

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

УДК 336.131

Ю. Д. РАДІОНОВ,
*кандидат економічних наук,
начальник відділу адаптації та імплементації
міжнародних стандартів, моніторингу та аналізу у сфері
державного фінансового контролю
Рахункової палати України
(Київ)*

ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ, ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Досліджено процеси, які відбуваються у сфері видатків бюджету. Розкрито проблеми, пов'язані з нераціональним і неефективним використанням бюджетних коштів. Встановлено, що в останні роки негативні тенденції не призупинились, а, навпаки, мали стійку тенденцію до зростання, що відповідним чином позначилося на соціально-економічному розвитку країни та добробуті громадян. Запропоновано шляхи підвищення ефективності видатків бюджету і забезпечення їх результативності.

Ключові слова: бюджет, бюджетні кошти, бюджетні порушення, відносини у сфері витрачання бюджетних коштів, неефективне, незаконне, у тому числі нецільове, використання коштів.

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
(Kyiv)*

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 як економічна категорія тісно взаємозв'язаний з товарно-грошовими відносинами. Рух грошей, товарів, формування фінансових ресурсів, фондів споживання, накопичення, ціноутворення, використання цих ресурсів уособ-

Радіонов Юрій Денисович (Radionov Yurii Denysovych) – e-mail: radud@ukr.net.

люють економічні відносини, які відображені в бюджеті. Ці відносини є складовою економічної політики держави та важливим фактором впливу на зростання суспільного виробництва, вдосконалення соціально-економічного розвитку країни.

Весь економічний потенціал держави зосереджено в бюджеті, який і виконує одну з основних державних функцій – управління економікою. Ключові економічні зрушення, нововведення та будь-які соціально-економічні досягнення, що відбуваються у країні, здійснюються за безпосередньої участі бюджету. З бюджету фінансуються економічні та соціальні заходи і програми, забезпечується процес розширеного відтворення.

На думку деяких учених, видатки бюджету повинні бути інструментом досягнення вишого критерію справедливості в розподілі державних благ з метою отримання граничного рівня добробуту для кожного члена суспільства [1, с. 496].

Слід зазначити, що питання бюджету постійно перебувають у полі зору таких вітчизняних науковців, як В. Геєць, Л. Гриценко, Т. Затонацька, В. Зимовець, Т. Єфименко, В. Кудряшов, Л. Лисяк, та інших. Хоча проблематикою бюджету займаються багато учених, однак у цій сфері досі існує ряд невирішених проблем і мало наукових праць, присвячених саме видатковій частині бюджету. Тим часом удосконалені відносини у сфері витрачання бюджетних коштів впливають на оптимізацію структури видатків, забезпечують раціональність підходів під час виділення бюджетних коштів, впливають на повноту виконання науково-технічних, галузевих, соціально-економічних та інших бюджетних програм, вирішення нагальних проблем селищ, міст, регіонів і функціонування суспільства як системи.

З цього приводу Л. Лисяк зазначає, що видатки держави за розміром і статтями бюджетної класифікації тільки в цілому показують кількість і якість дійсно наданих суспільству колективних послуг. Тому ефективність витрачання бюджету є тим вищою, чим повніше воно відображає реальний рух державних послуг [2, с. 527–528].

Оптимізація видатків дозволяє за їх відповідних обсягу та структури досягти кращих параметрів можливих соціально-економічних, політичних та інших ефектів. Зважаючи на нинішню соціально-економічну ситуацію у країні, вчені мають зосередитися на питаннях, що стосуються оптимізації видатків бюджету, раціонального та ефективного використання бюджетних коштів з метою забезпечення стабільної динаміки соціально-економічного розвитку України.

Виходячи з викладеного, **мета статті** – аналіз тенденцій і проблем у витрачанні бюджетних коштів в останні роки, а також пошук шляхів подальшого вдосконалення відносин у даній сфері.

Держава за допомогою бюджету впливає на економічне та соціальне життя суспільства, тому одним із способів його покращення є нагальна необхідність забезпечення ефективності бюджетних витрат, інакше це призведе до економічних, соціальних та політичних наслідків. Оцінити ефективність іноді важко, або й неможливо, оскільки, наприклад, витрати на освіту забезпечують добробут нації та життєздатність країни не сьогодні, а в майбутньому. Це саме стосується наукових досліджень, охорони здоров'я тощо. Недофінансування даних галузей –

це втрата в недалекому майбутньому інтелектуального, науково-технічного потенціалу, а також фізичне та моральне виродження нації.

Так, за результатами аналізу використання бюджетних коштів, виділених у 2010–2011 рр. на забезпечення лікування хворих на діабет у Вінницькій, Житомирській та Хмельницькій областях, встановлено, що у Хмельницькій області захворюваність на цукровий діабет (на 100 тис. населення) — одна з найвищих в Україні. Крім того, при запланованих 30–40% у Вінницькій і Житомирській областях було оздоровлено, відповідно, тільки близько 8% і 4% діабетиків. Наявна кількість шкіл самоконтролю дозволяла проконсультувати лише близько 15% дітей, хворих на діабет. Управлінням охорони здоров'я та курортів Вінницької, управліннями охорони здоров'я Житомирської та Хмельницької облдержадміністрацій за 10 років так і не створено ефективної системи функціонування Державного реєстру хворих на цукровий діабет, завдяки чому мала б визначатися потреба в їх лікуванні, а також не забезпечено дотримання вимог чинного законодавства при плануванні та витрачанні підпорядкованими закладами охорони здоров'я бюджетних коштів, виділених на лікування хворих на діабет, що призвело до використання з порушенням законодавства 77,9 млн. грн. бюджетних коштів, неефективного використання — 22,4 млн. грн. *. Таким чином, незабезпечення належного доступу до медичної допомоги, недостатні профілактика та діагностика хворих на цукровий діабет спричиняють зростання інвалідності та ранньої смертності серед даної категорії, а це означає, що держава втрачає потенціал здорових громадян. Тим часом успішність і ефективність медичної галузі, як і інших, безпосередньо залежать від достатнього кадрового забезпечення та раціонального використання наявних фінансових ресурсів [3, с. 99].

Інші, не менш важливі суспільні проблеми — це підготовка досвідчених фахівців-професіоналів, які б відповідали сучасним вимогам ринку праці, та проведення перспективних наукових досліджень у сфері поширення знань і новітніх інформаційних технологій. Однак, як показують результати аудиту, досягти певного прогресу в освітній галузі досить складно. Так, аудитом ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії педагогічних наук України на наукові дослідження, встановлено, що вона, щороку затверджуючи підвідомчим установам асигнування на здійснення понад 200 наукових досліджень, не забезпечила повною мірою дотримання вимог чинного законодавства у цій сфері. Також не досягнуто широкого впровадження отриманих результатів в освітянській сфері. Незважаючи на необхідність поліпшення якості освіти з метою підвищення її конкурентоспроможності, сприяння соціально-економічному розвитку держави і забезпечення життєвих перспектив молоді, методики, засоби і нові інформаційні технології впроваджувалися лише в декількох навчальних закладах, що не забезпечувало ефективного використання бюджетних коштів.

З підготовлених у 2010–2011 рр. науковцями НАПН 262 розробок МОН молодьспортом дано дозвіл на використання 44 (16,7%), з них оприлюднено лише 1,6% підготовлених матеріалів. Не реалізовано і передано до архіву у вигляді руко-

* Звіт Рахункової палати за 2012 рік. — С. 51 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/zvit_2012.pdf.

писів матеріали 55 НДР, на виконання яких з державного бюджету направлено 81,2 млн. грн. *. Таким чином, витрачені бюджетні кошти на наукові дослідження використані неефективно і не принесли очікуваного результату. Отже, проблема ефективності бюджетних витрат є дуже актуальною, оскільки саме ефективність є не тільки основою розвитку здорового суспільства, розумної нації, але і фундаментом економічної могутності країни.

Ефективність бюджетних витрат закономірно пов'язують з макроекономічними показниками, зокрема, з обсягами ВВП та інвестицій, реальними доходами населення, курсом гривні тощо, а саме – з показниками економічного та соціального розвитку країни і регулюючим впливом держави на ці фактори. Державний бюджет – це план використання бюджетних коштів, тому й виникає необхідність постійно визначати ефективність бюджетних витрат, на що саме використано кошти і який результат отримано, тобто існує необхідність співставляти кінцеві результати з фактичними видатками. У цій ситуації важливою є як персональна, так і інституційна відповідальність за ефективність бюджетних витрат.

За своєю економічною суттю оцінення ефективності державних видатків дає можливість виявити, наскільки дійовими та раціональними є діяльність і поведінка розпорядників коштів з точки зору бажання отримувати максимальні результати від державних, і насамперед бюджетних, ресурсів. Зміст оцінювання полягає в гармонійній взаємодії всіх ланок і складових бюджетної системи з метою раціонального використання бюджетних коштів та досягнення, відповідно, значних економічних, соціальних та інших результативних показників. Використання бюджетних коштів через бюджетну систему здійснюється переважно для реалізації поставлених цілей в економіці та соціальній політиці, покращення екологічної ситуації. Інакше кажучи, зусилля економічної, у тому числі бюджетної, системи спрямовано на задоволення важливих суспільних потреб, а ефективність у її загальному розумінні (зокрема, державних видатків) – це ступінь досягнення мети або співвідношення отриманого результату і поставленої мети [4, с. 79].

У європейських країнах показник ефективності витрат є одним з головних чинників функціонування економічної системи та розвитку суспільства. Забезпечити якісні функціонування суспільного сектора та діяльність місцевих урядів – першочергове завдання уряду (наприклад, уряд Великобританії звітує за показниками підвищення ефективності діяльності місцевих урядів). Стосовно тлумачення поняття “ефективність” слід зазначити, що вона розглядається як оптимальне використання наявних фінансових ресурсів місцевих урядів для надання суспільних послуг згідно з місцевими пріоритетами. Показник скорочення видатків (економія коштів) на надання послуг не завжди свідчить про оптимальне використання фінансових ресурсів. До показників ефективності відносять: зменшення використання людських, майнових, фінансових ресурсів в умовах забезпечення того самого обсягу суспільних послуг, покращення їх якості або досягнення пропорційного зростання вкладених ресурсів і якості послуг [5, с. 697].

Слід зазначити, що в Україні законодавчими та нормативно-правовими актами, на жаль, ще недостатньо врегульовано питання ефективності видатків,

* Там же. – С. 60.

зокрема порядок проведення контролю над цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Так, у ч. 1 ст. 20 Бюджетного кодексу зазначено про застосування в бюджетному процесі програмно-цільового методу, який передбачає управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів з виконанням оцінювання ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Бюджетним кодексом (ч. 2 ст. 20) передбачено, що одним з елементів програмно-цільового методу є паспорти бюджетних програм. Згідно з нормами Бюджетного кодексу (п. 40, ч. 1 ст. 2; ч. 5 ст. 20) і Правилами складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (п. 1), затвердженими Наказом Мінфіну від 29.12.2002 р. № 1098, паспорти бюджетних програм визначають результативні показники, що характеризують хід реалізації, ступінь досягнення поставленої мети, виконання завдань і використовуються для оцінювання ефективності бюджетної програми. Однак фактично маємо ситуацію, коли не складаються, наприклад, обсяги міжбюджетних трансфертів, що закріплені за головними розпорядниками коштів державного бюджету як "загальнодержавні видатки" (у тому числі субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, які є в Додатку 3 до законів про держбюджет України на відповідний рік), і паспорти бюджетних програм за загальнодержавними витратами (згідно з п. 2 Правил).

У Бюджетному кодексі не визначено поняття "загальнодержавні видатки", до яких віднесено міжбюджетні трансферти, обмежено функції головних розпорядників коштів, що унеможливує впровадження програмно-цільового методу бюджетування таких видатків, розрахунок та застосування результативних показників, здійснення оцінювання ефективності їх виконання. Якщо до даної проблеми додати ще відсутність належних критеріїв, наприклад, комфортних умов для утримання та виховання дітей і зобов'язань батьків щодо формування цих умов, то все разом, відповідно, унеможливить здійснення контролю над цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету на такі цілі. За нашими підрахунками, в останні роки 10–15% видатків загального фонду державного бюджету тільки на допомогу дітям направлялися без належного оцінювання ефективності.

Таким чином, через законодавчу та нормативну неврегульованість субвенції, наприклад, на виплату допомоги на дитину, одиноким матерям, малозабезпеченим сім'ям є недостатньо результативними і не дають того ефекту, на який розраховують уряд та українське суспільство у плані створення комфортних умов для виховання і розвитку дітей, надання допомоги нужденним і виведення малозабезпечених сімей із стану зuboжіння.

Крім того, нерідко трапляється, що деякі батьки та опікуни з метою наживи подають до органів праці та соціального захисту неправдиву інформацію, що зумовлює численні факти порушень і зловживань, пов'язаних з неефективним використанням бюджетних коштів. За таких умов виділені з державного бюджету ресурси є недостатньо результативними при вирішенні проблем, що стосуються дітей. У свою чергу превентивні заходи, які здійснюють органи управління праці та соціального захисту населення на місцях з метою виявлення цих зловживань, також є малодійовими. У результаті створюється замкнуте коло, коли

проблема не вирішується, а лише ускладнюється, при цьому держава допускає неефективне використання коштів і зазнає значних втрат.

Практика свідчить, що Мінфін часто не дотримується вимог Положення про Міністерство фінансів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1837, та Закону України “Про Кабінет Міністрів України” щодо підготовки пропозицій з удосконалення системи органів виконавчої влади та їх структури. Місцевими держадміністраціями всупереч положенням Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р, у паспортах бюджетних програм, затверджених Мінфіном, не завжди передбачаються результативні показники, які характеризують досягнення мети і виконання завдань розпорядником коштів відповідно до функцій, покладених на нього Законом України “Про місцеві державні адміністрації”.

Якщо проаналізувати загальну ситуацію з ефективністю використання бюджетних коштів, то слід зазначити, що негативна тенденція в цьому питанні триває досить довго. З року в рік обсяги неефективного використання бюджетних коштів лише зростають, хоча тенденція встановлених фактів може дещо змінюватись. Аналіз десятирічної динаміки виявлення Рахунковою палатою фактів неефективного використання бюджетних коштів показує, що, наприклад, у 2004 р. вони становили 2,5 млрд. грн. (рис. 1), у 2005 р. ця сума подвоїлась і дорівнювала 5,2 млрд. грн. У 2006 р. цей показник порівняно з 2005 р. зменшився на 1,4 млрд. грн., або на 27%, проте вже з 2007 р. Рахунковою палатою було встановлено факти неефективного використання коштів на суму 5,6 млрд. грн., а у 2008 р. – більше на 2,3 млрд. грн. (на 29,2%). У 2009 р. порівняно з 2007 р. обсяги виявленого неефективного використання бюджетних коштів зросли у два рази, а у 2010 р. цей показник становив рекордну суму за весь досліджуваний нами період – 14,4 млрд. грн.

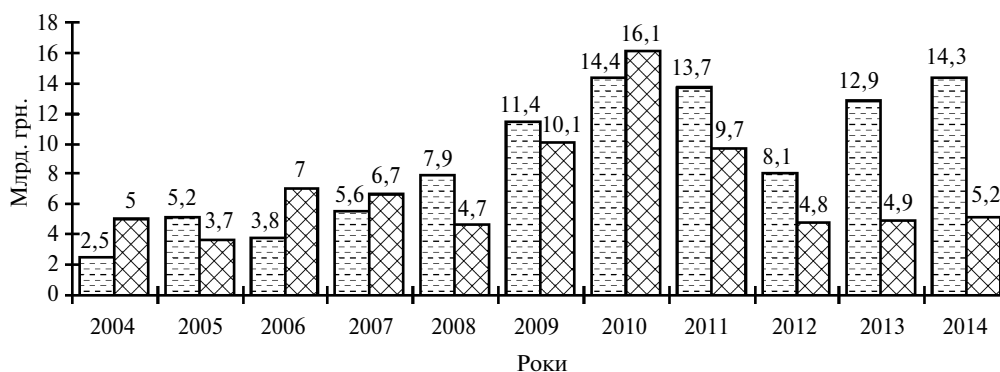


Рис. 1. Встановлені факти неефективного, незаконного, у тому числі нецільового, використання бюджетних коштів

Побудовано автором за: Звіт Рахункової палати за 2004 рік. – С. 21, 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/374984>; Звіт Рахункової палати за 2005 рік. – С. 23, 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/824284>; Звіт Рахункової палати за 2006 рік. – С. 23, 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1146426>; Звіт Рахункової палати за 2013 рік. – С. 25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf; Звіт Рахункової палати за 2014 рік. – С. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf.

Проаналізувавши стан неефективного використання бюджетних коштів (див. рис. 1), можна зробити висновок, що у 2011 р. ситуація почала змінюватись, оскільки виявлені обсяги неефективного використання бюджетних коштів дещо зменшилися. Так, порівняно з 2010 р. вони скоротилися на 0,7 млрд. грн. (на 4,9%). У 2012 р. таких фактів було виявлено на суму понад 8 млрд. грн., що на 43,8% менше, ніж у 2010 р. Однак цю тенденцію спаду можна пояснити тим, що контролююча діяльність Рахункової палати спрямовувалася на проведення контрольно-аналітичних заходів з метою встановлення реального стану справ щодо виконання постанов і висновків Колегії Рахункової палати та стимулювання усунення встановлених порушень і недоліків, підвищення дієвості та ефективності перевірок *. Отже, зменшення обсягів неефективного використання бюджетних коштів не є результатом покращення ситуації з управлінням бюджетними ресурсами, а викликане переорієнтацією роботи Рахункової палати України на проведення повторних аудитів з метою усунення раніше встановлених недоліків і порушень у сфері використання бюджетних коштів та управління ними.

У 2013 р. тенденція стала протилежною — фактів неефективного використання коштів було виявлено на загальну суму 12,9 млрд. грн., тобто порівняно з 2012 р. відбулося зростання на 37,2% (на 4,8 млрд. грн.). У 2014 р. частка неефективного використання коштів порівняно з 2013 р. збільшилася на 1,4 млрд. грн. (на 9,8%). Не кращою була ситуація і з таким видом бюджетних порушень, як незаконне, в тому числі нецільове, використання бюджетних коштів. Так, у 2004 р. таких фактів було виявлено на загальну суму 5 млрд. грн. (див. рис. 1), а у 2005 р. — 3,7 млрд. грн., тобто менше на 1,3 млрд. грн. (на 26%). У 2006 р. тенденція змінилася на протилежну: фактів незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів було виявлено на загальну суму 7 млрд. грн., тобто показник зріс порівняно з 2005 р. на 3,3 млрд. грн. (на 47,2%). Проте в наступні два роки (2007 і 2008), як видно з рисунка 1, ситуація порівняно з 2006 р. різко змінилась, і фактів незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів було виявлено менше — відповідно, на 0,3 млрд. грн. (на 4,3%) та 2,3 млрд. грн. (на 32,9%).

У 2009 р. спостерігалось різке зростання виявлених фактів незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів — до 10,1 млрд. грн., а у 2010 р. цей показник збільшився ще на 6 млрд. грн. (на 37,3%) і становив рекордну за весь досліджуваний період суму — 16,1 млрд. грн. У 2011–2012 рр. тенденція знову змінилася: відбулося зменшення порівняно з 2010 р., оскільки обсяги даного виду порушень становили у 2011 р. 9,7 млрд. грн. (–39,8%), а у 2012 р. — 4,8 млрд. грн. (–70,2%). У 2013 р. цей вид порушень порівняно з 2012 р. знову збільшився — на 1 млн. грн. — і становив 4,9 млрд. грн. У 2014 р. порівняно з 2013 р. цей показник зріс на 0,3 млрд. грн. (на 5,8%).

Проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що питання бюджетних порушень, зокрема незаконного, в тому числі нецільового та неефективного, управління і використання бюджетних коштів, є однією з головних проблем у сучасній бюджетній політиці України. У 2013 р. порушень було зафіксовано на суму 17,8 млрд. грн. Це свідчить про те, що виділені з державного

* Звіт Рахункової палати за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

бюджету кошти не досягають поставленої мети і не виконують тих завдань, які на них покладаються в різних сферах суспільного життя. Якщо взяти до уваги, що номінальний ВВП України у 2013 р. становив 1444 млрд. грн., то це означає, що 1,2% ВВП використано неефективно, незаконно, в тому числі не за цільовим призначенням.

Більше того, якщо до цих сум додати ще й ті обсяги, які не були перевірені аудиторами (а вони, судячи з тенденцій, безсумнівно, є), то все це неабияк впливає не тільки на соціально-економічний розвиток, але й на стійкість фінансової системи. Направлення значних обсягів державних фінансів на вирішення нагальних соціально-економічних проблем і невиконання бюджетними коштами поставлених завдань – пряма загроза для фінансової системи країни. В такій ситуації держава зазнає негативних впливів, що підвищують ризики на ринку капіталу.

На жаль, навіть з огляду на тривалі негативні тенденції, державні інституції не вживають дійових заходів щодо виправлення такого становища з фінансами. В результаті ситуація не тільки не змінюється, а, навпаки, перетворюється на хронічне явище. Підтверджують це і аудиторські перевірки. Так, аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених органам прокуратури України на забезпечення їхньої діяльності, засвідчив, що отримані ними у 2013 р. та I півріччі 2014 р. з державного бюджету 4764,1 млн. грн. були використані на власний розсуд керівництвом Генеральної прокуратури України. Це призвело до бюджетних правопорушень на суму 14 млн. грн. і неефективного використання 84,6 млн. грн. *.

Аудит ефективності використання коштів державного бюджету щодо управління та медичного обслуговування у сфері авіаційного транспорту засвідчив, що у 2012–2013 рр. і I півріччі 2014 р. Міністерством інфраструктури і Державною авіаційною службою України з порушенням чинного законодавства в цілому використано 18,4 млн. грн. З порушеннями Бюджетного кодексу України Міністерство дозволило неефективно управляти коштами державного бюджету на суму 5,4 млн. грн., з них 2,9 млн. грн. – із загального фонду, які у 2013 р. не були використані на заплановані цілі та повернулися в бюджет. Решта 2,5 млн. грн. – кошти спеціального фонду, які протягом 2014 р. не використовувались і перебували на рахунку державної установи “Державний авіаційний медичний центр цивільної авіації України” **.

Перевірки Рахункової палати у 2013–2014 рр. у сфері державних закупівель виявили порушень на загальну суму 4964521,4 тис. грн., що в чотири рази більше (1231003,1 тис. грн.) ***, ніж у період дії попереднього Закону України “Про здійснення державних закупівель”. Прикладів неефективного, незаконного, в тому числі нецільового, використання бюджетних коштів можна навести багато, оскільки дана тенденція не знижується, а, навпаки, йде по висхідній.

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

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

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

Дослідження переконують, що причини бюджетних порушень слід шукати у постійному недотриманні нормативно-правових актів, норм і принципів чинного законодавства [6, с. 55].

Варто зазначити, що проблеми бюджетних порушень, зокрема неефективного використання коштів, притаманні не тільки Україні, питання лише в кількості фактів: це поодинокі випадки чи вже сформовано систему, яка несе в собі серйозні загрози. Наприклад, за підсумками 2014 р. Єврокомісія затребувала від Словенії, Греції та Ірландії повернути близько 103 млн. євро, які були незаконно використані через недотримання правил загальної сільськогосподарської політики Європейського Союзу *, і зазначила, що країни – члени ЄС повинні контролювати законність і ефективність використання коштів.

В Україні, на відміну від країн ЄС, немає такого рівня фінансової спроможності, тому неефективне, незаконне, в тому числі нецільове, використання коштів у сфері витрачання бюджетних ресурсів є вкрай небезпечним явищем, яке загрожує стійкості фінансової системи. Як відомо, глобальна фінансова криза 2008–2009 рр. розпочалася з падіння ринку похідних фінансових інструментів у США, і урядам багатьох країн світу, в тому числі й України, знадобилося багато часу для стабілізації фінансового ринку. В тих складних умовах більшість країн Європейського Союзу для запобігання фінансовій кризі застосували жорстку бюджетну економію та скорочення бюджетних витрат, які тривають і донині. Україні теж необхідно посилювати фінансову дисципліну, особливо в теперішніх складних фінансово-економічних умовах, і забезпечувати раціональне та ефективне використання бюджетних коштів. Головним завданням нашої бюджетної політики має бути скорочення непродуктивних видатків бюджету, оскільки це погано позначається на фінансовому становищі держави [4, с. 84]. На нашу думку, необхідно створювати потужні бар'єри для запобігання бюджетним порушенням, неефективному, незаконному, в тому числі нецільовому, використанню бюджетних коштів, оскільки дана тенденція негативно впливає на реалізацію внутрішньої політики держави, гальмує соціально-економічний розвиток і не сприяє підвищенню життєвого рівня громадян.

Крім того, українське суспільство навряд чи готове терпіти, оскільки після подій 2014 р. громадяни вимагають від уряду і всіх гілок державної влади рішучих дій з докорінного реформування влади з метою зміни соціально-економічного становища. Вирішення ряду проблем, пов'язаних із зайнятістю населення, розвитком бізнесу, зростанням рівня заробітних плат, створенням умов для надійного соціального захисту населення тощо, та інші економічні, соціальні, екологічні пріоритети потребують інвестицій та істотного фінансового забезпечення, в тому числі за рахунок коштів державного бюджету.

Як зазначив П. Єщенко, економіка, на відміну від Землі, Сонця, інших явищ природи, не існує без людини, є результатом її діяльності і має бути спрямована на задоволення її ж потреб [7, с. 13]. Тому у світлі сучасних викликів, які стоять перед Україною, потрібно прийняти принципово іншу науково обгрунтовану концепцію бюджетної політики у сфері видатків. Необхідно зосередити увагу на розумінні суті бюджетних коштів, їх ролі в модернізації економіки країни, пере-

* Європейський Союз переплатил агросубсидій на 100 мільйонів євро [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agronews.ua/node/49041>.

ході на новий рівень стандартів життя в соціальній, гуманітарній, екологічній політиці.

Бюджетні кошти мають розподілятися обґрунтовано та раціонально. Вони повинні не розпорошуватись, а, навпаки, концентруватися на стратегічних напрямках розвитку, тих пріоритетних цілях, які забезпечать у найближчій перспективі значний соціально-економічний прорив, ефект, користь і сприятимуть удосконаленню розвитку суспільства. На нашу думку, розподіл бюджетних коштів має здійснюватися за трьома основними принципами: *доцільність* надання, *законність* направлення та *ефективність* використання (рис. 2).

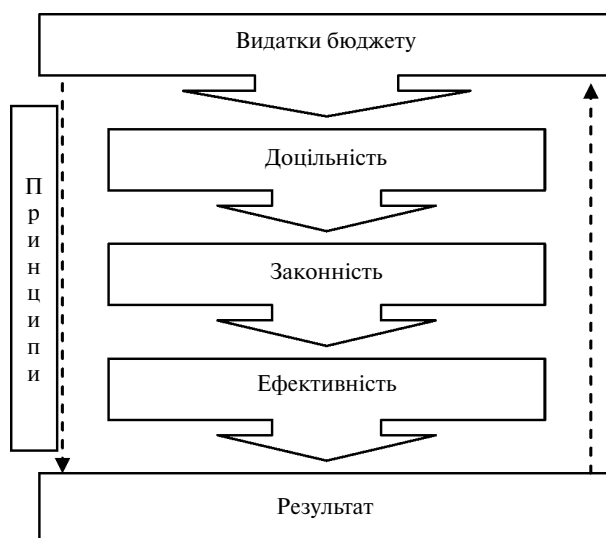


Рис. 2. Принципи забезпечення результативності видатків бюджету

Для того щоб забезпечити результативність видатків бюджету, необхідно, перш ніж прийняти управлінське рішення, врахувати його обґрунтованість і першочерговість, актуальність і пріоритетність видатків. У разі, якщо вони відповідають цим параметрам і зважене рішення вже прийнято, тоді необхідно, щоб видатки були законними, тобто передбачені й затверджені законом про державний бюджет на відповідний рік, не суперечили чинному законодавству і регулювалися відповідними нормативно-правовими актами (постановами та розпорядженнями уряду) з виконанням тендерних процедур, порядку використання тощо. Бюджетні кошти слід використовувати з дотриманням принципу ефективності: має бути об'єктивна кваліфікована калькуляція; в паспортах бюджетних програм необхідно вказати затверджені результативні показники; акти виконаних робіт повинні відповідати проектно-кошторисній документації, фактичному стану об'єкта чи заходу, який здійснюється. Усі учасники бюджетного процесу зобов'язані прагнути до оптимального варіанта при реалізації проекту чи програми з метою економії бюджетних коштів і бути впевненими, що результативні показники, затверджені в паспортах бюджетних програм, будуть повністю виконані.

Необхідно встановити прямий зв'язок і взаємозалежність між видатками бюджету та очікуваним або бажаним результатом. Це дасть можливість відслідковувати рух коштів і контролювати процес їх використання по кожному об'єкту,

проекту, програмі чи заходу окремо. В разі, якщо зв'язок втрачено, досягти певного результату буде досить складно або навіть неможливо. На шляху до запланованого результату застосування зазначених принципів має бути ключовим у відносинах у сфері витрачання бюджетних коштів, їх повинні дотримуватись усі учасники бюджетного процесу. Для бюджетних коштів необхідно забезпечити: прозорість руху та адекватну звітність; адресність і цілеспрямованість; орієнтацію на кінцеву мету.

На наше переконання, сучасні суспільні вимоги потребують нового усвідомлення завдань, що мають вирішуватися за рахунок бюджетних асигнувань, адже зростання доходів бюджету не означає аналогічних зрушень у соціально-економічній сфері, покращення добробуту населення, оскільки через неефективне, незаконне, в тому числі нецільове, використання коштів досягти цієї мети неможливо. Отже, відносинам у сфері витрачання бюджетних коштів відводиться роль визначальних у досягненні соціально-економічних зрушень.

Здійснення певних позитивних зрушень в економіці, соціальній сфері є прямо пропорційним не тільки нашому вмінню провести системне реформування економіки, а й ефективному та раціональному використанню кожної бюджетної гривні для досягнення кінцевої мети. Персональна участь кожної відповідальної особи, розпорядника чи одержувача коштів, їхні вміння консолідувати, концентрувати кошти на пріоритетних напрямках розвитку міста, регіону, галузі, країни наближають нас до цієї мети. В нових умовах відносини у сфері витрачання бюджетних коштів мають формуватися на принципах ефективного та раціонального їх використання і бути джерелом побудови нової України, її економічної сили, могутності, соціальної справедливості та добробуту людей.

Висновки

Проблема неефективного, незаконного, в тому числі нецільового, використання коштів — одна з найгостріших у бюджетній системі. Значні обсяги бюджетних порушень з боку учасників бюджетного процесу є фактором дестабілізації соціально-економічного розвитку і джерелом великих ризиків, порушенням фінансової стійкості країни. Вирішення цієї проблеми має бути одним з пріоритетних завдань українського уряду, адже, не забезпечивши ефективного використання бюджетних коштів, неможливо досягти значних здобутків і результативних показників в економічній та соціальній сферах, забезпечити добробут громадян.

У світлі сучасних викликів і вимог необхідно прийняти науково обґрунтовану концепцію бюджетної політики у сфері видатків, передбачити нову роль бюджетних коштів у модернізації економіки країни, перехід на новий рівень стандартів у соціальній, гуманітарній, екологічній політиці. Дотримання принципів *доцільності, законності та ефективності* при розподілі та використанні бюджетних коштів є тим чинником, який сприятиме їх направленню на реалізацію ключових національних пріоритетів, стимулюватиме вдосконалення структури відносин у сфері витрачання бюджетних коштів і досягнення стратегічної мети під час реалізації кожної бюджетної програми.

Список використаної літератури

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. Радіонов Ю.Д. Оцінка ефективності державних видатків // Економіка України. – 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. Радіонов Ю.Д. Основні види та суть бюджетних порушень // Економіка України. – 2012. – № 8. – С. 55–63.
7. Єщенко П.С. Світу потрібен новий вектор розвитку: від bubbleeconomics до економіки людини // Економіка України. – 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. Yurii. 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. *Otsinka efektyvnosti derzhavnykh vydatkiv* [Evaluating the effectiveness of public spending]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 12, pp. 76–87 [in Ukrainian].
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. *Osnovni vydy ta sut' byudzhetnykh porushen'* [Basic types and the essence of budget violations]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2012, No. 8, pp. 55–63 [in Ukrainian].
7. Eshchenko P.S. *Svitu potriben novyi vektor rozvytku: vid bubbleeconomics – do ekonomiky lyudyny* [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 Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20 січня 2015 р.
і була оновлена 4 лютого 2016 р.