

УДК 336.143.21

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

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Раскрыты проблемы в прогнозировании и планировании расходов, являющиеся причиной неэффективного управления и использования бюджетных средств. Приведены примеры аудиторских проверок и систематизирован характер таких проблем в бюджетном процессе. Обоснована необходимость введения действенной системы прогнозирования и планирования расходов бюджета на всех ее уровнях, что будет способствовать эффективности использования бюджетных назначений и достижению лучших результатов показателей социально-экономического развития Украины.

Ключевые слова: прогнозирование, планирование, бюджет, расходы бюджета, неэффективное управление, неэффективное использование средств, главные распорядители денежных средств.

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

FORECAST AND PLANNING AS TOOLS OF THE EFFICIENT MANAGEMENT AND THE USE OF BUDGET FUNDS

The problems of the forecast and the planning of costs, which cause the inefficient management and use of public funds are considered. Some examples of audits are given, and the character of such problems in the budget process is systematized. The necessity of the introduction of an efficient system of forecast and planning of expenditures of the budget on all its levels, which will contribute to the efficiency of budget allocations and to the attainment of better performance indicators of the socio-economic development of Ukraine, is substantiated.

Keywords: forecast, planning, budget, budget expenditures, poor management, inefficient use of funds, key spending units.

Одним из важных инструментов влияния на динамику социально-экономического развития является обоснованное действенное прогнозирование расходов бюджета, поскольку это закладывает фундамент ускоренного экономического роста на инвестиционно-инновационной основе, формирования конкурентоспособной экономики, повышения уровня и качества жизни населения.

Радионо́в Ю́рий Де́нисович (Radionov Yurii Denisovich) – e-mail: radud@ukr.net.

Государство в случае сокращения расходов или, наоборот, их увеличения влияет на темпы экономического роста и совокупный спрос. Так, увеличение объемов государственных расходов при условии их эффективного использования обеспечивает стабильную динамику социально-экономического развития и благосостояние населения.

В нынешних условиях важно оптимизировать расходы бюджета, чтобы обеспечить соответствующие секторы экономики надлежащими объемами бюджетных ассигнований и в то же время достичь благодаря эффективности использования бюджетных средств приоритетных целей социально-экономического развития страны. Поэтому прогнозирование является тем инструментом, который позволяет на качественно новом уровне определять оптимальные размеры расходов и рациональнее использовать бюджетные средства. В рыночной экономике невозможно достичь стабильного успеха, если правительство не будет четко и эффективно планировать свою деятельность, постоянно собирать и аккумулировать информацию об изменениях на рынках, составлять на их основе прогнозы для обоснования планов действий [1, с. 335].

Как отмечает А.И. Даниленко, во многих странах в той или иной форме используются элементы планирования, не создающие препятствий позитивным сторонам свободного рынка [2, с. 5]. Экономической науке известны разные формы и методы прогнозирования и планирования. Так, в 1950–1970 гг. в европейских странах и Японии применялся метод индикативного планирования, который не носил директивного характера. Однако этот метод сыграл ключевую роль в развитии инфраструктуры регионов и передовых отраслей экономики, определяющих научно-технический прогресс этих стран.

Сегодня в европейских странах в контексте экологических аспектов региональной политики и идеи устойчивого экологического развития широко применяется метод ландшафтного планирования, базирующийся на европейских экологических стандартах. “Процесс ландшафтного планирования не заканчивается исполнением намеченных мероприятий. В рамках ЕС усиливается тенденция к осуществлению предпроектной и послепроектной оценки результативности планирования. Так, например, правовые линии охраны флоры и фауны предусматривают обязательную отчетность о результатах проектов. Хорошими образцами зависимости ландшафтного планирования от результатов его оценки являются голландская и французская системы. Во Франции многочисленные программы финансовой поддержки, на которые опирается планирование, побуждают планировщиков к контролю эффективности и к продвижению своих результатов на рынок” *.

Наиболее прогрессивный и передовой во многих странах — программно-целевой метод планирования, который является одним из способов решения сложных общегосударственных проблем, поскольку позволяет за счет программных мероприятий, ориентированных на достижение целей, получать лучшие результативные показатели. Этот метод на протяжении многих лет используется в Австрии, Германии, Франции, Финляндии, США, Канаде, Японии, Южной Корее, России и некоторых других странах, хотя механизмы и формы программно-целевых инструментов в странах существенно отличаются друг от друга и зависят

* Ландшафтное планирование в европейском контексте [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.irigs.irk.ru/docs/Indscpln/2.html>.

во многих случаях от исторически сложившихся социально-экономических условий.

В Украине программно-целевой метод применяется с 2002 г. Он базируется на проведении системного анализа полезности и целесообразности расходов бюджета для решения социальных, экономических, экологических, научно-технических проблем, проблем развития регионов и др. Однако на сегодня этот метод полностью не реализован.

Поскольку в современных условиях существенно усложнились цели социально-экономического развития и их соотношение с финансовыми структурами, продолжают происходить изменения в финансовом потенциале государства по источникам, структуре и динамике. Это требует новых подходов и методологических решений при осуществлении финансового прогнозирования и планирования [3, с. 118].

Следует отметить, что вопросы прогнозирования и планирования бюджета постоянно находятся в поле зрения ученых. В теорию бюджетных отношений значительный вклад внесли такие известные ученые, как А. Вагнер, Дж. Гэлбрейт, Дж.М. Кейнс, Ф. Нитти, П. Самуэльсон, Дж. Стиглиц и другие. Среди отечественных достижений выделим научные труды А.И. Даниленко, Ю.В. Пасичника, О.А. Сунцовой, Т.И. Ефименко, И.Я. Чугунова, Н.Я. Азарова, Ф.А. Ярошенко и других. Украинские ученые дают разные определения понятий "прогнозирование" и "планирование" в бюджетном процессе, поскольку четкого законодательного толкования данных категорий нет и в Бюджетном кодексе Украины.

Ю.В. Пасичник под бюджетным прогнозированием понимает определение основных показателей бюджета на перспективу [4, с. 426]. Он считает, что бюджетное планирование – это процесс формирования показателей бюджетного содержания государственным законодательными и исполнительными органами определенного уровня на конкретный период времени [4, с. 400].

Некоторые ученые считают, что бюджетное прогнозирование является научно обоснованным предвидением направлений развития бюджетной системы и ее возможного состояния в будущем, альтернативных путей ее формирования, а также сроков достижения определенных установленных параметров бюджетного развития. В отличие от бюджетного прогнозирования, бюджетное планирование предполагает установление четких бюджетных целей и путей их достижения, определенных бюджетных показателей [5, с. 419].

О.Д. Василик употребляет термин "финансовое планирование и прогнозирование", где планирование – научно обоснованный процесс определения источников создания и направлений использования финансовых ресурсов в экономике государства с целью обеспечения стабильного экономического и социального развития [3, с. 115]. Автор не устанавливает четкой границы между понятиями "планирование" и "прогнозирование", подчеркивая, что финансовое планирование и прогнозирование становятся важным элементом государственного регулирования экономических и социальных процессов. С их помощью активизируются финансовые рычаги и стимулы, обеспечивается мобилизация и рациональное направление средств на общегосударственные потребности [3, с. 119].

По высказываниям известных ученых, прогноз по своей природе имеет альтернативное, вариантное содержание. В этом понимании прогнозирование

представляет собой исследовательскую базу планирования, что имеет, однако, собственные методологические и методические принципы, во многом отличные от планирования. Разработка прогнозов основывается на прогностических методах, в то время как планирование опирается на более четкие и точные методы нормативных, балансовых и других расчетов. Главная отличительная черта планирования – определенность и директивность задач. Таким образом, прогноз приобретает в плане наибольшую конкретность и определенность [1, с. 338].

На наш взгляд, разница между прогнозированием и планированием в бюджетном процессе состоит в том, что прогнозирование дает возможность видеть цель в далекой перспективе, включая возможные факторы рисков и влияния. Планирование же – та реальность, которую мы видим перед собой, более конкретное и предсказуемое явление. Если прогноз – некий вероятностный характер действий, то планирование – это уже принятое решение, приближающее нас к соответствующей цели. Прогнозирование и планирование – не антагонисты, наоборот, эти понятия дополняют друг друга и обеспечивают непрерывность процесса эффективного и рационального использования бюджетных ресурсов.

В теоретическом плане прогноз – часть познания будущего развития экономических процессов и руководство для принятия взвешенных управленческих решений. Ошибки и просчеты прогноза влияют на его качество и результативность планирования. Необходимость углубления исследований и разработка новых форм и методов обоснованного прогнозирования в бюджетном процессе продиктована важностью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов с целью достижения перспективных задач экономического и социального развития Украины. Несмотря на значительные достижения отечественных ученых в сфере прогнозирования и планирования бюджета, существуют серьезные проблемы, особенно касающиеся планирования расходов бюджета.

По этому поводу О.А. Сунцова отмечает, что в настоящее время финансирование расходов бюджетов не имеет системного характера. При постоянной нехватке средств местные органы власти не имеют возможности осуществлять планирование как текущих, так и перспективных расходов на базе научно обоснованных программ развития [6, с. 265–266]. Автор предлагает при планировании расходов и доходов местных бюджетов использовать следующие 12 методов: программно-целевой, “корни травы”, “исследования объекта”, “групповое соглашение”, “историческая аналогия”, метод Дельфи, анализ временных рядов, регрессионный анализ временных трендов, метод Бокса – Дженкинса, каузальные методы, эконометрические и макроэкономические модели [6, с. 264–265].

И.Я. Чугунов при бюджетном планировании предлагает использовать 4 метода: метод коэффициентов, нормативный, балансовый и метод экономико-математического моделирования [7, с. 203–204].

О.Д. Василик выделяет всего три метода планирования: финансового и балансового расчетов, а также прогнозирования финансовых показателей [3, с. 121].

Все же, несмотря на значительные достижения отечественных ученых и разные подходы к методам планирования, вопросы прогнозирования и планирования расходов бюджета нуждаются в дальнейшем исследовании и совершенствовании.

С учетом этого, **цель статьи** – установление проблем, возникающих в связи с прогнозированием и планированием расходов бюджета в нынешних условиях

социально-экономического развития страны, и определение путей их дальнейшего решения.

Необходимость применения в Украине эффективного инструмента бюджетного прогнозирования вызвана спецификой социально-экономического развития государства — нужно наращивать объемы производства, обеспечивать рост ВВП для достижения высоких стандартов жизни. В то же время, как свидетельствует практика, из-за низкого уровня прогнозирования в бюджетном процессе существуют проблемы социально-экономического развития, которые вызваны, в частности, неэффективным управлением и использованием бюджетных средств. Так, аудит эффективности использования средств государственного бюджета, предусмотренных для Министерства энергетики и угольной промышленности Украины на мероприятия по созданию собственного производства ядерного топлива, показал, что состояние планирования и финансирования расходов государственного бюджета, предоставленных для создания собственного производства ядерного топлива, было неудовлетворительным и не способствовало эффективному использованию этих средств. В 2010–2011 гг. объем бюджетного финансирования Министерства энергетики и угольной промышленности Украины для выполнения мероприятий составлял 298,1 млн. грн. (всего 61,6% от предусмотренного законами о государственном бюджете).

Министерством финансов Украины еще на стадии планирования расходов по соответствующей бюджетной программе (КПКВК 1101080) на 2010–2011 годы была определена неравномерная помесечная роспись ассигнований государственного бюджета: свыше 40% их общего объема запланировали на IV квартал, что создало заведомо неблагоприятные условия для выполнения необходимого объема работ*.

Аудитом эффективности использования субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на предоставление льгот и субсидий населению на оплату жилищно-коммунальных услуг установлено, что льготы получали как непосредственно соответствующие льготники, так и члены их семей (26 категорий) без ограничения норм потребления услуг и размеров доходов этих семей. Такие принципы предоставления льгот не отвечали принципам справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами. На время проведения аудита отсутствовало научно-техническое обоснование отдельных норм потребления энергоресурсов, на базе которых и формируются объемы государственной помощи. При предоставлении льгот и субсидий применялись нормы пользования природным газом, которые не пересматривались более 15 лет**.

Анализ отношений Государственного бюджета Украины и местных бюджетов в 2010–2011 гг. показал, что формирование и распределение объемов субвенций на выполнение инвестиционных проектов осуществлялись без определения формализованных параметров, базирующихся на показателях экономического и социального развития соответствующей территории, что не отвечало положениям ст. 105 Бюджетного кодекса Украины. Количество таких субвенций в 2011 г. увеличилось против 2010 г. в 3 раза (до 30 видов). Некоторые из них имели одинаковую направленность и дублировали направления использо-

* Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. — К., 2013. — 198 с.

** Там же, с. 45.

вания средств разными главными распорядителями, что снижало их эффективность*.

Осуществленный Счетной палатой анализ выполнения мероприятий принятой в 2009 г. Государственной целевой экономической программы развития внутреннего рынка до 2012 года показал, что она носила декларативный характер, не учитывала всех возможных путей и способов решения проблем развития внутреннего рынка, поэтому не могла как следует обеспечить достижение определенной в ней цели.

Ненадлежащим образом происходило планирование и использование бюджетных средств на выполнение мероприятий программы. В госбюджетах на 2010–2012 гг. предусматривалось 23,3% прогнозного объема финансовых ресурсов на выполнение 10 мероприятий программы, однако фактические расходы составляли лишь 3,3%**.

Счетная палата провела проверку эффективности использования средств государственного бюджета в 2011–2012 гг. на развитие минерально-сырьевой базы, которое становится актуальнее с точки зрения как стимулирования экономического роста государства, так и решения ряда социальных вопросов. Уже первый этап (2011–2012 гг.) Общегосударственной программы развития минерально-сырьевой базы Украины на период до 2030 года был недофинансирован из госбюджета. В течение этого этапа Министерство экологии и природных ресурсов Украины как главный распорядитель бюджетных средств, направленных на развитие минерально-сырьевой базы, государственный заказчик указанной программы и госзаказ на прирост запасов полезных ископаемых, получило 1,4 млрд. грн., или 60,9% от предусмотренного программой на этот период объема (2,3 млрд. грн.). Вместе с тем в течение проверенного периода Государственная служба геологии и недр Украины как распорядитель бюджетных средств низшего уровня использовала 88,1% бюджетных ассигнований. Как следствие, задачи первого этапа данной программы не были достигнуты, и план технического переоборудования предприятий геологической отрасли не выполнен***.

На основе анализа прогнозирования и планирования расходов бюджета можно сделать вывод, что в Украине не создана надлежащая система обоснованного прогнозирования и планирования расходов бюджета, которая обеспечивала бы экономное и рациональное использование бюджетных ресурсов для достижения приоритетных целей развития. Кроме того, отсутствие действенной системы прогнозирования и планирования расходов является одной из причин неэффективного управления и использования бюджетных средств. Таким образом, просматривается причинно-следственная связь между проблемами прогнозирования и планирования расходов и неэффективным управлением и использованием бюджетных средств, что в целом влияет на динамику социально-экономических показателей.

Проблемы прогнозирования и планирования расходов носят системный характер. Так, по данным Счетной палаты Украины, в 2008 г. в структуре неэф-

* Там же, с. 100.

** Малорезультативний розвиток внутрішнього ринку. — К. : Рахункова палата України, 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16742110>.

*** Механізм розвитку мінерально-сировинної бази працює не на повну потужність. — К. : Рахункова палата України, 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16742071>.

фактивного использования государственных средств наибольший удельный вес (55,1%) приходился на недостатки в планировании и отсутствие обоснованного прогнозирования и планирования (рис. 1). В 2009 г. этот показатель снизился на 10,2 процентного пункта и в структуре неэффективного использования государственных средств составлял 44,9%. Однако в 2010 г. по сравнению с 2009 г. он опять снизился на 34,2 процентного пункта и находился на рекордно низком уровне – 10,7%. Таким образом, за 3 года (2008–2010 гг.) он снизился на 44,4 процентного пункта.

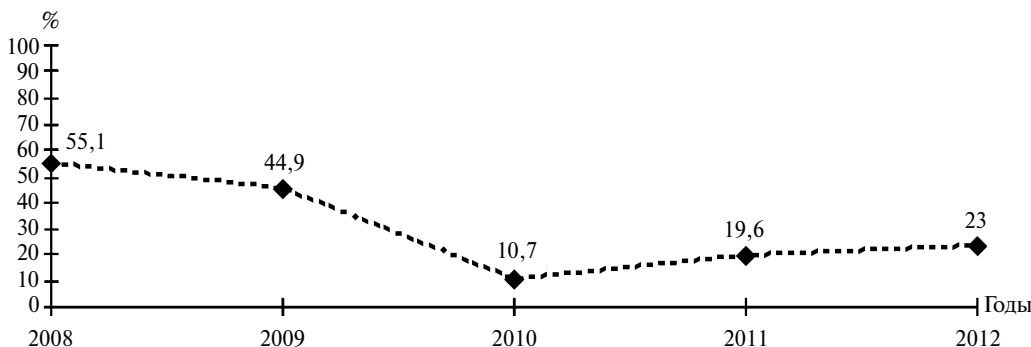


Рис. 1. Общий объем выявленных фактов в структуре неэффективного использования государственных средств из-за недостатков в планировании и отсутствия обоснованного прогнозирования и планирования (%)

Рассчитано автором по: Звіт Рахункової палати за 2008 рік. – К., 2009. – С. 51; Звіт Рахункової палати за 2009 рік. – К., 2010. – С. 61; Звіт Рахункової палати за 2010 рік. – К., 2011. – С. 61; Звіт Рахункової палати за 2011 рік. – К., 2012. – С. 26; Звіт Рахункової палати за 2012 рік. – К., 2013. – С. 28.

Однако в 2011 г. показатель опять начал расти (хотя и небольшими темпами, но все же повысился на 8,9 процентного пункта) и составлял 19,6% в общей структуре неэффективного использования бюджетных средств. В 2012 г. по сравнению с 2011 г. сохранилась динамика увеличения количества таких выявленных фактов. Всего за год этот показатель повысился на 3,4 процентного пункта и составлял 23% в общей структуре неэффективного управления и использования бюджетных средств.

Если проанализируем общий объем выявленных фактов неэффективного управления и использования бюджетных средств из-за недостатков в планировании и отсутствия обоснованного прогнозирования и планирования в денежном измерении и их удельный вес, то увидим некоторые расхождения. Например, в 2008 г. были выявлены факты неэффективного управления и использования бюджетных средств из-за недостатков в планировании и отсутствия обоснованного прогнозирования и планирования на общую сумму 4,321 млрд. грн. (рис. 2). В 2009 г. этот показатель вырос на 822,1 млн. грн. и составлял 5,143 млрд. грн., хотя видим, что удельный вес снизился на 10,2 процентного пункта (см. рис. 1). Таким образом, удельный вес и объемы выявленных сумм не корреспондируют между собой. Детальный анализ существующих расхождений свидетельствует, что все зависит от установленных фактов нарушений, объемов сумм и направлений использования бюджетных средств.

В 2010 г. по сравнению с 2009 г. в связи со стремительным снижением доли выявленных нарушений уменьшилась также их общая сумма – на 3,597 млрд. грн.

и составляла 1,546 млрд. грн. Это, как видим, наибольший спад объемов выявленных бюджетных средств за весь исследуемый период. Однако с 2011 г. по сравнению с 2010 г. возросли как удельный вес (см. рис. 1), так и общий объем выявленных сумм на 1,145 млрд. грн. и в 2011 г. этот показатель составлял 2,691 млрд. грн. (см. рис. 2). В 2012 г. мы снова наблюдаем противоречия, поскольку удельный вес вырос, а объем выявленных сумм уменьшился на 813,7 млн. грн. и составлял всего 1,877 млрд. грн.

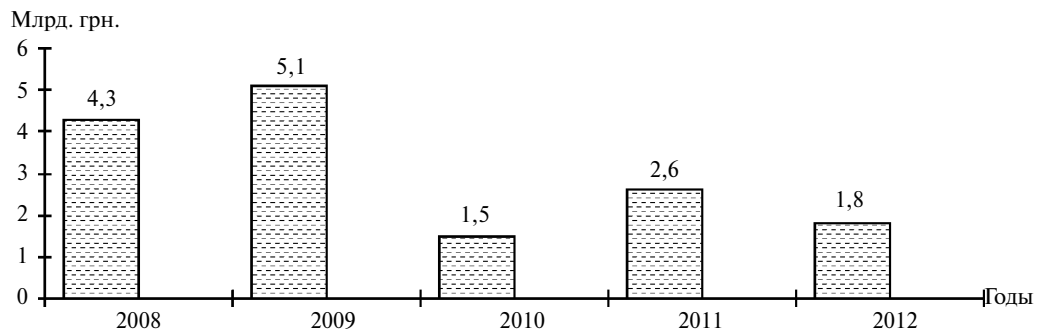


Рис. 2. Общий объем выявленных фактов неэффективного управления и использования бюджетных средств из-за недостатков в планировании и отсутствия обоснованного прогнозирования и планирования (млрд. грн.)

Рассчитано автором по: Звіт Рахункової палати за 2008 р. – К., 2009. – С. 51; Звіт Рахункової палати за 2009 р. – К., 2010. – С. 61; Звіт Рахункової палати за 2010 р. – К., 2011. – С. 61; Звіт Рахункової палати за 2011 р. – К., 2012. – С. 26; Звіт Рахункової палати за 2012 р. – К., 2013. – С. 28.

Проведенный анализ показал масштаб и серьезность состояния прогнозирования и планирования расходов. Колебания в структуре неэффективного управления и использования бюджетных средств свидетельствуют, что проблема не исчезает, а наоборот, замещается другими видами бюджетных нарушений. В то же время объемы выявленных сумм указывают, что из-за недостатков в прогнозировании и планировании бюджетные ресурсы используются неэффективно и, соответственно, не обеспечивают ощутимую отдачу для экономики и социальной сферы, служат весомым дестабилизирующим фактором социально-экономического развития, поскольку полностью не выполняют возложенных на них функций.

Рассмотрение проблем в сфере прогнозирования и планирования расходов бюджета свидетельствует, что действующая система прогнозирования и планирования несовершенна и непрозрачна, а отсутствие четкого инструмента системы бюджетного прогнозирования мешает достижению экономического и социального эффекта и, соответственно, поставленной цели, на которую выделяются бюджетные средства.

Назовем основные причины неэффективного управления и использования бюджетных средств, вызванные отсутствием действенной системы обоснованного прогнозирования и планирования:

- отсутствие последовательного, взвешенного подхода к пообъектному распределению средств;
- объемы бюджетных расходов, выделенные на конкретные объекты, не подтверждаются экономическими расчетами, в соответствии с проектно-сметной документацией;

- использование средств не ориентировано на достижение результата, в частности, введение объектов в эксплуатацию в нормативно определенные сроки;
- ежегодное прекращение финансирования значительного количества сооружений и начало строительства новых обуславливают рост незавершенных строителств и долгостроев, приводят к рассеиванию средств, неэффективному их использованию, что не способствует решению проблемы в целом;
- при формировании перечня объектов, на которые направляются бюджетные средства, не предоставляются преимущества уже начатым строительствам, как это предусмотрено Концепцией *;
- отсутствует объективный подход к распределению финансовых ресурсов между регионами, поскольку не проводятся обоснованные расчеты касательно ограниченных возможностей местных бюджетов, исчерпаемости других источников и необходимости привлечения средств госбюджета;
- финансирование осуществляется бессистемно, несвоевременно, не в полном объеме, непропорционально, без соблюдения принципов справедливости и непредвзятости, что обуславливает ряд негативных последствий, в частности, рост бюджетной задолженности перед подрядными организациями, затягивание сроков выполнения работ и, в конечном итоге, применение преимущественно динамичной договорной цены, то есть повышение стоимости строительства и необходимость привлечения дополнительных финансовых ресурсов;
- недостаточность финансирования, наряду с бессистемным планированием, приводят к тому, что объекты незавершенного строительства, которые не строятся по несколько лет (так называемые долгострой), разрушаются под воздействием атмосферных явлений и с течением времени разворовываются, нуждаются в дополнительных средствах для консервирования и охраны, а также повторных капиталовложениях для корректировки сметной документации и восстановления выполненных ранее работ;
- состояние дел с определением направлений расходов бюджета свидетельствует о несоблюдении Кабинетом Министров Украины требований Порядка ** в отношении целевого их направления; не создаются приоритеты; имеют место субъективный подход к распределению средств между регионами и рассеивание бюджетных средств;
- при отсутствии планирования бюджетные средства используются с нарушением требований Государственных строительных норм в части утверждения титулов строений, проектно-сметной документации, наличия положительного вывода комплексной Госинвестэкспертизы и разрешения инспекции Госархстройконтроля;
- на государственном и региональном уровнях не проводится мониторинг возможных рисков (например, состояния объектов незавершенного строительства) и не прогнозируются возможные негативные последствия. В частности, осуществление неполного комплекса противооползневых мер может привести к

* Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.1995 № 384 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/384-95-%D0%BF>.

** Порядок державного фінансування капітального будівництва : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=349367.

экологической катастрофе, повреждению дорог, мостов другой транспортной инфраструктуры, экономическим убыткам в значительных объемах и человеческим жертвам;

– при отсутствии определенного и утвержденного на правительственном уровне порядка планирования расходов (например, за счет субвенций из государственного бюджета) невозможно обеспечить регионы необходимыми расходами и эффективно управлять средствами Государственного бюджета Украины;

– на государственном и региональном уровнях не всегда применяются конкурсные основы оценки и отбора новых инвестиционных проектов, не учитываются возможности местных бюджетов, исчерпаемость других источников финансирования и необходимость привлечения средств госбюджета, чем нарушается бюджетный процесс на стадии составления проектов Государственного бюджета Украины;

– при отсутствии системы обоснованного прогнозирования и планирования расходов бюджета происходит недофинансирование объектов в регионах или, наоборот, при полном объеме профинансированных расходов при отсутствии обоснованных причин средства не осваиваются;

– происходят бюджетные потери и не обеспечивается жильем отдельная категория граждан из-за направления бюджетных средств на строительство жилья для таких граждан, а не на приобретение его на вторичном рынке, без изучения и анализа цен, сложившихся на рынке жилья, в региональном срезе и без экономически обоснованных расчетов;

– отсутствие достоверных (фактических) данных о численности определенной категории лиц (например льготников, имеющих право на льготы по социальному признаку) усложняет определение реальных объемов необходимых государственных финансовых ресурсов на указанные цели (фактически объем нужных средств для предоставления льгот по социальному признаку вычислялся без учета реальных льготников и стоимости услуг и не подтверждался экономически обоснованными расчетами). Это приводит к неполной реализации государственных социальных гарантий, предусмотренных законами и Конституцией Украины.

Указанные причины обусловлены ненадлежащим прогнозированием и планированием расходов бюджета, которые приводят к неэффективному управлению и использованию бюджетных средств. Данный перечень неполный, но и этого, на наш взгляд, достаточно, чтобы охватить весь спектр существующих проблем в сфере прогнозирования и планирования расходов бюджета.

Причины такого состояния в том, что, во-первых, Украина на пути образования государства и формирования экономики еще не приобрела черты зрелой демократии и рыночной экономики в ее классическом понимании, следовательно, отсутствуют определенные традиции в сфере эффективного управления расходами и стабильность, присущая западным демократиям. Во-вторых, в нашем государстве развита коррупция и недостаточно сформированы институты противодействия этому негативному явлению, в частности, слабо развиты общественные, независимые институты, направленные на предотвращение бюджетных нарушений и других социально-экономических процессов, происходящих внутри страны. Таким образом, при условии такой неопреде-

ленности, низкого уровня контроля и финансовой дисциплины распорядители средств не всегда соблюдают законодательные принципы эффективности и результативности использования бюджетных средств, на которых основывается бюджетная система Украины.

Отсутствие системы эффективного прогнозирования и планирования расходов бюджета влияет на обоснованность и объективность макроэкономических показателей, а когда прогнозные макропоказатели нереальные, при этом еще и не стабильные, меняются по несколько раз в течение формирования и утверждения бюджета, то определить реальные показатели доходов проблематично, а тем более — обеспечить их выполнение [8, с. 169]. Вместе с тем проблемы социально-экономического развития государства и современные вызовы глобализованного мира диктуют новые требования, подтверждая тезис, что эффективность бюджетных расходов должна быть чуть ли не главной задачей как бюджетной, так и экономической политики Украины в целом. Только прогнозирование, ориентирование на перспективу, дает возможность эффективно использовать ограниченные бюджетные ресурсы на приоритетные цели социально-экономического развития, обеспечивая финансовую устойчивость. Прогнозирование и планирование расходов бюджета предполагают систему мер нормативно-правового, законодательного характера и определенных управленческих решений, направленных на обеспечение функционирования системы эффективного планирования. По своей сути планирование расходов бюджета является составляющей общегосударственной экономической политики.

Основными задачами прогнозирования и планирования расходов бюджета являются:

- обеспечение макроэкономических показателей социально-экономического развития государства;
- учет всех возможных источников финансирования расходов;
- эффективное распределение расходов по направлениям, отраслям и сферам экономики;
- соблюдение принципов прозрачности и социальной справедливости при распределении бюджетных средств;
- эффективное и результативное использование бюджетных средств.

Обеспечить эффективное функционирование системы прогнозирования и планирования расходов бюджета возможно при условии гармоничного сочетания всех ее уровней (рис. 3). Прогнозирование и планирование расходов должно осуществляться снизу вверх — от субъектов хозяйствования государственной формы собственности, местных и региональных органов власти к отраслевым министерствам. На государственном уровне правительство должно обобщать сводные показатели, сопоставляя их с возможностями бюджета и национальными приоритетами.

Соблюдение научно обоснованных принципов и методов планирования на всех уровнях прогнозирования и планирования расходов бюджета дает возможность эффективнее использовать бюджетные средства и, соответственно, выполнять задачи, возложенные на инструментарий бюджетного прогнозирования и планирования. Сбои в одном из уровней приведут к нарушениям в необходимых пропорциях развития, к тому же, внесут путаницу в макроэкономические

показатели, а это, в свою очередь, негативно скажется на эффективности управления и использования бюджетных средств. Поэтому необходимо совершенствовать механизмы современной статистической базы расчета и оценки ключевых национальных показателей, повышать результативность соответствующих институциональных структур, чтобы с помощью инструмента прогнозирования и планирования в бюджетном процессе обеспечивать эффективное управление и использование бюджетных средств, усиливать влияние на динамику социально-экономических процессов.

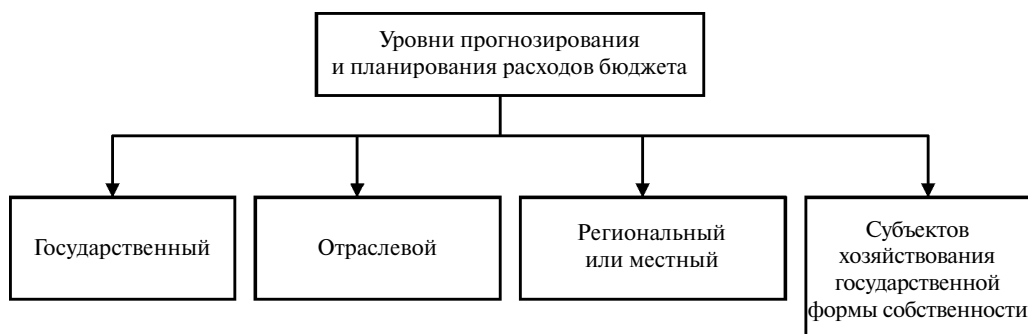


Рис. 3. Уровни прогнозирования и планирования расходов бюджета

Без анализа выполнения бюджета предыдущих лет и вероятных рисков в будущем невозможно качественно спрогнозировать и спланировать расходы бюджета на следующий бюджетный период. Прогноз расходов осуществляется в зависимости от того, какое это прогнозирование: поисковое или фактическое (нормативное). Однако оба вида прогнозов должны дополнять друг друга, чтобы обеспечить высокое качество прогноза и тем самым достигать поставленных целей наиболее коротким и эффективным способом.

В нынешних социально-экономических условиях остается актуальным вопрос углубления теоретико-методологических основ влияния расходов бюджета на перспективу развития социально-экономических процессов, поэтому прогнозирование расходов является ключевым фактором в динамике развития и социально-экономических сдвигов. Прогнозирование расходов бюджета создает базу для обеспечения последовательности, системности и результативности как бюджетной, так и экономической политики государства в целом. Основой бюджетных расходов должно стать как средне- (2–3 года), так и долгосрочное (5 и более лет) прогнозирование. Без него бюджетный процесс не полный и недостаточно результативный; именно оно обеспечивает результативность управления бюджетными ресурсами, качество управленческих решений и эффективность использования бюджетных средств. Составление средне- и долгосрочного прогнозирования бюджетов будет стимулировать распорядителей средств разрабатывать стратегические планы развития отраслей, сфер и видов экономической деятельности, а также соблюдать прогнозируемые показатели, тем самым двигаясь вперед в достижении приоритетных целей развития. Прогнозирование и планирование должны осуществляться на постоянной, четко определенной нормативно-правовой основе с учетом вероятных рисков, колебания цен, экономической конъюнктуры, структурных изменений в сегментах рынка и разного рода допущений, которые могут возникнуть в бюджетном периоде и будут влиять на конечные ре-

зультаты. Это даст возможность безболезненно обойти определенные трудности, потери бюджета и уменьшить влияние рисков на динамику социально-экономических процессов.

Методологические принципы эффективного прогнозирования и планирования расходов бюджета должны основываться на соответствующих методах, подходах и принципах, раскрывающих как логику самого прогноза, так и характер его осуществления. Ключевыми принципами планирования расходов бюджета должно быть единство бюджетов всех уровней, целостность и согласованность показателей, обоснованность расчетов и сбалансированность бюджетной системы.

Использование нормативных показателей, балансов и ресурсов дает возможность составлять соответствующие схемы и таблицы, характеризующие состояние экономики, социальной сферы, и выстраивать направления дальнейшего развития. При прогнозировании расходов бюджета важно (особенно в условиях ограниченности бюджетных ресурсов) рассчитать оптимальные размеры и структуру расходов, чтобы наиболее эффективным, экономным и результативным способом достичь стратегических целей.

Учитывая, что расходная часть бюджета прямо влияет на объемы доходов бюджета, необходимо увеличить расходную часть бюджета на базе обоснованных показателей объемов и структуры расходов, что будет способствовать росту доходной части бюджета и в то же время стимулировать экономическое развитие.

Ежегодно, по результатам предыдущего бюджетного периода, следует вносить коррективы в планы бюджетных расходов на следующий год с учетом достигнутых результатов, структурных изменений в экономике и динамики экономического развития. Средне- и долгосрочное прогнозирование и планирование должны основываться, на наш взгляд, прежде всего, на положениях программно-целевого метода, что обеспечивает результативность бюджетных средств по каждому направлению их расходования.

Должна функционировать прямая, то есть причинно-следственная, связь между направлением использования средств и достигнутым результатом. Дж.К. Шим и Дж.Г. Сигел отмечают: "Планирование играет наибольшую роль в стратегическом управлении. Деятельность по плану необходимо постоянно отслеживать с точки зрения выполняемости и продолжительности работ. Руководство должно обеспечивать обратную связь, позволяющую оценивать эффективность работ по реализации плана. Рекомендуются сосредоточиться на меньшем количестве задач для того, чтобы уделить их выполнению достаточное внимание. Задачи должны быть конкретизированы и представлены в измеряемом виде" [9, с. 31].

Мониторинг на постоянной основе дает возможность держать руку на пульсе и видеть недостатки или сбои системы в целом либо в ее звеньях относительно эффективного использования бюджетных ресурсов, а также их влияние на темпы социально-экономического развития страны. Мониторинг позволяет анализировать целесообразность распределения и перераспределения значительной доли ВВП, качество и эффективность принятых управленческих решений, четко определять приоритеты развития той или иной отрасли экономики.

Ежегодная корректировка объемов финансирования с учетом проблемных вопросов, мешающих эффективному развитию отраслей экономики, позволяет рациональнее использовать бюджетные средства, их распорядителям достигать лучших результативных показателей, что будет способствовать совершенствованию экономической стратегии страны.

Главные распорядители средств при формировании прогнозных макропоказателей должны учитывать приоритеты отрасли, которые входят в сферу их управления, и придерживаться одного из основных принципов, на котором основывается бюджетная система – эффективности и результативности использования определенного бюджетом объема средств. Кроме того, направления их использования должны быть согласованы с параметрами социально-экономической политики государства, отвечать ее целям и задачам.

Государственные целевые и отраслевые бюджетные программы должны отвечать национальным приоритетам социально-экономического развития с учетом возможностей бюджета, что будет способствовать последовательности, эффективности и результативности бюджетной политики, а это, в свою очередь, обеспечит системность действий в дальновидной экономической политике государства, активизацию инвестиционно-инновационных процессов, будет способствовать структурным изменениям в экономике, финансовой стабильности и повышению уровня жизни населения.

Список использованной литературы

1. *Азаров М.Я., Ярошенко Ф.О., Ефименко Т.І. та ін.* Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України. – К. : НДФІ, 2004. – 712 с.
2. *Даниленко А.И.* Совершенствование модели управления экономикой и финансовые механизмы ее реализации // Экономика Украины. – 2013. – № 5. – С. 4–29.
3. *Василик О.Д.* Теорія фінансів : підруч. – К. : НІОС, 2003. – 416 с.
4. *Пасічник Ю.В.* Бюджетна система України : навч. посіб. – К.: Знання, 2008. – 670 с.
5. *Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку ; [за ред. І.Я. Чугунова].* – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
6. *Сунцова О.О.* Місцеві фінанси : навч. посіб. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
7. *Чугунов І.Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання : навч. посіб. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
8. *Булгакова С.О., Колодій О.Т., Єрмошенко Л.В. та ін.* Формування і функціонування бюджетної системи України : моногр. ; [за заг. ред. А.А. Мазаракі]. – К. : Книга, 2003. – 344 с.
9. *Шим Дж.К., Сигел Дж.Г.* Основы бюджетирования и больше. Справочник по составлению бюджетов ; [пер. с англ.] ; [под общ. ред. В.А. Плотникова]. – М. : Вершина, 2007. – 368 с.

References

1. Azarov M.Ya., Yaroshenko F.O., Efymenko T.I. etc. *Derzhavna Finansova Polityka ta Prognozuvannya Dokhodiv Byudzhetu Ukrainy* [State Financial Policy and Forecast of Incomes of Ukraine's Budget]. Kyiv, NDFI, 2004 [in Ukrainian].

2. Danilenko A.I. *Sovershenstvovanie modeli upravleniya ekonomikoi i finansovye mekhanizmy ee realizatsii* [Improvement of a model of management of the economy and the financial mechanisms of its realization]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2013, No. 5, pp. 4–29 [in Russian].
3. Vasylyk O.D. *Teoriya Finansiv* [Theory of Finances]. Kyiv, NIOS, 2003 [in Ukrainian].
4. Pasichnyk Yu.V. *Byudzhetna Systema Ukrainy* [Ukraine's Budget System]. Kyiv, Znannya, 2008 [in Ukrainian].
5. *Finansy Ukrainy: Instytutsiini Peretvorenniya ta Napryamy Rozvytku* [Ukraine's Finances: Institutional Transformations and Directions of Development], edited by I.Ya. Chugunov. Kyiv, AFU, 2009 [in Ukrainian].
6. Suntsova O.O. *Mistsevi Finansy* [Local Finances]. Kyiv, Tsentri Navch. Liter., 2005 [in Ukrainian].
7. Chugunov I.Ya. *Teoretychni Osnovy Systemy Byudzhetnogo Regulyuvannya* [Theoretical Foundations of the System of Budget Regulation]. Kyiv, NDFI, 2005 [in Ukrainian].
8. Bulgakova S.O., Kolodii O.T., Ermoshenko L.V. etc. *Formuvannya i Funktsionuvannya Byudzhetnoi Systemy Ukrainy* [Formation and Functioning of Ukraine's Budget System], edited by A.A. Mazaraki. Kyiv, Knyga, 2003 [in Ukrainian].
9. Shim J.K., Siegel J.G. *Osnovy Byudzhetirovaniya i Bol'she. Spravochnik po Sostavleniyu Byudzhetov* [Budgeting Basics and Beyond: A Complete Step-by-Step Guide for Nonfinancial Managers]. Moscow, Verzhina, 2007 [in Russian].

Статья поступила в редакцию 28 августа 2013 г.
