

УДК 35.078.3

Г. В. Дмитренко,

кандидат наук з державного управління, заступник голови обласної державної
Адміністрації у Львівській області

ПАРАДИГМА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ МІНІСТЕРСТВА ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемам ефективного використання Міністерством вугільної промисловості України коштів державного бюджету, спрямованих на прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у вугледобувній промисловості за 2008—2009 роки.

Paper deals with problems of effective use by the Ministry of Coal Industry of Ukraine of the state budget aimed at applied scientific and technical developments, performance of the state earmarked programs and state orders in the coal industry for 2008—2009 years.

Ключові слова: вугільна промисловість, кошти, бюджетна програма, ефективність, фінансування, використання коштів, витрати.

Key words: coal industry, money, budget programs, effectiveness, funding, funds use, costs.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

У сучасних умовах одним з актуальних питань в галузі вугільної промисловості є розв'язання проблем та гарантування безпеки праці на шахтах, управління рухом гірських порід і контролем за виділенням метану, розробка й впровадження нового гірничошахтного устаткування, розв'язання екологічних проблем, які виникають внаслідок діяльності підприємств вугільної галузі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому за постійного збільшення обсягів фінансування не досягнуто всіх поставлених цілей; яким чином можна поліпшити ефективність управління коштами, виділеними на реалізацію зазначеної програми?

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави значною мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів, на всіх стадіях як виділення, так і використання коштів. Завдання статті — надати оцінку ефективності використання коштів державного бюджету на прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за

державним замовленням, визначити проблеми в їх використанні, розробити пропозиції щодо якісних змін в управлінні бюджетними коштами

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Вугільна промисловість — одна з базових галузей народного господарства. За обсягами використання енергоносіїв вугілля посідає третю позицію після нафти та природного газу і використовується, насамперед, у базових секторах економіки: для виробництва електроенергії (до 75 % його загального споживання) та в металургійній промисловості (близько 15 %).

До 1970 року на теплових електростанціях країни 76 % електроенергії виробляли за рахунок спалювання вугілля. Сьогодні частка виробленої з вугілля електроенергії становить лише 26 %. Економіка держави стала критично залежною від імпортованих енергоносіїв, зокрема від природного газу й нафти.

Тому, з огляду на значні запаси, вугілля є головним енергоносієм в Україні, гарантом її енергетичної безпеки, економічної й політичної незалежності.

Однак родовища галузі, насамперед Українського Донбасу, характеризуються складними гірничо-геологічними умовами розробки: малою потужністю вугільних пластів, великою глибиною розробки, високою газонасиченістю, схильністю багатьох пластів до газодинамічних проявів — раптових викидів вугілля і газу, гірничих ударів; 90 % шахт небезпечні за вмістом газу метану, 60 % шахт — за вибухами вугільного пилу, 45 % шахт — за раптовими викидами та гірничими ударами, 22 % шахт — за самозайманням вугілля.

Середньодинамічна потужність пластів вугілля, що

розробляються, більше ніж у півтора рази нижча за аналогічний показник у вугільних басейнах країн СНД і основних західноєвропейських вуглевидобувних країн.

Середня глибина розробки досягла 696 м. на глибких (понад 600 м) горизонтах працює 90 шахт (55 % їх загальної чисельності), питома вага яких в обсязі усього видобутку вугілля — 45,7 %.

Максимальна глибина видобутку вугілля сягає 1332 метри, а підготовчі роботи ведуться на максимальній глибині 1386 метрів.

Нині понад 70 % загальної кількості шахт України розробляють досить газоносні пласти, а 28 % шахт — пласти, небезпечні за раптовими викидами вугілля й газу.

На глибинах, які вже освоєно, температура гірничих порід досягає 45—52° і щорічно підвищується на 0,5—1 градусів. На 36 % шахт температура повітря в очисних і підготовчих вибоях перевищує встановлену норму 26 градусів.

Складні гірничо-геологічні умови, низка об'єктивних і суб'єктивних чинників призвели до падіння обсягів видобутку вугілля з 135,6 млн тонн у 1991 році до 72 млн тонн у 2009 році.

На сьогодні серед державних підприємств вугледобувної галузі підлягають реконструкції 46 шахт, модернізації і технічному переоснащенню — 62 шахти.

За останні 15 років у вугільній галузі було травмовано близько 400 тис. осіб, загинуло понад 5 тис. шахтарів. Показник травматизму із смертельними наслідками становить дві особи на 1 млн тонн видобутого вугілля, що набагато вище, ніж у передових вугледобувних країнах світу.

Вугільна промисловість України володіє потужним науковим потенціалом. Для забезпечення інноваційного розвитку вугільної промисловості на замовлення Міністерства вугільної промисловості України (далі — Мінвуглепром, Міністерство) інститути вугільної галузі виконують великий обсяг науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт з пріоритетних напрямів розвитку галузі [1].

До існуючої структури галузевих науково-дослідних організацій, які підпорядковані Мінвуглепрому, належать проектні, технологічні інститути та інститути з безпеки праці.

Науково-технічна політика Мінвуглепрому здійснюється відповідно до Законів України "Про наукову і науково-технічну діяльність", "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки", "Про інноваційну діяльність", "Про державні цільові програми", інших законодавчих і нормативно-правових актів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [5; 6; 7].

З метою належного розвитку програмно-цільового методу і конкуренції в науковій сфері, ефективного концентрації матеріально-технічних і фінансових ресурсів для розв'язання актуальних проблем вугільної галузі Міністерством визначаються пріоритетні напрями науково-технічної діяльності й головні організації, які відповідають за формування, виконання та реалізацію науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт за цими напрямками.

Впровадження техніки сучасного рівня дасть змогу забезпечити навантаження, що перевищують раніше отримані в аналогічних умовах застарілими серійними машинами, при різкому зниженні обсягів ручної праці, підвищенні продуктивності й безпеки персоналу, що працює.

Саме для цього Мінвуглепрому виділяють значні кошти на виконання бюджетної програми за кодом програми класифікації видатків (далі — КПКВ) 1301030 "Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у вугледобувній промисловості", результатом яких

повинна бути розробка і впровадження новітнього обладнання та пристроїв, що, у свою чергу, має сприяти збільшенню видобутку вугілля, підвищенню його якості та зниженню травматизму працівників вугільної галузі України [2; 3].

Відповідно до Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" держава повинна забезпечувати:

- соціально-економічні, організаційні, правові умови для формування та ефективного використання наукового та науково-технічного потенціалу, зокрема державну підтримку суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності;

- створення сучасної інфраструктури науки і системи інформаційного забезпечення наукової і науково-технічної діяльності, інтеграцію освіти, науки і виробництва;

- підтримку пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, державних цільових наукових і науково-технічних програм та концентрацію ресурсів для їх реалізації;

- створення ринку наукової і науково-технічної продукції та впровадження досягнень науки і техніки в усі сфери суспільного життя;

- правову охорону інтелектуальної власності та створення умов для її ефективного використання [4].

Одним із шляхів реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки є державне замовлення на науково-технічну продукцію.

Відповідно до частини 1 статті 13 Господарського кодексу України та статті 1 Закону України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" державне замовлення — це засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України усіх форм власності. Загальні вимоги до процесу формування, розміщення та контролю за виконанням державних замовлень регулюється Законом України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" та Порядком формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.96 № 266 (далі — Порядок № 266).

Відповідно до вимог Порядку № 266 формування та виконання державних замовлень здійснюється у три етапи.

I. Етап "Формування державного замовлення".

На цьому етапі Міністерством економіки України разом з міністерствами, іншими органами державної влади, установами, організаціями (далі — потенційні державні замовники) формується державне замовлення за критеріями, які відповідають пріоритетним напрямкам розвитку науки і техніки (розроблення новітніх технологій у сфері науки і техніки та забезпечення розвитку матеріально-технічної бази науки; виконання завдань щодо розвитку земельної реформи та охорони земель; підготовка фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів; підвищення кваліфікації, перепідготовка та підготовка кадрів (післядипломна освіта); виконання завдань щодо розвитку культури, у тому числі надання інформаційних послуг, проведення реставраційно-ремонтних робіт на об'єктах, що є пам'ятками культурної спадщини, створення фільмів та аудіовізуальних програм, закупівля творів образотворчого, драматичного та музичного мистецтва; випуск друкованої продукції) та визначають необхідність виконання законів України, Програми діяльності Кабіне-

ту Міністрів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України.

Відповідно до цих критеріїв потенційні державні замовники щороку до 15 липня подають Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції пропозиції до проекту державного замовлення на поставку продукції у натуральному та вартісному вираженні.

Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції опрацьовує подані потенційними державними замовниками пропозиції і визначає обсяги продукції, необхідної для державних потреб у наступному році, та загальну суму коштів для її закупівлі і разом з державними замовниками формує проект державного замовлення, який затверджується Кабінетом Міністрів України у двомісячний термін з дня набрання чинності Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

II. Етап "Розміщення державного замовлення".

Розміщення державного замовлення здійснюється самостійно державними замовниками на конкурсних засадах і оформляється державним контрактом, який укладається між державним замовником і виконавцем державного замовлення.

III. Етап "Контроль за виконанням державного замовлення".

Контроль за виконанням державного замовлення покладається на державних замовників і Міністерство економіки України.

Міністерство економіки України раз на півріччя до 30 числа місяця, що настає за звітним періодом, інформує Кабінет Міністрів України про хід виконання державного замовлення і в разі потреби готує пропозиції про вжиття додаткових заходів для забезпечення його виконання.

Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 17.04.2008 № 443 та від 22.04.2009 № 384 Мінвуглепром у визначено державним замовником на розроблення найважливіших новітніх технологій за Програмою "Українське вугілля", затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2001 № 1205. Обсяги фінансування державного замовлення, яке виконувалося в рамках бюджетної програми за КПКВ 1301030 "Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у вугледобувній промисловості" у 2008—2009 роках, становили по 29,9 млн грн. щороку [8].

Решту коштів дослідженої бюджетної програми в сумі 28,9 млн грн. використано поза межами державного замовлення на виконання актів Кабінету Міністрів України.

Так, у 2008—2009 роках на виконання заходів дослідженої бюджетної програми за КПКВ 1301030 "Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у вугледобувній промисловості" Мінвуглепрому з державного бюджету спрямовано 88 633,6 тис. грн., у тому числі у 2008 — 46 371,5 тис. грн. та у 2009 — 42 372,4 тис. грн.

Із зазначеної суми 69 164,2 тис. грн., або 78 %, спрямовано на виконання договорів, укладених між Мінвуглепромом та обраними для дослідження науковими установами в Донецькій, Луганській, Харківській областях та місті Києві.

У періоді 2008—2009 років зазначеними установами виконувалося 197 договорів загальною вартістю 174 349,6 тис. грн., з яких 41 договір розпочато у 2003—2007 роках. Більшість цих договорів спрямована на виконання



Рис. 1. Складові частини єдиного інноваційного процесу

дослідно-конструкторських робіт з розробки нового гірничо-шахтного обладнання.

Державним стандартом України ДСТУ 3974-2000 (далі — ДСТУ 3974-2000) "Система розроблення та введення продукції на виробництво", затвердженим та введеним у дію наказом Держстандарту України від 27.11.2000 № 677, встановлені загальні правила виконання дослідно-конструкторських та дослідно-технологічних робіт у тому числі: правила подання заявок на виконання дослідно-конструкторських робіт, розроблення технічних завдань на дослідно-конструкторську роботу та її складові частини, зміст робіт на стадіях і етапах, функції її учасників, правила реєстрації та реалізації її результатів. Вимоги цього Стандарту є обов'язковими для дослідно-конструкторських робіт, виконання яких повністю або частково фінансується з державного бюджету [10].

Відповідно до ДСТУ 3974-2000 дослідно-конструкторська робота є складовою частиною єдиного інноваційного процесу "наука — техніка — виробництво", під час виконання якої реалізуються результати науково-дослідної роботи або набуті знання і досвід у технічній документації для створення дослідних зразків продукції, що передають її серійному виробництву (рис. 1).

Умовами всіх договорів на виконання дослідно-конструкторських робіт передбачено виготовлення дослідного зразка.

Відповідно до роз'яснення керівництва Директора департаменту технічної політики та розвитку шахтного фонду Мінвуглепрому виготовити дослідний зразок в межах договору неможливо, оскільки вартість його створення у кілька разів перевищує договірну вартість. Можливими джерелами фінансування робіт з виготовлення дослідних зразків є додаткові бюджетні кошти або інвестиції вугледобувних підприємств, зацікавлених у використанні нового обладнання та технологій.

Водночас Порядком державного фінансування капітального будівництва, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764, спрямування бюджетних коштів на виготовлення дослідних зразків за рахунок інших бюджетних програм у періоді 2008—2009 роках було заборонено, а кошти інвесторів практично не залучались у зв'язку з незадовільним фінансовим станом підприємств вугільної галузі [9].

Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що Мінвуглепром не вимагав від виконавців довідок про можливість виготовлення дослідних зразків, тоді як створити сам дослідний зразок нового обладнання в межах бюджетних призначень дослідженої бюджетної програми та за відсутності інвестиційних договорів неможливо. При цьому Міністерство укладало договори на виконання дослідно-конструкторських робіт, які надалі призупинилися на стадії розробки конструкторської документації, що передувало виготовленню дослідного зразка.

Так, у 2008—2009 роках Мінвуглепромом призупинено 38 договорів з виконання дослідно-конструкторських робіт, які з моменту укладання профінансовано на

загальну суму 16 454,26 тис. грн., або 36 % від договірної вартості (45 610 тис. грн.).

Для завершення зазначених робіт за умовами договорів необхідно 29 155,75 тис. грн. Проте за ці кошти виготовлення дослідних зразків неможливе через їх високу вартість.

Наприклад, за договором від 01.09.2004 № 01150405000, укладеним між Мінвуглепромом та ДП "Дондівуглемаш" на загальну суму 2 500 тис. грн. виконувалася наукова робота зі створення очисного автоматизованого комплексу на базі щитового механізованого кріплення, очисного комбайна, що забезпечить можливість виймання вугілля без постійної присутності людей у вибої.

Відповідно до технічного завдання та календарного плану наукової роботи кінцевим її етапом мало бути виготовлення та проведення випробувань дослідного зразка очисного автоматизованого комплексу. Однак з 01.10.2008 роботу призупинено. На момент призупинення в її виконання вкладено 1 710,6 тис. грн., або 68 % від договірної вартості. Відповідно до протоколу призупинення коштів на виготовлення дослідного зразка немає. Отже, 1 710,6 тис. грн. коштів державного бюджету використані неефективно.

Аналогічно за договором від 20.06.2008 № 01050811000 на загальну суму 1 215 тис. грн. цим самим підприємством виконувалася наукова робота зі створення очисного щитового агрегату підвищеної продуктивності, надійності та ресурсу для виймання пластів з бічними породами.

Кінцевим етапом виконання роботи мало бути виготовлення та проведення випробувань дослідного зразка очисного щитового агрегату, однак з 01.11.2009 робота, у яку вже було вкладено 760 тис. грн., або 63 % договірної вартості, призупинена з цієї самої причини.

Таким чином, не визначення Мінвуглепромом обсягів і джерел фінансування робіт з виготовлення дослідних зразків спричинило до неефективного використання бюджетних коштів у сумі 16 454,26 тис. грн., вкладених у їх виконання протягом 2003—2009 років.

Проте, навіть за умови виготовлення дослідних зразків, останні не знаходять подальшого впровадження у серійне виробництво через відсутність замовлень з боку підприємств вугільної галузі.

Отже, укладання Мінвуглепромом договорів на створення високовартісних дослідних зразків нового гірничо-шахтного обладнання за відсутності фінансових можливостей державного бюджету та потенційних інвесторів, зацікавлених у їх виготовленні, призводить до призупинення робіт на стадії розробки конструкторської документації.

Крім того, відсутність на державному рівні дієвого механізму доведення дослідних зразків до серійного виробництва не забезпечує реальної економічної та соціальної віддачі від вкладення бюджетних коштів у науково-технічну діяльність.

Невизначення Мінвуглепромом реальних обсягів та джерел фінансування дослідно-конструкторських робіт, метою яких є створення високовартісних дослідних зразків нової техніки та обладнання, гальмує завершення цих робіт, а незадовільне фінансове становище та відсутність замовлень потенційних споживачів не дозволяє запустити вже створені дослідні зразки серійне виробництво [11].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, оцінивши стан виконання Міністерством вугільної промисловості бюджетної програми за КПКВ

1301030 "Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у вугледобувній промисловості" у 2008—2009 роках, фінансування дослідженої бюджетної програми у відповідності до заявленої потреби та затверджених бюджетних призначень практично не вплинуло на її результативність, що підтверджується незадовільним станом впровадження отриманих науково-прикладних результатів.

Незадовільний стан впровадження результатів прикладних досліджень є одним із факторів негативного впливу на загальний стан вугільної галузі. Тому необхідно:

1. Забезпечити постійний контроль за витратами бюджетних коштів виконавцями наукових робіт шляхом проведення відповідних перевірок, за результатами яких своєчасно уточнювати та коригувати договірну вартість наукових робіт, забезпечувати відповідність планових і фактичних даних щодо складу і класифікації витрат за кожною роботою, вживати дієвих заходів дисциплінарного характеру щодо посадових осіб, з вини яких виникають правопорушення та здійснюється неефективне використання фінансових та матеріальних ресурсів.

2. При плануванні видатків на виконання наукових розробок забезпечувати першочергове фінансування робіт, виконаних на 50 і більше відсотків та їх подальше завершення.

3. Здійснювати щорічний моніторинг стану впровадження у вугільну галузь результатів завершених наукових робіт.

4. З метою активізації пошуку джерел додаткового фінансування виготовлення дослідних зразків гірничо-шахтного обладнання передбачати в договорах окремих пунктів щодо обов'язковості укладання виконавцями робіт відповідних інвестиційних угод.

Література:

1. Гірничий Закон України від 06.10.1999 № 1127-XIV.
2. Закон України від 28.12.2007 № 107-IV "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів".
3. Закон України від 26.12.2008 № 835-IV "Про Державний бюджет України на 2009 рік".
4. Закон України від 13.12.91 № 1977-XII "Про наукову і науково-технічну діяльність".
5. Закон України від 11.07.2001 № 2623-III "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки".
6. Закон України "Про інноваційну діяльність" від 01.07.2002 № 40 IV.
7. Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 № 1621-IV.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2001 № 1205 "Про затвердження Програми "Українське вугілля".
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764 "Про затвердження порядку державного фінансування капітального будівництва".
10. ДСТУ 3974-2000 "Система розробки і постановки продукції у виробництво. Правило виконання науково-дослідницьких робіт. Загальні положення", затверджений та введений в дію наказом Держстандарту України від 27.11.2000 № 677.
11. Матеріали участі в аудиторському дослідженні регіональних КРУ (КРУ в Донецькій, Луганській, Харківській областях та КРУ в місті Києві).

Стаття надійшла до редакції 30.11.2010 р.