

фективности и взаимовыгодности иностранного инвестирования для всех его участников является согласованность их интересов, что приводит к согласованности действий.

Достижение согласованности интересов как инвесторов, так и государства на практике – достаточно сложный процесс, требующий определенного инструментария для ее количественной оценки, то есть выбора показателей отображения, критериев достижения и методических подходов к ее измерению. Для согласованности интересов участников иностранного инвестирования необходима организация научно обоснованного отбора инвестиционных проектов, четкого определения условий и приоритетов инвестирования в договорах отдельно для микро-, макро- и регионального уровней, роста объемов собственных денежных средств с целью уменьшения зависимости экономики Украины от иностранного капитала, обеспечения стабильного режима налогообложения и валютного регулирования и т. д. Реализация этих мер позволит активизировать процесс иностранного инвестирования и одновременно обеспечит устойчивые темпы социально-экономического развития Украины в современных условиях.

*Статья поступила в редакцию 24 января 2011 г.*

УДК 336.532.2

**Ю. РАДИОНОВ,**  
*кандидат экономических наук*

## **ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ НЕЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ**

*Досліджено процеси, пов'язані з неефективним використанням бюджетних коштів. Встановлено причини та негативні чинники бюджетних правопорушень, їх вплив на соціально-економічний розвиток територій, а також запропоновано шляхи вирішення цієї проблеми.*

В Украине продолжают процессы становления национальной финансовой системы и реформирования бюджетной системы, основные составляющие которой – государственный и местные бюджеты. В бюджетах разных уровней сосредоточивается преимущественная часть государственных финансовых ресурсов, с помощью которых развивается государство, повышается благосостояние населения. Распределяя и перераспределяя ВВП, государство использует бюджет как один из весомых инструментов влияния на развитие производительных сил, регулирования социально-экономических процессов.

На сегодняшний день острой остается проблема формирования эффективной бюджетной политики как ключевого условия для достижения финансовой стабильности, устойчивого экономического роста, обеспечения необходимых доходов для

всех основных звеньев бюджетной системы. В дальнейшем реформировании нуждается система межбюджетных отношений с целью создания прозрачного механизма рационального и эффективного применения межбюджетных трансфертов. Как известно, эффективное использование бюджетных средств является главной задачей государства, его органов и структур и свидетельствует о качестве управления финансовыми ресурсами страны. В условиях финансово-экономического кризиса эти вопросы приобретают особое значение и требуют соответствующего реагирования.

Причиной большинства недостатков бюджетной системы ученые называют бюджетный процесс, который еще недостаточно ориентирован на достижение конкретных запланированных целей.

Многие отечественные и российские ученые посвятили свои труды теоретическим и практическим аспектам бюджета, вопросам формирования и использования бюджетных средств: В. Андрущенко, С. Буковинский, О. Василик, Т. Ефименко, И. Запатрина, В. Кравченко, И. Лунина, Ц. Огонь, К. Павлюк, Л. Павлова, В. Родионова, С. Слухай, В. Твердохлебов, В. Федосов, И. Чугунов, С. Юрий и другие. Однако, несмотря на достижения, существующие проблемы в сферах межбюджетных отношений и эффективности использования межбюджетных трансфертов нуждаются в дополнительных основательных исследованиях, с учетом нынешнего состояния социально-экономического развития страны.

Установление истинных причин неэффективного использования денежных средств и последствий дает возможность понять природу бюджетных нарушений и разработать действенные механизмы преодоления этого негативного явления, а также влиять на социально-экономическое выравнивание регионов, повышать уровень жизни граждан, создавать благоприятный инвестиционный климат.

По данным Счетной палаты, объемы выявленных фактов неэффективного использования средств государственного бюджета ежегодно не уменьшаются, а растут. Так, если в 2006 г. таких фактов было зафиксировано на сумму 3,8 млрд. грн., то в 2007 г. этот показатель составлял 5,6 млрд. грн., то есть увеличился на 32,2%, а в 2008 г. достиг 7,8 млрд. грн., то есть еще возрос по сравнению с 2007 г. на 28,3 процентного пункта. В целом в 2006–2008 гг. объемы выявленных фактов неэффективного использования средств выросли в 2 раза, или на 51,3%. Такая же ситуация была и в 2009 г.: данный показатель был равен 11,5 млрд. грн., что в 1,5 раза больше, чем в 2008 г.<sup>1</sup> Если же сравнивать 2009 г. с 2006 г., то увидим, что объемы возросли в 3 раза. Эта негативная динамика указывает на значительные недостатки в функционировании бюджетной системы, ее низкие эффективность и результативность.

Проведенные нами исследования развития межбюджетных отношений и эффективности использования трансфертов из государственного бюджета дали возможность установить три основные группы факторов, негативно влияющих на эффективность использования бюджетных средств, а именно:

- несовершенство законодательства;
- неполнота нормативно-правового обеспечения;
- общественно-психологический аспект.

Если первые две группы формируют характер межбюджетных отношений, то третья – создает среду, в которой функционируют и развиваются межбюджетные отношения и их составляющая – трансферты из государственного бюджета. К этой группе преимущественно относятся так называемый человеческий фактор (профессиональность и ответственность чиновников), а также общественные интере-

<sup>1</sup> См.: Дані звітів Рахункової палати України за 2006–2009 роки. К., 2007–2010 рр., с. 44, 45, 49, 61.

сы, связанные с развитием социально-экономических отношений. Последние возникают между людьми в процессах производства, распределения, обмена и потребления материальных и духовных благ. Кроме того, третья группа факторов отражает влияние определенных гражданских свобод и коррупции в стране на развитие межбюджетных отношений.

Исследование общественно-психологического аспекта дает возможность понять, что является его основой и составляющими, первопричины возникновения и масштаб влияния среды на межбюджетные отношения и эффективность использования межбюджетных трансфертов.

Исследовать составляющие общественно-психологического аспекта можно путем детального анализа выявленных Счетной палатой случаев неэффективного использования бюджетных средств, который свидетельствует, что самыми распространенными являются следующие виды нарушений:

- принятие необоснованных управленческих решений;
- недостатки в планировании или отсутствие обоснованных прогнозирования и планирования;
- длительное неиспользование денежных средств.

Как известно, при выполнении бюджета какого-либо уровня есть конкретная цель – получение законодательно определенных результатов с использованием бюджетных средств. Однако цель бюджетной программы не всегда достигается. К сожалению, названные нарушения, как и практика неэффективного использования межбюджетных трансфертов в целом, имеют устойчивую тенденцию к росту. Например, при проведении проверки эффективности использования средств субвенции из государственного бюджета, выделенных местным бюджетам на погашение задолженности по выплатам работникам учебных заведений, установлено, что при наличии значительных объемов задолженности по выплатам педагогическим работникам за выслугу лет и материальной помощи на оздоровление, вследствие недостаточного контроля со стороны отдельных местных органов исполнительной власти, по завершении 2005 г. и 2006 г. были возвращены в государственный бюджет неиспользованные в течение бюджетного периода средства субвенции на общую сумму 2,8 млн. грн. Самые большие суммы возвращены во Львовской области – 2016,5 тыс. грн. (72% от общего объема возвращенных средств), АР Крым – 108 тыс. грн., Киевской и Одесской областях – соответственно, 98,4 тыс. и 92,5 тыс. грн.<sup>2</sup>

При проведении аудита эффективности реализации Программы обеспечения выполнения в 2007 г. Киевом функций столицы Украины установлено, что, вследствие необоснованного предоставления Министерством финансов Украины основного объема средств из государственного бюджета (свыше 50%) в ноябре – декабре 2007 г. и несвоевременного их перевода Главным финансовым управлением Киевской городской госадминистрации и главными отраслевыми управлениями получателям средств, имело место неэффективное использование субвенции на сумму 90,4 млн. грн.<sup>3</sup>

Результаты аудита использования в 2007 г. и в I полугодии 2008 г. средств из государственного бюджета, выделенных Донецкой области на комплексную реконструкцию, расширение и техническое переоснащение коммунального предприя-

---

<sup>2</sup> См.: Звіт Рахункової палати про результати перевірки ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з виплат працівникам навчальних закладів. Вип. 13. К., 2007 (<http://portal/control/main/uk/publish/article/607622>).

<sup>3</sup> См.: Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. К., 2009, с. 51.

тия “Международный аэропорт Донецк”, показали, что Министерство транспорта и связи Украины и Донецкий областной совет не обеспечили контроль за использованием этих средств при выборе проектной организации. Из-за изменений проектных решений стоимость строительства возросла (по сравнению с первоначальным проектом) на 127,5 млн. грн., что следует расценивать не иначе, как потери государственного бюджета. Кроме того, коммунальное предприятие «Дирекция по капитальному строительству и реконструкции международного аэропорта “Донецк”» осуществляло технический надзор за выполнением строительных работ по комплексной реконструкции, расширению и техническому переоснащению коммунального предприятия “Международный аэропорт Донецк”, при отсутствии в штате специалистов, имеющих квалификационный сертификат, как это предусмотрено Законом Украины “Об архитектурной деятельности” и Порядком осуществления технического надзора, утвержденным постановлением Правительства. Это также привело к тому, что средства государственного бюджета в сумме почти 0,6 млн. грн. на осуществление технического надзора были использованы не только неэффективно, но и стали прямыми потерями государственного бюджета. Следовательно, общая сумма потерь вследствие неэффективных действий как Министерства, так и коммунального предприятия, составила почти 128,1 млн. грн.<sup>4</sup>

Результаты аудита эффективности использования в 2007 г. субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на осуществление мер по энергосбережению, ремонт и реконструкцию тепловых сетей и котельных, строительство газопроводов и газификацию населенных пунктов засвидетельствовали несвоевременное утверждение Кабинетом Министров Украины Перечня объектов, финансировавшихся в 2007 г. за счет субвенции; ненадлежащее планирование Министерством финансов Украины средств субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на проведение мер по энергосбережению, ремонт и реконструкцию тепловых сетей и котельных, строительство газопроводов и газификацию населенных пунктов; финансирование значительного объема субвенции в IV квартале 2007 г., то есть в период, когда специфика отрасли не позволяла выполнять работы; длительное принятие отдельными местными органами власти решений по распределению средств субвенции. Все это обусловило возврат средств после завершения 2007 г. в государственный бюджет в сумме 96,8 млн. грн. (или 12,5% от объема финансирования) и стало одной из причин невыполнения запланированного объема работ. Следовательно, средства субвенции остались неиспользованными<sup>5</sup>.

Аудит использования в 2007–2008 гг. субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на выплату помощи семьям с детьми, малообеспеченным семьям, инвалидам с детства, детям-инвалидам и временной государственной помощи детям в Днепропетровской, Львовской и Одесской областях финансовыми органами этих регионов выявил нарушения п. 8 Порядка финансирования расходов местных бюджетов на осуществление мер по выполнению государственных программ социальной защиты населения за счет субвенций из государственного бюджета, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины № 256 от 4 марта 2002 г. Зафиксированы задержки с переводом средств субвенции (из государственного бюджета местным бюджетам на выплату помощи семьям с детьми, малообеспеченным семьям, инвалидам с детства, детям-инвалидам и временной государственной помощи детям) со счетов районных (городских) бюджетов на счета управлений труда и социальной защиты населения сроком от 2 до 33 операцион-

<sup>4</sup> См.: там же, с. 53–54.

<sup>5</sup> См.: там же, с. 52–53.

ных дней на сумму 330 млн. грн., как правило, из-за несвоевременной подачи органами труда и социальной защиты населения на местах реестров о фактически начисленных суммах помощи <sup>6</sup>.

Проведенным Счетной палатой в декабре 2009 г. – феврале 2010 г. аудитом установлено, что Министерством образования и науки и региональными управлениями образования не обеспечены надлежащий контроль за выполнением Закона Украины “О реструктуризации задолженности по выплатам, предусмотренным статьей 57 Закона Украины “Об образовании” педагогическим, научно-педагогическим и другим категориям работников учебных заведений”, а также эффективное управление бюджетными средствами.

Так, Министерством образования и науки и областными управлениями образования Винницкой, Кировоградской и Хмельницкой областей в условиях достаточных финансовых ресурсов государственного бюджета на выполнение обязательств государства по погашению до конца 2009 г. кредиторской задолженности, образовавшейся в течение 1997–2002 гг. из выплат, предусмотренных ст. 57 Закона Украины “Об образовании”, не обеспечено выполнение требований законодательства в полном объеме. Поэтому 4,5 тыс. работников учебных заведений и образовательных учреждений Винницкой, Кировоградской и Хмельницкой областей, или почти 6% от общего количества работающих в этих областях, не получили надлежащие им выплаты на общую сумму 0,7 млн. грн. Кроме того, нарушены права местных органов власти Винницкой области на компенсацию из государственного бюджета выплат, осуществленных ими за счет средств местных бюджетов по решениям суда, на общую сумму 2,7 млн. грн.

Из-за неудовлетворительного выполнения Министерством образования и науки функций главного распорядителя бюджетных средств и необеспечения им эффективного выполнения Закона Украины “О реструктуризации задолженности по выплатам, предусмотренным статьей 57 Закона Украины “Об образовании” педагогическим, научно-педагогическим и другим категориям работников учебных заведений” имело место неэффективное управление средствами субвенции на общую сумму 7,1 млн. грн. Кроме того, вследствие несовершенного планирования Министерством образования и науки и Министерством финансов Украины показателей назначений субвенции из государственного бюджета в течение 2007–2009 гг., было выделено сверх потребности в Винницкой, Кировоградской и Хмельницкой областях 4,4 млн. грн., а в целом по Украине – 61,7 млн. грн. <sup>7</sup>.

Результаты исследования показывают, что такой вид нарушения, как *недостатки в планировании или отсутствие обоснованного прогнозирования и планирования*, растет в геометрической прогрессии. Например, в 2006 г. его удельный вес составлял 12,8%, или 488,4 млн. грн. в денежном исчислении, в общей структуре неэффективного использования бюджетных средств. В 2008 г. он возрос на 42,5 процентного пункта и достиг 55,3%, составив в целом 4321,1 млн. грн. В 2009 г. по сравнению с 2008 г. указанный показатель увеличился еще на 822,1 млн. грн. и был равен 5143,2 млн. грн., что является наибольшим показателем неэффективного использования средств среди исследуемых нами фактов нарушений. Однако в 2009 г. по сравнению с 2008 г. произошло его снижение на 10,4 процентного пункта (табл.).

В то же время такой вид нарушения, как *принятие необоснованных управленческих решений*, возрос в 2007 г. по сравнению с 2006 г. на 19,2 процентного пункта, но

<sup>6</sup> См.: там же, с. 56.

<sup>7</sup> См.: Висновки Рахункової палати щодо виконання Державного бюджету України за 2009 рік. К., 2010 (п. 5.2.3) (<http://portal/control/main/ukr/publish/article/16728123>).

в 2008 г. по сравнению с 2006 г. — снизился на 12,5 процентного пункта, а по сравнению с 2007 г. — на 31,7 процентного пункта и составил лишь 4,7%, или 373,9 млн. грн., в общей структуре выявленного неэффективного использования бюджетных средств. Но в 2009 г. по сравнению с 2008 г. этот показатель опять повысился на 9,8 процентного пункта и был равен 1656 млн. грн. (это наибольшее значение данного вида нарушений).

**Структура неэффективного использования бюджетных средств**

Классификация видов бюджетных нарушений	2006 г. *		2007 г. **		2008 г. ***		2009 г. ****	
	сумма выявленного нарушения (млн. грн.)	% к общей сумме всех выявленных нарушений	сумма выявленного нарушения (млн. грн.)	% к общей сумме всех выявленных нарушений	сумма выявленного нарушения (млн. грн.)	% к общей сумме всех выявленных нарушений	сумма выявленного нарушения (млн. грн.)	% к общей сумме всех выявленных нарушений
Принятие необоснованных управленческих решений.....	654,1	17,2	856,2	36,4	373,9	4,7	1656,0	14,5
Недостатки в планировании или отсутствие обоснованных прогнозирований и планирования.....	488,4	12,8	1500,0	26,9	4321,1	55,3	5143,2	44,9
Длительное неиспользование денежных средств.....	572,3	15,0	1747,2	31,3	693,8	8,9	939,4	8,2

\* Рассчитано по данным: Звіт Рахункової палати України за 2006 рік. К., 2007, с. 44, 53, 49.

\*\* Рассчитано по данным: Звіт Рахункової палати України за 2007 рік. К., 2008, с. 46, 50, 52.

\*\*\* Рассчитано по данным: Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. К., 2009, с. 53, 51, 56.

\*\*\*\* Рассчитано по данным: Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. К., 2010, с. 65, 61, 73.

Несколько иная ситуация сложилась с таким видом нарушения, как *длительное неиспользование денежных средств*. Так, в 2007 г. по сравнению с 2006 г. последствия от него возросли на 1174,9 млн. грн., или на 16,3 процентного пункта, однако в 2008 г. по сравнению с 2007 г. — снизились на 1053,4 млн. грн., или на 22,4 процентного пункта, и составили 693,8 млн. грн., или 8,9%. К тому же, если сравнивать показатели 2008 г. и 2006 г., то видим, что общая сумма последствий от данного нарушения возросла на 121,5 млн. грн., но в общей структуре неэффективного использования средств удельный вес снизился всего на 6,1 процентного пункта. В 2009 г. по сравнению с 2008 г. доля выявленного нарушения возросла на 245,6 млн. грн., а процент в общей структуре неэффективного использования средств снизился еще на 0,7 процентного пункта.

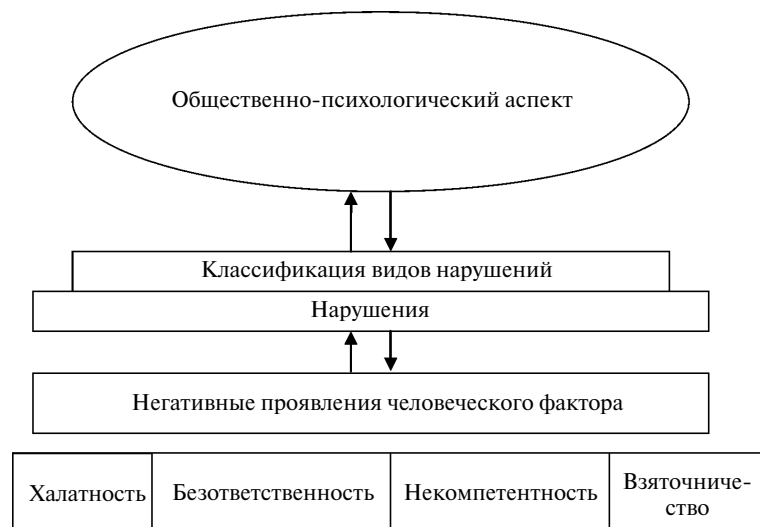
Эти неравномерности и колебания указывают на то, что классификация видов бюджетных правонарушений не устойчива, а, наоборот, постоянно меняется в зависимости от сферы проведенного аудита, установленных фактов и объемов бюджетных нарушений. Например, в 2008 г., в отличие от предыдущих лет, в классификацию входили такие виды нарушений, как неэффективное использование средств на приобретение основных фондов (оборудования) – их удельный вес составил 2%; неэффективное использование средств специального фонда государственного бюджета – 4%; неэффективное использование средств вследствие уплаты процентов по полученным кредитам и штрафных санкций – 3% <sup>8</sup>.

В указанную классификацию ежегодно входят и так называемые “другие” нарушения, влияющие на неэффективное использование средств. Следует отметить, что к “другим” относятся преимущественно незначительные по объему и разные по содержанию виды неэффективного использования средств, а именно:

- длительное согласование и утверждение разрешений на строительство;
- внесение изменений в архитектурные и проектные решения после выполнения строительно-монтажных и пусконаладочных работ;
- изменение утвержденных или необоснованная разработка новых проектов по проведению строительства, реконструкций, капитального ремонта;
- приостановка по неизвестным причинам строительства начатых объектов;
- приобретение неиспользуемых материалов и оборудования;
- передача по неизвестным причинам построенных на 100% объектов на баланс эксплуатирующих организаций;
- ослабление конкуренции между участниками торгов и др.

В 2006 г. на “другие” виды нарушений приходилось 20% неэффективного использования бюджетных средств в их общей структуре, в 2007 г. – 2,3%, в 2008 г. – 2%, а в 2009 г. – только 1,9%.

На основе проведенного исследования мы определили составляющие общественно-психологического аспекта. Такой подход и выдвинутая нами гипотеза позволяют сузить научный поиск до конкретной проблемы, увидеть ее структуру, внести определенную логику в исследование, упрощают анализ и систематизацию результатов (рис.).



**Составляющие общественно-психологического аспекта**

<sup>8</sup> См.: Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. К., 2009, с. 49.

Проведенные исследования подтверждают, что первопричиной неэффективного использования бюджетных средств являются взяточничество и административно-коррупционная система управления (в частности, недостатки в подборе и расстановке кадров на ключевых должностях государственного управления). Эта система формирует негативные проявления человеческого фактора: халатность, безответственность, некомпетентность управленцев. Как известно, государство возлагает на должностных лиц обязанность принимать своевременные, качественные и обоснованные управленческие решения, но факты, полученные с помощью аудиторских проверок, и низкий уровень социально-экономического развития страны свидетельствуют, что успехи в достижении положительного результата незначительны. На наш взгляд, такие управленческие решения являются следствием неэффективной кадровой политики, которая ложится тяжелым бременем на государственный бюджет и украинских налогоплательщиков.

Из рисунка видно, что негативные проявления человеческого фактора создают среду для нарушений в бюджетной сфере. Данные нарушения Счетная палата и другие контролирующие органы приводят по видам, в соответствии с установленной внутриведомственной классификацией нарушений неэффективного использования бюджетных средств. Указанные негативные проявления вместе с нарушениями и их классификацией мы объединили в единый общественно-психологический аспект, который входит в третью группу факторов внешнего влияния на развитие межбюджетных отношений и эффективность использования межбюджетных трансфертов.

Исследуя первопричины неэффективного использования средств, приходим к выводу, что это явление обуславливается целым рядом неквалифицированных управленческих действий, начиная с планирования, финансирования и заканчивая отсутствием внутреннего контроля при использовании местными бюджетами трансфертов из государственного бюджета, несоблюдением установленного Бюджетным кодексом (п. 6 ст. 7) принципа эффективности, который предусматривает достижение запланированных целей и максимального результата при использовании определенного бюджетом объема средств.

С экономической точки зрения суть неэффективного использования бюджетных средств состоит в том, что выделенные из соответствующего бюджета финансы из-за неэффективного управления ими, в силу указанных причин, не выполняют в полной мере свои функции. Таким образом, финансовый ресурс не приближает нас к социально-экономическим целям и стандартам, которые мы перед собой ставим, следовательно, цель становится отдаленной, а иногда и недостижимой. Для получения необходимых результатов нужно потратить в будущем в несколько раз больше средств, чем сегодня. К тому же дополнительную нагрузку на бюджет создает объективный фактор – нестабильная экономическая ситуация, в частности изменение ценовой конъюнктуры в течение года, которая влечет за собой удорожание стоимости услуг, товаров, проектных и строительно-монтажных работ и т. д.

Проведенные исследования показали, что неэффективное использование межбюджетных трансфертов приводит к существенным перекосам в социально-экономической сфере (невыполнение гарантированных государством социальных выплат малообеспеченным семьям, не полное обеспечение льготами отдельных категорий граждан, не введение вовремя в эксплуатацию объектов социальной инфраструктуры, рассеивание средств и др.). Они несут в себе значительные риски для государственного бюджета и требуют дополнительных расходов, связанных с



достижением стратегической цели, на которую, собственно, и выделяются бюджетные средства.

В процессе выполнения бюджета важно, чтобы финансовые ресурсы, предоставленные главному распорядителю бюджетных средств, направлялись на меры, связанные с предоставлением услуг, закупкой товаров и выполнением программ в соответствии с запланированной целью.

Возьмем для примера какую-либо программу социально-экономического развития и увидим, что ее главными задачами являются:

- решение наиболее острых социально-экономических проблем поселка, города, области, улучшение их инвестиционной привлекательности, обновление социальной инфраструктуры;

- привлечение дополнительных инвестиций;

- создание дополнительных рабочих мест;

- достижение полной производительной занятости населения;

- формирование современных высокоэффективных конкурентоспособных санаторно-курортных, туристических и гостиничных комплексов общегосударственного и международного значения путем укрепления существующей материально-технической базы, создание условий для качественного отдыха туристов и лечения граждан;

- рост поступлений в государственный и местные бюджеты;

- улучшение социально-экономического состояния и благосостояния граждан, повышение качества их жизни.

Практически это означает капитальный ремонт, строительство дорог, школ, детских садов, фельдшерско-акушерских пунктов, больниц, ремонт котельных, реставрацию памятников архитектуры, обеспечение граждан централизованным газо-, электро-, водоснабжением и др. Однако из-за неэффективных управленческих решений выделенными из государственного бюджета местным бюджетам средствами эти задачи не выполняются.

Так, аудит эффективности использования субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на социально-экономическое развитие засвидетельствовал, что облгосадминистрациями (кроме Закарпатской, Ривненской и Херсонской) и Советом Министров АР Крым не обеспечена реализация требований постановления Кабинета Министров Украины “Об утверждении перечня объектов, финансируемых в 2008 году за счет субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на социально-экономическое развитие” № 531 от 4 июня 2008 г. Как следствие, из 773 объектов, запланированных к завершению в 2008 г. за счет средств субвенции, 299 в эксплуатацию не введены. Это связано с тем, что в перечень объектов в ряде случаев были включены объекты с неоткорректированной проектно-сметной документацией (разработанной по старым ценам), отсутствием разрешительной документации, не проведенными тендерными процедурами и недофинансированием за счет местных бюджетов и других источников. Наибольшее количество объектов не ввели в эксплуатацию местные органы власти в Донецкой области – 38 (из 105 объектов), Днепропетровской – 31 (из 72), Винницкой – 23 (из 35), Полтавской – 9 (из 10), Ивано-Франковской области – 9 (из 13 объектов). Таким образом, не был достигнут запланированный социальный результат в обеспечении населения соответствующими услугами в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства <sup>9</sup>.

<sup>9</sup> См.: Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. К., 2010, с. 66.

Невыполнение стратегических программных задач (на которые, собственно, и выделяются бюджетные средства) отбрасывает нас в прошлое, не дает возможности успешно развиваться, улучшать условия жизни людей. Это вызывает недоверие у населения, негативно влияет на имидж государственных органов власти и государства в целом.

Для преодоления таких тенденций, во-первых, нужно выяснить все существующие проблемы, причины их возникновения и последствия для экономики и социальной сферы, а во-вторых, выработать научно обоснованные, надежные механизмы замедления негативных тенденций неэффективного использования межбюджетных трансфертов, а также обеспечить рациональное и эффективное использование государственных средств. Поэтому возникает логический вопрос: как обеспечить эффективность использования межбюджетных трансфертов и достичь стратегических целей (поскольку эффективность и экономность использования бюджетных средств являются основными принципами функционирования бюджетной системы)?

Один из эффективных методов решения проблемы – разработка комплексных мероприятий, направленных на исправление ситуации. В частности, в кадровой политике на ключевые должности государственного управления нужно назначать людей высокообразованных, компетентных, способных эффективно действовать в любых обстоятельствах и принимать взвешенные решения. Необходимо оставить в прошлом нынешний принцип подбора кадров, основанный на политической приверженности кандидата и его преданности узкопартийным интересам. Кроме того, бюджетная программа зачастую не содержит перечня результативных показателей (экономических, социальных, экологических и др.), которых нужно достичь в результате ее выполнения, в количественном и качественном выражении по направлениям и годам. Этот недостаток не дает возможности осуществлять мониторинг и оценку достижения цели и эффективности использования бюджетных средств при выполнении мероприятий программы. Устранение этой проблемы позволит эффективнее использовать предусмотренные бюджетные ассигнования и контролировать выполнение программных мероприятий.

Необходимо, чтобы оценка результативности бюджетных программ на основании анализа соответствующих показателей, а также информации, содержащейся в бюджетных запросах, сметах, паспортах бюджетных программ, отчетах об их выполнении, способствовала повышению эффективности использования бюджетных средств органами местного самоуправления<sup>10</sup>.

И. Запатрина утверждает, что политику государственных расходов можно считать эффективной при условии увеличения соотношения совокупного показателя результативности бюджетных программ и общего объема бюджетных расходов<sup>11</sup>.

В управлении бюджетными ресурсами важно найти оптимальную модель распределения бюджетных средств, которая будет определяться степенью вмешательства государства в производственные процессы и ее обязательством соблюдать гарантии социального обеспечения своих граждан. Результаты исследования подтверждают, что чрезмерная доля перераспределения финансовых ресурсов не приносит пользы, а наоборот, приводит в основном к негативным последствиям, вплоть до потери бюджетных средств.

<sup>10</sup> См.: Ка р п Г. В. Формування місцевих бюджетів гірських населених пунктів України. Автореф. дис... канд. екон. наук. К., 2009, с. 13.

<sup>11</sup> См.: З а п а т р и н а І. В. Бюджетне регулювання економічного зростання. Автореф. дис... доктора екон. наук. К., 2008, с. 26–27.

Чрезвычайно важную роль в бюджетном процессе играет планирование, которое по своему содержанию является особой сферой управления финансами. По своей форме это процесс составления, рассмотрения и утверждения основного финансового документа – государственного бюджета. Элементом планирования выступает бюджетное регулирование, которое проявляется при составлении и сбалансировании бюджетов разного уровня. Именно во время бюджетного регулирования и применяются межбюджетные трансферты – средства, которые безвозмездно и безвозвратно передаются из одного бюджета в другой. Следовательно, под бюджетным регулированием мы понимаем передачу части средств бюджетов высшего уровня для сбалансирования бюджетов низшего уровня или передачу запланированного превышения доходов над расходами из бюджетов низшего уровня в бюджеты высшего уровня. По своему содержанию бюджетное регулирование отражает определенные экономические связи, с помощью которых происходят распределение и перераспределение национального дохода между регионами для обеспечения необходимыми средствами территорий и социальной защиты проживающего там населения.

При планировании и бюджетном регулировании важно создать такой механизм, который давал бы возможность административно-территориальным единицам полностью использовать собственную экономическую базу для наполнения местного бюджета, а не надеяться на финансовую поддержку из центра. Благодаря этому они смогли бы эффективнее планировать и использовать существующий потенциал для экономического роста и социального удовлетворения потребностей граждан.

При планировании бюджета необходимо перспективное средне- и долгосрочное прогнозирование на период 3–5 лет, что даст возможность четче определять пути дальнейшего развития, свести к минимуму неэффективные управленческие решения (в настоящее время бюджетный период рассматривается как непрогнозируемый, и никто не использует перспективное бюджетное планирование, поскольку нет гарантии, что структура доходов и объемы обязательно сохранятся в следующем бюджетном периоде).

О необходимости введения перспективного планирования говорит тот факт, что такой вид нарушения, как *недостатки в планировании или отсутствие обоснованного прогнозирования и планирования*, является самым большим по объему. Этот факт – серьезное свидетельство существующей общегосударственной проблемы и необходимости глубокого изменения ситуации, поиска эффективных и действенных путей ее решения.

На наш взгляд, финансовое планирование (особенно прогнозирование) является важным инструментом управления и позволяет государственным органам (в частности, местного самоуправления) повышать качество управленческих решений, заблаговременно выявлять возможные финансовые проблемы и заранее искать пути их решения, совершенствовать бюджетный процесс. Кроме того, планирование способствует открытости управленческого процесса, прозрачности принятия решений, что имеет ключевое значение при обеспечении эффективного использования бюджетных средств.

*Статья поступила в редакцию 23 июня 2010 г.*

---