
УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 336.532.1

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

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ КАК ОСНОВА ДИНАМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

Исследованы проблемы низкой результативности бюджетных программ. Рассмотрены факторы, негативно влияющие на достижение цели бюджетных программ, и их воздействие на социально-экономическое развитие страны. Предложены некоторые меры по исправлению ситуации для обеспечения рационального использования бюджетных назначений и достижения лучших результативных показателей бюджетных программ.

Ключевые слова: бюджет, неэффективное использование средств, бюджетная программа, распорядители денежных средств, ответственные исполнители программ.

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

EFFECTIVENESS OF BUDGETARY PROGRAMS AS A BASIS OF UKRAINE'S DYNAMICAL DEVELOPMENT

The problems of low effectiveness of the budgetary programs are investigated. Factors that negatively influence the achievement of ultimate goals of the budgetary programs and their influence on the socio-economic development of the country are considered. Some measures to improve the situation, to support the rational use of the budgetary facilities, and to achieve the best effective indices of the budgetary programs are proposed.

Keywords: budget, ineffective use of facilities, budgetary program, managers of facilities, responsible performers of the programs.

Современное экономическое развитие требует все большей отдачи от экономической деятельности хозяйствующих субъектов, поскольку удовлетворение возрастающих потребностей населения в разнообразных товарах, работах и услугах является достаточно сложной задачей. Даже осознавая негативные последствия экономического развития, его недостатки, прежде всего пагубное влияние на окружающую природную среду, чрезмерное потребление и доведение до истощения земных недр, общество вынуждено наращивать объемы производства.

С. Фишер, Р. Дорнбуш и Р. Шмалензи отмечают: «Материальный комфорт — это еще не все, но для большинства людей он важен... Горячее стремление развивающихся стран к экономическому росту является еще одним доказательством того, что обычно люди хотят иметь больше товаров и услуг» [1]. Одним из способов обеспечения роста выпуска товаров, повышения количественных и качественных показателей экономической деятельности является сосредоточение субъектов хо-

зяйствования на результативности в каждой сфере экономики, эффективное и рациональное использование имеющихся природных, материальных и финансовых ресурсов.

Посредством разнообразных механизмов и инструментов государство принимает активное участие в экономических процессах, регулируя экономическую деятельность. Так, через бюджетную систему, путем распределения и перераспределения ВВП, государственные расходы направляются на стимулирование деловой активности, обеспечение роста экономики и удовлетворение общественных потребностей. Однако анализ состояния социально-экономического развития Украины свидетельствует, что удовлетворить их в надлежащей степени пока не удастся. Достижения в экономике, социальной сфере еще не отвечают фактическим расходам из государственного бюджета. Причинами таких трудностей являются прежде всего низкие эффективность и результативность бюджетных программ, а также влияние бюджетного механизма на количественные и качественные показатели экономической жизни. Так, со времен провозглашения независимости Украины отечественная бюджетная система недостаточно реализовывала свои функции, главная из которых — эффективное и справедливое перераспределение финансовых ресурсов в экономике. Проблемы в бюджетной системе нивелировали действенность многих направлений социально-экономической политики [2, с. 6].

Важную роль в обеспечении результативности бюджетной программы играют распорядители денежных средств. Однако их деятельность в освоении бюджетных средств не всегда нацелена на достижение максимально высоких результатов, а игнорирование ими норм и принципов Бюджетного кодекса является серьезной проблемой для бюджетной системы и развития страны в целом.

Во время мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. негативные тенденции социально-экономического развития еще больше усилились, поскольку на государственные средства были возложены функции по финансированию антикризисных мер и стабилизации финансовой системы страны. Таким образом, значительный объем средств, предназначенных для решения насущных социально-экономических проблем, фактически был перенаправлен на стабилизацию финансовой системы, что не могло не сказаться на благосостоянии наших граждан. Сегодня ситуация существенно не улучшилась. Происходит подорожание некоторых групп товаров и услуг. Так, по данным Госстата Украины, в 2012 г. на 6,5–4,2% выросли цены на маргарин, сало, безалкогольные напитки; на 2,7–0,9% — на хлеб, мясо и мясопродукты, кисломолочную продукцию, макаронные изделия. Цены на жилье, воду, электроэнергию, газ и другие виды топлива повысились на 0,7%, в том числе плата за водоснабжение — на 6,5%, водоотведение — на 6,1%, наем жилья — на 3,7% [3].

Следует отметить, что в трудах ведущих отечественных ученых Т. Ефименко, В. Кудряшова, И. Лютого, И. Луниной, В. Опарина, А. Чухно, С. Юрия и других рассматривается достаточно широкий спектр проблем бюджетной системы и развития системы государственных финансов. Но вопросам исследования результативности бюджетных средств и их преобразования в действенный рычаг социально-экономического развития уделяется недостаточное внимание. Как отмечает В. Кудряшов, не хватает как фундаментальных, так и прикладных разработок, призванных обосновывать направления стабилизации государственных финансов и их превращение в активный инструмент обеспечения экономического роста и повышения благосостояния граждан [4].

Таким образом, целью статьи является исследование использования бюджетных средств при выполнении бюджетных программ, определение направлений повышения результативности и эффективности использования бюджетных ресурсов.

В экономической науке термин “результативность” неразрывно связан с эффективностью и характеризует отношение фактических результатов к запланированным. Результативность – это получение эффекта (от лат. “effectus” – выполнение, действие), способность ориентироваться и обеспечивать достижение определенных целей и планов. Оценивая эффект, соотносим запланированный и фактический результаты, и если плановые показатели достигнуты, то деятельность эффективна. С точки зрения расходов бюджета полученный результат характеризует количественные и качественные показатели использования средств и уровень удовлетворения нужд потребителей. Благодаря бюджетным программам, являющимся инструментом достижения приоритетных целей в экономической и социальной сферах, создаются условия для безопасной и комфортной жизни наших граждан.

Государственные целевые программы – важный инструмент стратегического управления, комплекс взаимосвязанных мер, направленных на решение проблем социально-экономического развития государства [5]. Практика свидетельствует, что низкая результативность бюджетных программ и, соответственно, использования бюджетных средств сказывается на уровне и качестве жизни людей. Например, цель бюджетной программы, на которую выделяются государственные средства, не достигается (следовательно, инфраструктурный объект – больница, детский сад, школа – не будет своевременно построен и сдан в эксплуатацию). Из-за этого не будут предоставляться надлежащие медицинские услуги и диагностика, дети не получат возможность посещать дошкольное заведение, школьники – овладевать знаниями по современным методикам.

Аудиторские проверки свидетельствуют о низкой результативности бюджетных программ и ряде проблем в сфере расходов. Так, аудит эффективности использования бюджетных средств, выделенных на функционирование и развитие Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Украины, показал, что в 2011 г. должна была заработать Национальная автоматизированная информационная система Департамента государственной автомобильной инспекции, которая на 100% профинансирована из бюджета (в объеме свыше 61 млн. грн.). Однако результативные показатели по созданию этой системы не достигнуты, а ее внедрение фактически провалено [6].

Аудит эффективности использования средств ссуды, полученной под государственные гарантии для создания Национальной спутниковой системы связи, и средств государственного бюджета, направленных на ее обслуживание, показал, что из шести этапов, связанных с привлечением кредита, проекта, который должен был быть завершен еще в 2011 г., в полном объеме выполнен лишь один. С 2010 г. и до I квартала 2012 г. включительно дополнительная нагрузка на госбюджет составила 106,2 млн. грн. Из-за этого пришлось перенести возмещение “Укркосмосом” расходов за пользование кредитом почти на 18 лет (до 2028 г.).

Ожидаемые результаты проекта (развитие информационной сферы, гарантирование доступа населения Украины к информационным ресурсам как в стране, так и за ее пределами, внедрение современных цифровых и широкополосных технологий) не получены, поэтому существуют серьезные риски несвоевременного внедрения Национальной спутниковой системы связи [7].

Аудит эффективности использования средств государственного бюджета, выделенных Национальной академии медицинских наук Украины на научную дея-

тельность и предоставление высокоспециализированной медицинской помощи больным, показал, что научные разработки академии не находят дальнейшего массового практического применения в сфере здравоохранения, поскольку сама академия недостаточно активно работает в этом направлении, а Министерство здравоохранения Украины не уделяет должного внимания внедрению инноваций (в частности, не урегулирован порядок внедрения результатов научно-исследовательских работ Национальной академии медицинских наук Украины в лечебную практику). Как следствие, подготовленные учреждениями академии научные разработки (некоторые из них не нуждаются в значительных материальных ресурсах) применяются лишь в отдельных медицинских учреждениях и академических клиниках. Из-за отсутствия должного финансирования и увольнения ученых прекращено выполнение 8 научно-исследовательских работ со степенью готовности свыше 40%, на которые потрачено 3,7 млн. грн. [8].

Аудит сохранения и развития историко-культурного наследия страны показал, что из выделенных Министерством регионального развития и строительства Украины и Министерством культуры Украины более 30 млн. грн. неэффективно и с нарушением действующего законодательства использовано 6,3 млн. грн. (или 20%). Из-за этого темпы физического разрушения архитектурных памятников значительно опережают темпы их восстановления [9].

Аудит эффективности использования средств государственного бюджета, выделенных Национальной академии педагогических наук Украины на научные исследования в 2010–2011 гг. и I полугодии 2012 г., показал, что из 79 завершенных научных проектов 55, не дождавшись реализации, переданы в архив в виде рукописей (на которые из бюджета потрачено 82 млн. грн.), а из подготовленных к публикации 428 наименований научной и учебной продукции издано лишь 1,6% [10].

Министерство экономического развития и торговли Украины в течение 2009–2011 гг. и I квартала 2012 г. не принимало достаточных мер по улучшению организационных и экономических условий для развития предпринимательства, повышения эффективности государственного управления в этой сфере. Такие выводы сделаны по результатам проверки использования министерством бюджетных средств, направленных на развитие отечественного предпринимательства. Министерство не выполнило Национальную программу содействия развитию малого предпринимательства в Украине. Из 20 запланированных в рамках программы мероприятий полностью воплощено лишь одно, четверть вообще не выполнены, а оценить результативность остальных невозможно из-за декларативного характера отчетности. Программа не содействовала росту малого и среднего бизнеса, о чем свидетельствует уменьшение численности работающих в этой сфере в среднем на 2% ежегодно и увеличение количества убыточных малых предприятий с 33,7% в 2006 г. до 41,4% в 2010 г. Неэффективный менеджмент министерства привел к тому, что 13,9 млн. грн., предусмотренных госбюджетом в 2011 г. на Национальную программу, а также на бюджетную программу по микрокредитованию субъектов малого предпринимательства, вообще не были использованы [11].

Приведенные примеры не единичны, они убедительно доказывают системный характер проблем в бюджетной системе. Эти сложности отрицательно влияют на финансовую стабильность страны, ведь, по нашим подсчетам, каждая вторая бюджетная программа имеет серьезные недостатки (в частности, в выполнении), а каждая третья — не достигает конечной цели, на которую выделяются бюджетные средства.

Мы исследовали основные причины низкой результативности и невыполнения бюджетных программ и пришли к выводу, что главными сдерживающими факторами являются:

- несовершенство законодательства;
- ненадлежащая организация выполнения Кабинетом Министров Украины и некоторыми министерствами – главными распорядителями средств законодательных актов;
- отсутствие последовательности и системности в реализации государственной политики в разных сферах;
- несовершенство системы подзаконных актов (постановления, распоряжения Кабинета Министров Украины искажают положения некоторых законов и не действуют на практике);
- отсутствие системы направления финансовых ресурсов государства на выполнение инвестиционных программ;
- несогласованность между собой ведомственных нормативно-правовых актов;
- отсутствие четкой системы взаимодействия между ответственными исполнителями бюджетных программ, а также низкий уровень их профессионального сопровождения;
- отсутствие приоритетов и критериев при выборе направления средств;
- несовершенство программ социально-экономического развития (не содержат перечня конкретных объектов, поэтому средства расходуются бессистемно, по собственному усмотрению);
- внесение многочисленных изменений в бюджетные программы (что свидетельствует о существенных организационных и финансовых просчетах, допущенных главными распорядителями, что влияет на эффективность и качество реализации программных мероприятий);
- бессистемность и непоследовательность в распределении бюджетных средств по направлениям;
- неопределенность конкретных задач программы, их реализация на низком профессиональном уровне;
- отсутствие программ четких действий, направленных на комплексное решение проблемы незавершенного строительства, а распыление бюджетных средств способствует увеличению количества долгостроев;
- серьезные просчеты на этапах планирования, выполнения работ; неэффективное, бессистемное управление средствами и недофинансирование программных мероприятий;
- отсутствие системного подхода к решению проблемы газификации сельских населенных пунктов (обуславливает сооружение газовых сетей низкого давления без учета технических возможностей их подключения к магистральным газопроводам);
- несовершенство порядка использования средств, недостатки и нарушения требований бюджетного законодательства во время планирования и выполнения бюджетных программ, а также недостаточный уровень внутреннего контроля главного распорядителя за деятельностью распорядителей более низкого уровня и получателей;
- отсутствие системы оперативного управления финансовыми ресурсами;
- низкая исполнительская дисциплина, бесконтрольность распорядителей и получателей средств;
- безответственность должностных лиц финансовых органов, распорядителей средств, заказчиков и подчиненных строительных организаций.

Обобщая эти факторы, следует отметить, что причины кроются в недостаточно эффективном планировании и обоснованном прогнозировании, в ненадлежащем реагировании распорядителей средств на выявленные факты нарушений по

итогах контрольно-аналитических мероприятий, в слабой ответственности и компетентности управленцев при принятии решений в бюджетной сфере, в несовершенстве нормативно-правовой и законодательной базы в сфере управления государственными финансами.

Низкие эффективность и результативность использования бюджетных средств не позволяют достигать лучших социально-экономических показателей выполнения бюджетных программ и динамично развиваться нашей стране – строить современную, устойчивую, открытую и конкурентоспособную в мировом масштабе экономику. Противоречия, снижающие эффективность расходования бюджетных средств, кроются во всех звеньях бюджетной системы: от бюджетного прогнозирования до размещения государственных заказов и контроля за расходованием средств [2, с. 42].

Такие проблемы характерны не только для Украины, но и для большинства стран постсоветского пространства. По нашему убеждению, принцип иждивенчества, доминировавший в бюджетной системе бывшего СССР, достался в наследство и независимой Украине. Однако со сменой идеологии должны были измениться и подходы в управлении финансами, но этого не произошло. Вместе с тем нынешние условия социально-экономического развития страны существенно отличаются от условий, скажем, двадцатилетней давности и требуют все большей отдачи и конкретного результата. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин признал, что “качество исполнения и результативность такого инструмента развития, как федеральные целевые программы, остаются, мягко говоря, невысокими” [12]. В Украине “освоение бюджетных денег нередко становится самоцелью, а получению надлежащего результата не уделяется должного внимания, что, с одной стороны, является источником коррупции, а с другой – обрекает целевые программы на неудачу” [13].

Аналогичные проблемы существуют и в странах Европейского Союза. Так, член Счетной палаты ЕС Х. Вогербауэр недавно отметил, что “цели инвестиций в энергетическую эффективность не достигнуты”. По его словам, государства-члены “использовали выделенные им фонды главным образом для ремонта общественных зданий, а вопрос энергетической эффективности, в лучшем случае, отодвигался на второй план”, средства “не были ориентированы на рациональные, с точки зрения рентабельности, цели, то есть не принимали во внимание стоимость сэкономленных единиц энергии” [14]. И это несмотря на то, что возможности бюджета ЕС и государственного бюджета Украины (как и устойчивость финансовых систем) существенно отличаются.

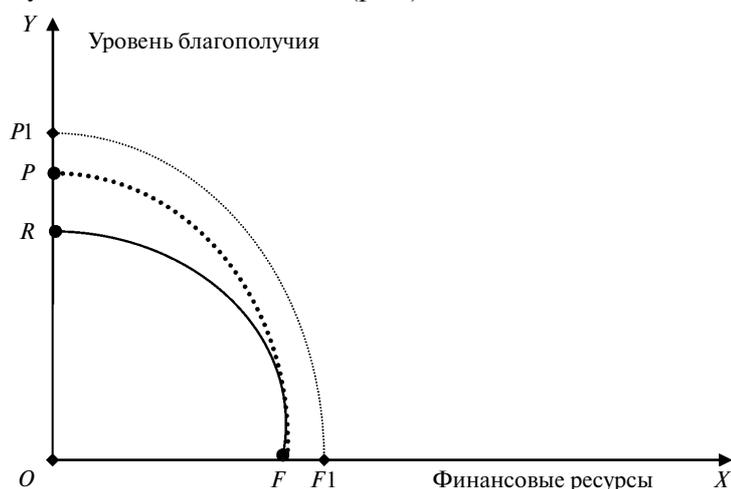
Без надлежащей результативности бюджетных программ невозможно обеспечить инвестиционную привлекательность экономики, устойчивость финансовой системы, рост реального ВВП и поступательное, динамичное развитие страны на пути к экономическому благосостоянию. Невыполнение мероприятий бюджетной программы в конечном итоге может привести к экономическим и экологическим кризисам, стать причиной недовольства людей и обострения социального напряжения.

Повысить результативность бюджетных программ, изменить формы и методы управления финансами необходимо путем создания условий, в которых каждый ответственный исполнитель, имея достаточный уровень знаний для осуществления эффективных и результативных действий, осознавал бы важность совершения таких шагов. Следует применять принципиально новые концептуальные подходы и системные меры влияния ко всем участникам бюджетного процесса, чтобы побудить последних эффективно и результативно использовать финансовые ресурсы, обеспечивая стабильное развитие страны.

Определение направлений, форм, структуры и масштабов расходов должно базироваться на принципах рациональности, эффективности, целенаправленности и целесообразности [15]. Целесообразность использования бюджетных средств при реализации бюджетных программ должна определяться и отвечать приоритетным целям социально-экономического развития страны, ее территорий и отраслей экономики. Поэтому в каждой бюджетной программе нужна цель, которую необходимо достичь при использовании средств и реализации данного проекта.

В Бюджетном кодексе Украины предусмотрено введение программно-целевого метода, в частности, сосредоточение бюджетных ресурсов на достижении количественных и качественных результатов. В ст. 26 говорится об усилении внутреннего контроля и персональной ответственности главных распорядителей и распорядителей более низкого уровня в лице их руководителей за эффективное и результативное управление бюджетными средствами. Однако фактически видим, что не в каждом паспорте бюджетной программы четко вписана цель и предусмотрен ожидаемый результат. Вместе с тем отсутствие распределения расходов и измеримость результативных показателей не дают возможность контролировать и анализировать динамику этих показателей, характеризующих эффективность и качество выполнения бюджетных программ. Такие действия противоречат Концепции применения программно-целевого метода в бюджетном процессе, где предусмотрено установление непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования. К тому же, отсутствует механизм реальных рычагов влияния на достижение ответственными исполнителями цели бюджетных программ, а фактические отчеты распорядителей средств об использовании бюджетных ресурсов часто носят формальный характер. При таких условиях надлежащим образом влиять на нарушителей бюджетной дисциплины и обеспечивать результативность бюджетных программ достаточно проблематично.

Продемонстрируем наглядный пример разнообразных комбинаций использования бюджетных средств при выполнении бюджетных программ и возможности получения результативных показателей (рис.).



Использование бюджетных средств при реализации бюджетных программ и их результативность

Так, на оси OX отражены финансовые ресурсы, которые предусматриваются и выделяются из государственного бюджета на выполнение различных мероприятий бюджетных программ, а на оси OY — результаты выполнения этих программ

(строительство школ, жилых домов, детских садов, фабрик, мостов, дорог и др.) или тот результат, который достигается за счет реализации бюджетной программы. В частности, полученный результат приближает общество к конкретной цели, которая соответствующим образом сказывается на уровне его благополучия. Так, потратив определенную сумму денег F , в первую очередь планировалось достичь точку P . Однако из-за неэффективного и нерационального использования бюджетных средств в конце бюджетного периода или завершения программы фактически мы имеем результат R . Таким образом, промежуток, образовавшийся между точками P и R , указывает на разрыв между плановым и фактическим показателями. То есть бюджетные средства потрачены, а поставленная цель не достигнута.

В следующем бюджетном периоде, чтобы исправить ситуацию и достичь прогнозируемой точки P , необходимо найти или ограничить другие приоритетные бюджетные программы и дополнительно выделить из государственного бюджета определенную сумму денег, чтобы догнать упущенное и ликвидировать образовавшийся разрыв. Однако, учитывая реальную экономическую ситуацию, которая быстро меняется на каком-либо сегменте рынка товаров, работ и услуг, а также конъюнктуру, уровень цен, инфляции, предыдущая сумма средств может быть недостаточна для смещения точки R в запланированную точку P . В таком случае необходимо искать значительно большие по объему финансовые ресурсы, чем это планировалось раньше. Из рисунка видно, что сложившиеся обстоятельства и полученный результат R не позволили улучшить уровень благосостояния населения (предоставить более качественные услуги, создать необходимые условия, закупить современную технику, оборудование и т. д.), однако нагрузка на бюджет возросла, и это очевидно.

Таким образом, достичь успеха и максимального результата можно только благодаря экономному и эффективному использованию бюджетных средств. Чтобы точка P переместилась вверх по оси OY , например, в точку $P1$, необходимо, чтобы наша кривая начиналась в точке $F1$, то есть увеличилось финансирование. Однако при условии устойчивой F , когда объемы финансирования не изменились, также можно достичь лучших результативных показателей путем снижения финансовых расходов (в частности, при применении энергосберегающих и эффективных технологий, обновленных основных фондов, лучших и более дешевых ресурсах, более квалифицированной рабочей силе, что удешевит конечный продукт). В таком случае кривая вытянется вверх, и это будет свидетельствовать, что за соответствующий объем ресурсов F получен результат, превысивший плановый показатель P (на оси OY), к тому же, сэкономятся ресурсы.

Для лучшего понимания приведем пример. Так, в 2011 г. из-за недостатков в организации выполнения бюджетной программы обеспечения инвалидов и инвалидов-чернобыльцев автомобилями (в частности — из-за длительных процедур по выбору исполнителей государственного заказа) не использованы и возвращены в бюджет 75,5 млн. грн., то есть госзаказ выполнен лишь на 10,5%. В результате 1296 инвалидам отсрочили получение транспортных средств на неопределенный период. В то же время в начале 2012 г. в спецфонде было 19,5 млн. грн., которые могли бы обеспечить транспортными средствами 321 инвалида по ценам 2011 г. (это при том, что тогда рыночная стоимость автомобилей превышала запланированную на 13,4%) [16]. Таким образом, невыполнение или неполное выполнение бюджетных программ не решает тех задач, которые перед ними стоят (в данном случае неизвестно, когда инвалиды получат автомобили). Эта ситуация увеличит нагрузку на бюджет в последующих периодах.

Рациональность выбора формы, в которой используют денежные средства, позволяет их экономить и повысить результативность использования [15]. При снижении цены конечного продукта важно осознавать, что бюджетные расходы на научные разработки, изобретения и технологии дают возможность получать новые знания и экспериментальные образцы продукции, что удешевляет конечный продукт и обеспечивает экономический рост. Бюджетные программы, нацеленные на стимулирование научных достижений, обязательно будут иметь отдачу. Однако при нынешних условиях, когда не осуществляется финансирование научных программ и не внедряются научные разработки, повысить производительность труда, уровень и качество жизни невозможно (так же, как невозможно обеспечить повышение выпуска продукции на душу населения без увеличения производительности труда).

При условии рационального и эффективного использования бюджетных средств при реализации бюджетных программ бюджетная система страны создает национальное богатство, поскольку преобразование финансовых ресурсов, например, в инфраструктурные объекты, является реальным, физическим активом нации.

Под эффективным использованием бюджетных средств следует понимать оптимальное использование финансовых ресурсов для достижения тех программных целей и результатов, которые мы перед собой ставим. А это – рост инновационной составляющей; повышение деловой активности; проведение в бюджетной сфере политики, направленной на поддержание реального сектора экономики на фоне взвешенных действий по повышению социальных стандартов; совершенствование государственного управления и др.

Бюджетные программы станут результативными, когда каждая из них будет иметь не общую, а конкретную задачу с краткосрочной целью, которая будет определять краткосрочный прогресс в достижении общей цели. Задача бюджетной программы должна быть *конкретной, измеримой и достижимой* в пределах имеющихся финансовых ресурсов. Оценить эффективность бюджетной программы можно путем мониторинга ежегодного или поэтапного прогресса в достижении цели и выполнении задач программы. Чтобы оценить ее результативность, необходимо дать оценку эффективности использования бюджетных средств. Показателями эффективности следует считать:

- фактические финансовые расходы;
- выход продукта (товаров, услуг);
- качество произведенного;
- результативность самой программы.

Данный подход предоставляет нам возможность: сравнить объемы финансовых ресурсов, использующихся для осуществления задач программы, и оценить, насколько успешно выполняются программные цели, выяснить количество и качество произведенного продукта, товаров, услуг, существующие проблемы, подкорректировать дополнительные объемы средств и их перенаправление для достижения цели программы. Такой экономически взвешенный прогнозируемый подход позволяет не только обеспечить эффективное и рациональное использование бюджетных средств, но и достигать лучших по объему и качеству результативных показателей, которые приближают общество к приоритетным целям социально-экономического развития. Четкое определение приоритетов бюджетных программ помогает лучше управлять бюджетными средствами и повышать показатели результативности в их использовании.

Наши исследования доказывают, что низкая результативность бюджетных программ вызвана также отсутствием надлежащих рычагов стимулирования

высокопроизводительного труда в государственном секторе. Например, в частном секторе труд предпринимателя полностью зависит от его профессиональной деятельности. Результат деятельности менеджера, который работает в крупной или малой компании, влияет на количественные и качественные показатели этой фирмы, а это сказывается на уровне его заработной платы. К. Макконнелл и С. Брю утверждают: “Эффективная фирма рентабельна, поэтому она преуспевает, выживает, процветает и развивается. Неэффективное предприятие нерентабельно и не преуспевает; оно деградирует, через некоторое время терпит банкротство и перестает существовать” [17].

В государственном секторе ситуация иная, решения управленца не влияют непосредственно на уровень его заработной платы, поэтому стимулов работать с высокой производительностью и обеспечивать результативность бюджетных программ у него нет. Более того, его не всегда обоснованные и квалифицированные решения вынуждают работников подчиняться и полностью их выполнять. И дело тут не в том, что в государственном секторе работают менее квалифицированные или ленивые специалисты, дело в низкой мотивации и эффективности системы государственного сектора. Есть ли выход из данной ситуации, и можно ли сделать бюджетные программы результативными? На наш взгляд, ответ на эти вопросы лежит в плоскости, во-первых, введения действенной системы стимулов для высокопроизводительного труда управленцев и, во-вторых, децентрализации власти и бюджетной системы. Необходимо, чтобы преимущественное большинство бюджетных программ были приближены к местным органам власти, а следовательно — к насущным социально-экономическим проблемам. Следует создать такие условия, чтобы чиновники осознавали актуальность и важность решения тех или иных вопросов и брали на себя ответственность за их успешное выполнение. Так, концентрация бюджетных ресурсов, например, на строительстве и в реконструкции наиболее значимых для региона объектов существенно влияет на рост инвестиционного потенциала данной местности, занятости населения и уровня его доходов.

В современном мире наилучшим способом измерения эффективности использования бюджетных средств является достижение высоких результативных показателей при реализации бюджетных программ. В этом контексте особое внимание необходимо уделять нуждам потребителей и их взаимосвязи с формированием и выполнением бюджета, поэтому принципиальным условием перехода Украины к устойчивому сбалансированному экономическому росту является кардинальное повышение эффективности использования привлеченных финансовых ресурсов [18].

Обеспечить результативность бюджетных программ можно путем сокращения количества существующих, но не полностью профинансированных бюджетных программ. Оставить для финансирования следует лишь те программы, которые отвечают современным приоритетным направлениям социально-экономического развития страны. В условиях дефицита финансовых ресурсов это позволит не рассеивать, а эффективнее управлять ресурсами и достигать лучших результатов в экономической, экологической и социальной сферах.

Сегодняшнее рассеивание средств дорого будет обходиться бюджету завтра, и это убедительно доказывает современная практика выполнения бюджетных программ. Например, сооружение автомагистрали через Днепр в Запорожье начато еще в октябре 2004 г. и должно было завершиться в 2009 г. Однако финансирование, в соответствии с объемами, установленными титулами сооружения, не обеспечивалось, из-за чего сроки выполнения работ срывались. Предусмотренные графиками на 2010 и 2011 гг. работы выполнены лишь на 65%. Неоднократный перенос сроков

возведения автомагистрали привел к увеличению сметной стоимости строительства с 1,9 млрд. грн. до 5 млрд. грн., или в 2,7 раза [19].

Бюджетные ресурсы обязательно должны давать положительный результат, направляться на системные реформы и преобразования. Увеличение бюджетных расходов должно быть адекватно изменениям в сферах здравоохранения, образования, социальной защиты, пенсионного обеспечения и других ключевых отраслях. Только эффективное и рациональное использование бюджетных средств позволяет достичь максимально результативных показателей бюджетных программ, влияющих на уровень и качество жизни людей, удовлетворение их растущих потребностей в материальных и духовных благах.

Выводы

Актуальность данного исследования продиктована стабильной негативной тенденцией низкой результативности бюджетных программ, что снижает темпы экономического роста, влияет на развитие социальной сферы, устойчивость финансовой системы. Чтобы изменить положение, нужно сформировать новую культуру управления государственными финансами. Для решения этой проблемы необходимы не однократные действия, а системный подход с комплексом организационно-управленческих, контрольно-стимулирующих, законодательных мер, направленных на повышение ответственности распорядителей средств, ликвидацию недостатков в планировании и усиление обоснованности бюджетных показателей, своевременное формирование и эффективное выполнение бюджета. Важная роль в управлении бюджетными ресурсами при реализации бюджетных программ принадлежит качеству и эффективности принятых управленческих решений, своевременному и надлежащему реагированию распорядителей средств на выявленные контрольными органами факты бюджетных нарушений и обеспечению прозрачного движения средств. Взвешенные, научно обоснованные, скоординированные действия по всей вертикали государственного управления положительно повлияют на показатели результативности бюджетных программ, а следовательно – обеспечат динамику социально-экономического развития Украины.

Список использованной литературы

1. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика : 2-е изд. ; [пер. с англ.]. – М. : Дело, 1997. – С. 656.
2. Молдован О.О., Шевченко О.В., Єгорова О.А. Реформи системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи ; [за ред. Я.А. Жаліла]. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – 88 с.
3. Доповідь про соціально-економічне становище України за 2012 рік. – К. : Держслужба статистики України, 2012. – С. 53 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Кудряшов В.П. Державні фінанси в період проведення реформ // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 42.
5. Розвиток фінансової системи України в сучасних умовах : наук.-практ. конф. ; [редкол.: Т.І. Єфименко (голова) та ін.]. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2011. – С. 85.
6. Безпека дорожнього руху: кошти витрачаються, аварійність зростає. – К. : Рахункова палата України, 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740038>.
7. Національний супутниковий зв'язок ніяк не вийде на орбіту. – К. : Рахункова палата України, 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740162>.

8. Медичні інновації – на півдорозі до хворих. – К. : Рахункова палата України, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740081>.

9. Чи дочекаються історичні пам’ятки відродження. – К. : Рахункова палата України, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16739612>.

10. Наукових розробок багато, та їхнє впровадження – незначне. – К. : Рахункова палата України, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740393>.

11. Перепідготовка менеджерів для сфери підприємництва: за принципом вчорашнього дня? – К. : Рахункова палата України, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740109>.

12. Приоритеты бюджетной политики // Финансы. – 2012. – № 5. – С. 5.

13. Азаров Н.Я., Ярошенко Ф.А., Бушуев С.Д. Инновационные механизмы управления программами развития. – К. : Саммит-Книга, 2011. – С. 15.

14. Счетная палата ЕС сочла потраченными впустую средства на энергосбережение [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.interfax.by/news/world/123497>.

15. Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. Бюджетна система України : навч. посіб. – К. : Кондор, 2008. – С. 140.

16. Джерело придбання автомобілів замулюється. – К. : Рахункова палата України, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740671>.

17. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика : 11-е изд. ; [пер. с англ.]. – К. : Хагар-Демос, 1993. – С. 600.

18. Белінська Я.В., Покришка Д.С., Молдован О.О. та ін. Забезпечення фінансової стабільності в Україні в умовах посткризової економіки. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – С. 44.

19. Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2012 року. – К. : Рахункова палата, 2012. – С. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rp.int/img/files/DBU_6mis_2012.pdf.

References

1. Fischer S., Dornbush R., Shmalenzi R. *Ekonomika* [Economy]. Moscow, Delo, 1997 [in Russian].

2. Moldovan O.O., Shevchenko O.V., Egorova O.A. *Reformy Systemy Derzhavnykh Finansiv Ukrainy: Pershi Rezul'taty ta Podal'shi Perspektivy*, za red. Ya.A. Zhalila [Reforms of the System of State Finances of Ukraine: First Results and Further Perspectives, edited by Ya.A. Zhalilo]. Kyiv, Nat. Inst. of Strateg. Studies, 2011 [in Ukrainian].

3. *Dopovid' pro Sotsial'no-Ekonomichne Stanovyshche Ukrainy za 2012 Rik* [Report on Ukraine's Socio-Economic State in 2012]. Kyiv, State Statist. Service of Ukraine, 2012, available at: www.ukrstat.gov.ua [in Ukrainian].

4. Kudryashov V.P. *Derzhavni Finansy v Period Provedennya Reform* [State finances in the period of reforms]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 2012, No. 1, p. 42 [in Ukrainian].

5. *Rozvytok Finansovoi Systemy Ukrainy v Suchasnykh Umovakh*, Redkol.: T.I. Efimenko ta in. [Development of Ukraine's Financial System under Current Conditions, edited by T.I. Efimenko et al.]. Kyiv, Acad. of Financ. Manag., 2011 [in Ukrainian].

6. *Bezpeka dorozhn'ogo rukhu: koshty vytrachayut'sya, avariinist' zrostaе* [Traffic safety: costs are spent, the accident rate grows]. Kyiv, Accounting Chamber of Ukraine, 2012, available at: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740038> [in Ukrainian].

7. *Natsinal'nyi suputnykovyi zv'yazok niyak ne vyide na orbitu* [The national satellite connection has not yet lauched]. Kyiv, Accounting Chamber of Ukraine, 2012, available at: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740162> [in Ukrainian].
8. *Medychni innovatsii – na pividorozi do khvorykh* [Medical innovations are at a half-distance to patients]. Kyiv, Accounting Chamber of Ukraine, 2012, available at: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740081> [in Ukrainian].
9. *Chy dochekayut'sya istorychni pam'yatky vidrozhennya* [Will the historical monuments wait till their recovery?]. Kyiv, Accounting Chamber of Ukraine, 2012, available at: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16739612> [in Ukrainian].
10. *Naukovykh rozrobok bagato, ta ikhne vprovadzhenya – neznachne* [A lot of scientific achievements is available, but their introduction is slight]. Kyiv, Accounting Chamber of Ukraine, 2012, available at: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740393> [in Ukrainian].
11. *Perepidgotovka menedzheriv dlya sfery pidpnyemnytstva: za pryntsypom vchorashn'ogo dnya?* [Retraining of managers for the business sphere; by yesterday's principle?]. Kyiv, Accounting Chamber of Ukraine, 2012, available at: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740109> [in Ukrainian].
12. *Prioritety byudzhetnoi politiki* [Priorities of budget policy]. *Finansy – Finances*, 2012, No. 5, p. 5.
13. Azarov N.Ya., Yaroshenko F.A., Bushuev S.D. *Innovatsionnye Mekhanizmy Upravleniya Programmami Razvitiya* [Innovative Mechanisms of Control over Development Programs]. Kyiv, Sammit-Kniga, 2011 [in Russian].
14. *Schetnaya palata ES sochla potrachennymi vpustuyu sredstva na energosberezhenie* [The Accounting Chamber of EC considers that the costs for energy-saving were spent for nothing], available at: <http://www.interfax.by/news/world/123497> [in Russian].
15. Feshchenko L.V., Pronoza P.V., Kuz'mynchuk N.V. *Byudzhetna Systema Ukrainy* [Ukraine's Budget System]. Kyiv, Kondor, 2008 [in Ukrainian].
16. *Dzherelo prydbannya avtomobiliv zamulyuet'sya* [The source of the purchase of cars becomes dull]. Kyiv, Accounting Chamber of Ukraine, 2012, available at: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740671> [in Ukrainian].
17. McConnell C.R., Brue S.L. *Ekonomiks: Printsipy, Problemy i Politika* [Economics: Principles, Problems, and Policies]. Kyiv, Khagar-Demos, 1993 [in Russian].
18. Belins'ka Ya.V., Pokryshka D.S., Moldovan O.O. et al. *Zabezpechennya Finansovoi Stabil'nosti v Ukraini v Umovakh Postkryzovoi Ekonomiky* [Support of the Financial Stability in Ukraine under Conditions of the Post-Crisis Economy]. Kyiv, Nat. Inst. of Strateg. Studies, 2011 [in Ukrainian].
19. *Vysnovok shchodo vykonannya Derzhavnogo byudzhetu Ukrainy za pershe pivrichchya 2012 roku* [Conclusion on the realization of State's budget of Ukraine for the first half-year of 2012]. Kyiv, Accounting Chamber of Ukraine, 2012, available at: http://portal.rp.int/img/files/DBU_6mis_2012.pdf [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 6 ноября 2012 г.
и была обновлена 30 января 2013 г.