблем и невыполнение бюджетными средствами поставленных задач — прямая угроза для финансовой системы страны. В такой ситуации государство испытывает негативные влияния, которые повышают риски на рынке капитала.

К сожалению, даже с учетом продолжительных негативных тенденций, государственные институции не принимают действенных мер по исправлению такого положения с финансами. В результате ситуация не только не меняется, а, наоборот, превращается в хроническое явление. Подтверждают это и аудиторские проверки. Так, аудит эффективности использования бюджетных средств, выделенных органам прокуратуры Украины на обеспечение их деятельности, свидетельствует, что полученные ими в 2013 г. и I полугодии 2014 г. из государственного бюджета 4764,1 млн. грн. были использованы на свое усмотрение руководством Генеральной прокуратуры Украины. Это привело к бюджетным правонарушениям на сумму 14 млн. грн. и неэффективному использованию 84,6 млн. грн. \*.

Аудит эффективности использования средств государственного бюджета по управлению и медицинскому обслуживанию в сфере авиационного транспорта свидетельствует, что в 2012–2013 гг. и I полугодии 2014 г. Министерством инфраструктуры и Государственной авиационной службой Украины с нарушением действующего законодательства в целом использованы 18,4 млн. грн. С нарушениями Бюджетного кодекса Украины Министерство позволило неэффективно управлять средствами государственного бюджета на сумму 5,4 млн. грн., из них 2,9 млн. грн. — из общего фонда, которые в 2013 г. не были использованы на запланированные цели и вернулись в бюджет. Остальные 2,5 млн. грн. — средства специального фонда, которые в течение 2014 г. не использовались и находились на счете государственного учреждения “Государственный авиационный медицинский центр гражданской авиации Украины” \*\*.

Проверки Счетной палаты в 2013–2014 гг. в сфере государственных закупок выявили нарушений на общую сумму 4964521,4 тыс. грн., что в четыре раза больше (1231003,1 тыс. грн.) \*\*\*, чем в период действия предыдущего Закона Украины “Об осуществлении государственных закупок”. Примеров неэффективного, незаконного, в том числе нецелевого, использования бюджетных средств можно привести много, поскольку данная тенденция не снижается, а, наоборот, идет по восходящей. Исследования убеждают, что причины бюджетных нарушений сле-

\* Коли коштів достатньо, часом їх витрачають неефективно : Рахункова палата України [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744223>.

\*\* Проблеми державного регулювання сфери цивільної авіації : Рахункова палата України [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744875>.

\*\*\* Сфера державних закупівель у полоні старих схем : Рахункова палата України [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744884>.



дует искать в постоянном несоблюдении нормативно-правовых актов, норм и принципов действующего законодательства [6, с. 55].

Стоит отметить, что проблемы бюджетных нарушений, в частности неэффективного использования средств, присущи не только Украине, вопрос лишь в количестве фактов: это единичные случаи или уже сформированная система, несущая в себе серьезные угрозы. Например, по итогам 2014 г. Еврокомиссия потребовала от Словении, Греции и Ирландии вернуть около 103 млн. евро, которые были незаконно использованы из-за несоблюдения правил общей сельскохозяйственной политики Европейского Союза \*, и отметила, что страны – члены ЕС должны контролировать законность и эффективность использования средств.

В Украине, в отличие от стран ЕС, нет такого уровня финансовой возможности, поэтому неэффективное, незаконное, в том числе нецелевое, использование средств в сфере расходования бюджетных ресурсов – крайне опасное явление, угрожающее устойчивости финансовой системы. Как известно, глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг. начался с падения рынка производных финансовых инструментов в США, и правительствам многих стран мира, в том числе и Украины, понадобилось значительное время для стабилизации финансового рынка. В тех сложных условиях большинство стран Европейского Союза для предотвращения финансового кризиса применили жесткую бюджетную экономию и сокращение бюджетных расходов, продолжающиеся и в настоящее время. Украине тоже необходимо усиливать финансовую дисциплину, особенно в нынешних сложных финансово-экономических условиях, и обеспечивать рациональное и эффективное использование бюджетных средств. Главной задачей нашей бюджетной политики должно быть сокращение непродуктивных расходов бюджета, поскольку это плохо отражается на финансовом состоянии государства [4, с. 84]. По нашему мнению, необходимо создавать мощные барьеры для предотвращения бюджетных нарушений, неэффективного, незаконного, в том числе нецелевого, использования бюджетных средств, поскольку данная тенденция негативно влияет на реализацию внутренней политики государства, тормозит социально-экономическое развитие и не способствует повышению жизненного уровня граждан.

Кроме того, украинское общество вряд ли готово терпеть, поскольку после событий 2014 г. граждане требуют от правительства и всех ветвей государственной власти решительных действий по коренному реформированию власти с целью изменения социально-экономического положения. Решение ряда проблем, связанных с занятостью населения, развитием бизнеса, ростом уровня заработных плат, созданием условий для надежной социальной защиты населения и т. п., и другие экономические, социальные, экологические приоритеты требуют инвестиций и существенного финансового обеспечения, в том числе за счет средств государственного бюджета.

Как отметил П. Ещенко, экономика, в отличие от Земли, Солнца, других явлений природы, не существует без человека, является результатом его деятельности и должна быть направлена на удовлетворение его же потребностей [7, с. 13]. Поэтому в свете современных вызовов, стоящих перед Украиной, следует принять принципиально иную научно обоснованную концепцию бюджетной политики в сфере расходов. Необходимо сосредоточить внимание на понимании сути бюджетных средств, их роли в модернизации экономики страны, переходе

---

\* Европейский Союз переплатил агросубсидий на 100 миллионов евро [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://agronews.ua/node/49041>.

на новый уровень стандартов жизни в социальной, гуманитарной, экологической политике.

Бюджетные средства нужно распределять обоснованно и рационально. Они должны не расплываться, а, наоборот, концентрироваться на стратегических направлениях развития, тех приоритетных целях, которые обеспечат в ближайшей перспективе значительный социально-экономический прорыв, эффект, пользу и будут способствовать совершенствованию развития общества. По нашему мнению, распределение бюджетных средств должно осуществляться по трем основным принципам: *целесообразность* предоставления, *законность* направления и *эффективность* использования (рис. 2).

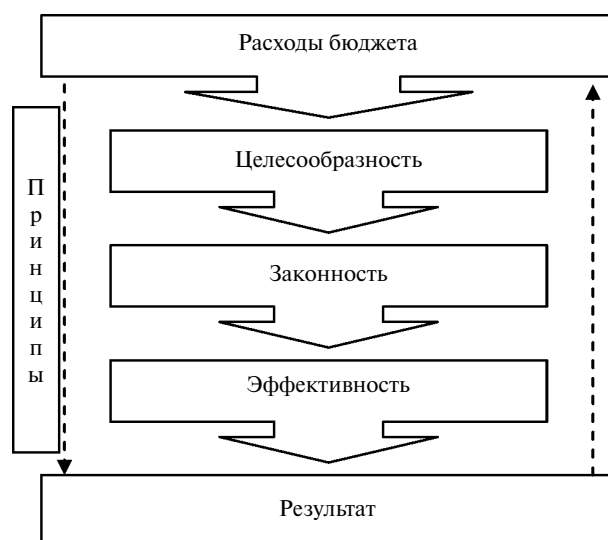


Рис. 2. Принципы обеспечения результативности расходов бюджета

Для того, чтобы обеспечить результативность расходов бюджета, необходимо, прежде чем принять управленческое решение, учесть его обоснованность и первоочередность, актуальность и приоритетность расходов. В случае, если они отвечают этим параметрам и взвешенное решение уже принято, тогда необходимо, чтобы расходы были законными, то есть предусмотрены и утверждены законом о государственном бюджете на соответствующий год, не противоречили действующему законодательству и регулировались соответствующими нормативно-правовыми актами (постановлениями и распоряжениями правительства) с выполнением тендерных процедур, порядка использования и т. п. Бюджетные средства следует использовать с соблюдением принципа эффективности: должна быть объективная квалифицированная калькуляция; в паспортах бюджетных программ необходимо указать утвержденные результативные показатели; акты выполненных работ должны соответствовать проектно-сметной документации, фактическому состоянию объекта или осуществляемому мероприятию. Все участники бюджетного процесса обязаны стремиться к оптимальному варианту при реализации проекта или программы с целью экономии бюджетных средств и быть уверенными, что результативные показатели, утвержденные в паспортах бюджетных программ, будут полностью выполнены.

Необходимо установить прямую связь и взаимозависимость между расходами бюджета и ожидаемым или желаемым результатом. Это даст возможность отслеживать движение средств и контролировать процесс их использования по

каждому объекту, проекту, программе или мероприятию в отдельности. В случае, если связь потеряна, достичь определенного результата будет достаточно сложно или даже невозможно. На пути к запланированному результату применение указанных принципов должно быть ключевым в отношениях в сфере расходования бюджетных средств, их обязаны придерживаться все участники бюджетного процесса. Для бюджетных средств необходимо обеспечить: прозрачность движения и адекватную отчетность; адресность и целенаправленность; ориентацию на конечную цель.

По нашему убеждению, современные общественные требования нуждаются в новом осознании задач, которые должны решаться за счет бюджетных ассигнований, ведь рост доходов бюджета не означает аналогичных сдвигов в социально-экономической сфере, улучшения благосостояния населения, поскольку из-за неэффективного, незаконного, в том числе нецелевого, использования средств достичь этой цели невозможно. Следовательно, отношениям в сфере расходования бюджетных средств отводится роль определяющих в достижении социально-экономических сдвигов.

Осуществление некоторых позитивных сдвигов в экономике, социальной сфере прямо пропорционально не только нашему умению провести системное реформирование экономики, но и эффективному и рациональному использованию каждой бюджетной гривни для достижения конечной цели. Персональное участие каждого ответственного лица, распорядителя или получателя средств, их умение консолидировать, концентрировать средства на приоритетных направлениях развития города, региона, отрасли, страны приближают нас к этой цели. В новых условиях отношения в сфере расходования бюджетных средств должны формироваться на принципах эффективного и рационального их использования и быть источником построения новой Украины, ее экономической силы, могущества, социальной справедливости и благополучия людей.

#### **Выводы**

Проблема неэффективного, незаконного, в том числе нецелевого, использования средств — одна из острейших в бюджетной системе. Значительные объемы бюджетных нарушений со стороны участников бюджетного процесса являются фактором дестабилизации социально-экономического развития и источником больших рисков, нарушением финансовой устойчивости страны. Решение этой проблемы должно быть одной из приоритетных задач украинского правительства, ведь, не обеспечив эффективного использования бюджетных средств, невозможно достичь значительных успехов и результативных показателей в экономической и социальной сферах, обеспечить благосостояние граждан.

В свете современных вызовов и требований необходимо принять научно обоснованную концепцию бюджетной политики в сфере расходов, предусмотреть новую роль бюджетных средств в модернизации экономики страны, переход на новый уровень стандартов в социальной, гуманитарной, экологической политике. Соблюдение принципов *целесообразности, законности и эффективности* при распределении и использовании бюджетных средств является тем фактором, который будет способствовать их направлению на реализацию ключевых национальных приоритетов, стимулировать совершенствование структуры отношений в сфере расходования бюджетных средств и достижение стратегической цели при реализации каждой бюджетной программы.

Список использованной литературы

1. Бюджетна система : підруч. ; [за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія]. – К. : Центр учбової літератури; Тернопіль : Економічна думка, 2012. – 871 с.
2. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : моногр. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
3. Возняк Г.В. Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я: оцінка ефективності // Фінанси України. – 2014. – № 4. – С. 94–107.
4. Радионов Ю.Д. Оценка эффективности государственных расходов // Экономика Украины. – 2013. – № 12. – С. 76–87.
5. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку ; [за ред. І.Я. Чугунова]. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
6. Радионов Ю.Д. Основные виды и суть бюджетных нарушений // Экономика Украины. – 2012. – № 8. – С. 55–63.
7. Ещенко П.С. Миру нужен новый вектор развития: от bubbleeconomics к экономике человека // Экономика Украины. – 2014. – № 6. – С. 4–22.

References

1. *Byudzhetna Systema, za red. V.M. Fedosova, S.I. Yuriya* [Budget System], edited by V.M. Fedosov, S.I. Yuriy. Kyiv, Center of Educ. Liter.; Ternopil', Ekonomichna Dumka, 2012 [in Ukrainian].
2. Lysyak L.V. *Byudzhetna Polityka u Systemi Derzhavnogo Regulyuvannya Sotsial'no-Ekonomichnogo Rozvytku Ukrainy* [Budget Policy in the System of State Regulation of Ukraine's Socio-Economic Development]. Kyiv, Acad. of Financ. Manag., 2009 [in Ukrainian].
3. Voznyak G.V. *Vydatky mistsevykh byudzhetiv na okhoronu zdorov'ya: othinka efektyvnosti* [Expenditures of local budgets on the health protection: evaluation of the efficiency]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 2014, No. 4, pp. 94–107 [in Ukrainian].
4. Radionov Yu.D. *Otsenka effektivnosti gosudarstvennykh raskhodov* [Evaluating the effectiveness of public spending]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 12, pp. 76–87 [in Russian].
5. *Finansy Ukrainy: Instytutsiini Peretvorenniya ta Napryamy Rozvytku, za red. I.Ya. Chugunova* [Finances of Ukraine: Institutional Transformations and Directions of Development], edited by I.Ya. Chugunov. Kyiv, Acad. of Financ. Manag., 2009 [in Ukrainian].
6. Radionov Yu.D. *Osnovnye vidy i sut' byudzhetnykh naryshenii* [Basic types and the essence of budget violations]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2012, No. 8, pp. 55–63 [in Russian].
7. Eshchenko P.S. *Miru nuzhen novyi vektor razvitiya: ot bubbleeconomics – k ekonomike cheloveka* [The world requires a new development vector: from the bubbleeconomics to the economy of persons]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2014, No. 6, pp. 4–22 [in Russian].

Статья поступила в редакцию 20 января 2015 г.  
и была обновлена 4 февраля 2016 г.

---