

Шведський інститут державного управління
Центр досліджень адміністративної реформи

**Збірник
досліджень
з ефективності роботи
державних організацій
України**

УДК 35 001 73(477) 351 82

ББК 65 9(2)261 3+67 301+67 99(2)06+67 99(2)5+74 58

3 41

*Видання цього збірника здійснено
за сприяння Шведського Управління міжнародного розвитку Sida*

3 41 Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац бюро аудит, Шведський ін-т держ упр, Кол авт - К, 2001 - 156 с

У цьому збірнику представлено результати досліджень із проблем ефективності роботи державних організацій України. Дослідження стосуються широкого кола питань, таких як вища освіта, процедури оформлення прав власності на земельні ділянки, застосування негрошових операцій в процесі виконання державного бюджету, діяльності Головного управління державної служби України із підготовки магістрів державної служби у вищих навчальних закладах, надання дотацій з Державного бюджету України бюджетам регіонів, фінансування медичних університетів, навчального процесу в Українській Академії державного управління при Президенті України. Ці дослідження були здійснені у період між березнем та вереснем 2000 р учасниками навчального курсу з досліджень ефективності, проведеного Шведським інститутом державного управління на базі Української Академії державного управління при Президенті України.

УДК 35 001 73(477) 351 82

ББК 65 9(2)261 3+67 301+67 99(2)06+67 99(2)5+74 58

- © Г В Вашека, Н Г Петрова,
Л Я Джинджириста,
І В Ряшенцева, 2001
- © Ю Г Кальніш,
О І Клімівч,
Л П Рачинський, 2001
- © Л В Гізатуліна,
Т Н Машовець,
Ю І Калюх, 2001
- © Р Рудинська,
О Пархомчук, 2001
- © Г В Луценко,
Н М Нефедова,
С О Литвиченко, 2001
- © І М Гур'єва,
О О Байбекова,
Л П Гуцалюк, 2001

Передмова

Після отримання незалежності у 1991 р. Україна прийняла нову Конституцію. Вона установила демократичні інституції на всіх урядових рівнях. Однак для модернізації уряду та покращення економіки необхідні подальші зміни. Необхідно провести ряд заходів по підвищенню відповідальності й прозорості в державному управлінні. Крім цього, для підвищення ефективності та результативності урядових програм необхідно покращити спроможність для проведення досліджень та аудиторських перевірок.

На даному етапі в Україні проводиться широкомасштабна реформа державного управління, ініційована Президентом України. Реформа державного управління спрямована на покращення діяльності урядових організацій з метою виконання державних завдань, посилення спроможності розробляти і впроваджувати результативні політичні програми економічного та соціального розвитку. Програма “Реформи державного управління” складається з кількох компонентів.

Одним з головних компонентів загальної програми “Реформи” є запровадження концепцій аудиту адміністративної діяльності та дослідження ефективності і результативності. Відчувається велика потреба у розбудові компетенції та спроможності для таких досліджень у різних контекстах та українських урядових організаціях для підвищення відповідальності, прозорості, самовдосконалення та розвитку. Дослідження ефективності та результативності також має велике значення для стимулювання щодо покращення економіки, ефективності та результативності урядових програм. Такі дослідження допомагають робити урядові програми більш відповідними до потреб і вимог громадян.

Я маю честь очолювати Координаційну групу з питань дослідження ефективності та результативності в рамках програми реформи державного управління. Одним з видів діяльності в рамках впровадження цих концепцій було проведення загального курсу дослідження ефективності та результативності в Академії державного управління при Президентові України. Під час курсу учасники провели ряд досліджень у різних галузях.

Результати цих досліджень представлені у цій книжці. Автори несуть відповідальність за зміст і висновки, викладені у їх звітах. Сподіваємось, що опублікування цих досліджень поглибить знання того, як можна проводити аналіз і вирішення проблеми ефективності та результативності, а також посилити інтерес до дослідження ефективності серед політиків, керівників та службовців, що працюють в державному секторі.

Київ, жовтень 2000 р.

Матвійчук В.М.

Заступник міністра фінансів України

Вступ

Коли ви проводите ремонтні роботи, дуже важливо знати, які існують дефекти і як їх потрібно ліквідувати. Це стосується і діяльності державного сектора. Для того, щоб оцінити його роботу з точки зору необхідності підвищення її ефективності, недостатньо одних знань про те, як цей сектор повинен працювати. Необхідно також уявляти собі, як державні органи функціонують на практиці, чи виконують вони поставлені перед ними цілі, чи існують якісь проблеми, і від чого це в такому випадку залежить. Іншими словами, для подальшого розвитку діяльності потрібно знати як педоліки, так і можливості, пов'язані зі змінами, що передбачаються.

Оцінка й перевірка ефективності роботи є тим інструментом, який можна використовувати для здійснення змін. В державному секторі, де прагнення до змін виявляється, як правило, в меншій мірі, ніж у приватному секторі, що діє в умовах конкуренції, систематичні перевірки ефективності й контроль досягнення цілей є особливо важливими. У Швеції і багатьох інших країнах оцінка і перевірка ефективності є головним моментом у демократичному процесі прийняття рішень. Такі дослідження проводяться у великому об'ємі у всіх сферах політичного й економічного життя, як на центральному, так і на регіональному і місцевому рівнях. У Євросоюзі висуваються високі вимоги до країн-членів союзу стосовно їх відношення до роботи за оцінкою ефективності.

В Україні вишикла велика необхідність у створенні подібної системи у цій галузі. З метою сприяння подальшому розвитку в області організації та функціонування цієї системи і завдяки співробітництву між Українською Академією державного управління при Президентові України та Шведським інститутом державного управління (SIPU International) була підготована навчальна програма по вивченню дослідження ефективності. Навчання в рамках програми, що тривало з лютого по вересень 2000 р., було розраховане на осіб, що мають відповідні знання і виявляють інтерес до оцінки і перевірки роботи у державному секторі. Серед учасників курсу були керівники різних органів державного управління, що працюють на центральному та регіональному рівнях, а також вчені та викладачі Української Академії державного управління при Президентові України.

Навчання проводилось в декілька етапів, які включали вивчення як принципів, так і методів роботи. Проходячи програму підготовки, її учасники вчилися, зокрема, визначати проблему ефективності, розробляти плани перевірок, а також проводити і документувати перевірки ефек-

тивності у формі курсової роботи¹. У даній публікації підводяться підсумки тих досліджень, які проводились у ході навчання. Слід підкреслити, що мова йде про курсові роботи, написані в рамках навчальної програми.

Така форма публікації націлена на розповсюдження інформації про те, що таке перевірка ефективності, і якою вона повинна бути. Вона також стимулюватиме подальший розвиток цієї області знань шляхом надання практичних прикладів на базі проведених досліджень. Ми сподіваємось, що подібна публікація може сприяти тому, що й інші державні службовці виявлять бажання поглибити свої знання у цій сфері. Ми переконані у тому, що в майбутньому виникне необхідність значно розширити спектр заходів по дослідженню ефективності та оцінці роботи всіх рівнів державного управління України.

У цих шести курсових роботах висвітлюються різні проблеми державного сектора України. Три курсові роботи приділяють увагу різним аспектам системи вищої освіти. Розглядають питання, пов'язані з передачею землі у приватну власність, аналізують наслідки застосування державної системи безготівкових розрахунків та вивчають механізм розподілу державних дотацій у регіонах.

Дві курсові роботи присвячені розгляду різниці витрат у системі вищої освіти. В одній порівнюється та аналізується різниця між витратами в окремих медичних університетах. Аналіз показує, що між університетами існують великі розбіжності, які пояснюються, в першу чергу, різним об'ємом витрат на персонал та оренду приміщень. В іншій роботі вивчається процес навчання в області державного управління. В цьому дослідженні також аналізуються різні рівні плати за навчання у даних вузах. Тут також спостерігаються великі розбіжності між розхідними статтями, часто рівень плати за навчання виявляється вищим від собівартості навчання. Частково плата використовується для фінансування безплатної освіти. Третя курсова робота в галузі вищої освіти досліджує якість викладання в Українській Академії державного управління з точки зору самих студентів. Аналіз показує, що організація навчання не відповідає до повної міри вимогам студентів, і все це негативно впливає на інтерес студентів до навчальної програми, відвідування занять та результати навчання. Всі три курсові роботи в галузі вищої освіти містять приклади заходів, що можна прийняти для усунення виявлених недоліків.

Аналіз результатів процедури передачі землі у приватну власність показує, що в різних державних закладах існують розбіжності як в термінах діловодства, так і у методах роботи. Справи одного типу розгляда-

¹ Навчальний матеріал складався із пам'ятних записок, конспектів та літератури, що передбачалися програмою курсу. Матеріал виданий українською мовою.

ються на протязі різних за часом термінів, в залежності від ефективності роботи організації. Нерідко ці затягнуті терміни розгляду справ пояснюються складною системою правил, централізованою системою прийняття рішень та недостатнім оснащенням ділянки інформаційних технологій. Автори роботи пропонують кілька шляхів вирішення цих проблем.

Дослідження, присвячене державній системі безготівкових розрахунків, приводить до висновку, що об'єм цих банківських операцій значно ширший, ніж про це було відомо раніше. Помітна тенденція до збільшення кількості таких розрахунків. Встановлених правил не дотримуються, і у цій сфері існують серйозні недоліки, що призводять до збитків для держави. Великі об'єми безготівкових розрахунків та недоліки у механізмі роботи з ними не можуть забезпечити чітких прогнозів, необхідних для планування державного бюджету. У звіті підкреслюється необхідність проведення реформ у даній області.

Шоста курсова робота також вказує на необхідність прийняття заходів. В ній розглядаються правила й механізм розподілу державних дотацій між регіонами. З цієї роботи видно, що існуючі правила не дотримуються, що правила по суті сформульовані нечітко, й існують недоліки в самій системі виділення дотацій. Принципи, що були закладені в її основу, поступово виявлялись зруйнованими. Як наслідок, все більше число регіонів відчуває труднощі в плануванні своєї економіки і управління фінансами.

На завершення ми як керівники даного курсу хочемо висловити подяку всім його учасникам за добре виконану навчальну програму, котра вимагала великих зусиль і терпіння. Ми також хочемо висловити подяку тим організаціям, котрі так чи інакше сприяли проведенню навчальної підготовки. Особливу подяку ми хочемо висловити на адресу Української Академії державного управління при Президентові України і, зокрема, д-рам Богдану Кравченку та Юрію Полянському. Без їх внеску в цю роботу нам би не вдалось організувати навчання слухачів.

Чи хочете ви ближче познайомитись з проблемами оцінки та перевірки ефективності? Чи цікавить вас проведення семінарів у даній галузі? В такому випадку радимо Вам зв'язатися з Катаріною Фаландер, SIPU International, м. Київ, за тел.: 490-6963.

м. Київ, листопад 2000 р.

Тоні Англєрюд
Керівник курсу

Йоран Арієль
Керівник курсу

Г.В. Вашека,
головний економіст-фінансист
Управління бюджетних програм освіти,
культури і науки Міністерства фінансів України

Н.Г. Петрова,
заступник начальника Управління бюджетних
програм освіти, культури і науки
Міністерства Фінансів України

Л.Я. Джинджириста,
начальник відділу аналізу бюджетних програм
Управління державного бюджету
та бюджетної політики Департаменту
по бюджету Міністерства фінансів України

Г.В. Ряшенцева,
головний економіст-фінансист
Управління державного бюджету
та бюджетної політики Департаменту
по бюджету Міністерства фінансів України

Ефективність діяльності Головного управління державної служби України із підготовки магістрів державної служби у вищих навчальних закладах

Резюме

У поточному році експертною групою Міністерства фінансів України було проведено дослідження причин і факторів, які впливають на розмір витрат для підготовки магістрів державної служби у вищих навчальних закладах за державними контрактами.

В процесі дослідження були використані рекомендації стосовно аудиту адміністративної діяльності, які ґрунтуються на стандартах та досвіді RRV і Міжнародної організації вищих аудиторських установ (INTOSAI).

Об'єктом дослідження була діяльність Головного управління державної служби з підготовки магістрів державної служби, яка проводиться у дев'яти вищих навчальних закладах у різних регіонах України.

Проведення дослідження ефективності було викликано наступними чинниками: нагальною необхідністю здійснення оцінки бюджетних витрат, пошуку критеріїв їх планування з метою ефективного та економного витрачання бюджетних коштів.

В процесі дослідження ефективності досліджувалися наступні гіпотези: завищення витрат на оплату праці, завищення обсягу годин навчального плану; завищення штату працівників за рахунок високого співвідношення між кількістю професорсько-викладацького складу і кількістю студентів; високого співвідношення між кількістю учбово-допоміжного персоналу і кількістю студентів; та необгрунтовано завищеного професійного рівня науково-педагогічного персоналу; необгрунтоване включення до розрахунків видатків на комунальні послуги та інші господарські витрати; завищення розрахунків видатків на опалення, освітлення та водозабезпечення; завищення вартості проживання одного студента у гуртожитку; віднесення до вартості навчання витрат, які не повинні включатися до цієї вартості; спрямування значних обсягів видатків на придбання основних фондів; спрямування значних обсягів видатків на відрядження; спрямування значних обсягів видатків на виплату стипендій; наявність нецільових видатків.

Проведене дослідження засвідчило наявність недосконалого механізму планування видатків на підготовку магістрів у Головному управлінні державної служби України та недостатній моніторинг цього процесу.

Базуючись на результатах проведеного дослідження, експертною групою запропоновані наступні рекомендації. Зокрема, рекомендовано Головному управлінню державної служби розробити натуральні і фінансові нормативи витрат на навчання магістрів державної служби за категоріями, видами, термінами навчання; розробити критерії укладання договорів, їх типову форму, форму розрахунків до кошторисів у розрізі кожної статті витрат; при укладанні договорів, затвердженні кошторисів доходів і видатків, проводити їх аналіз і оцінку; удосконалити систему планування видатків; оптимізувати видатки на підготовку магістрів державної служби та подальше їх скорочення та створити систему контролю за ефективним використанням бюджетних коштів.

Вступ

Важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалася.

Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Життя вкотре засвідчує нездатність державного апарату забезпечувати повноцінне становлення, функціонування і розвиток держави. Це також неспроможні забезпечити і нинішні розрізнені фрагменти управлінських утворень. Таким чином, одним із головних завдань українського державотворення є невідкладне й кардинальне реформування цільової орієнтації, структурної організації та процедур функціонування державного управління, комплексна перебудова існуючої в Україні системи державного управління всіх сфер суспільного життя, розбудова деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Для досягнення цієї мети має бути розв'язано ряд завдань: поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, формування прозорої, побудованою на наукових принципах і ефективної системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам.

Питання набуває тим більш важливого значення в умовах жорсткого обмеження і раціоналізації бюджетних витрат, чіткого визначення їх пріоритетності, скорочення обсягів та

окремих видів бюджетних видатків, в першу чергу, не пов'язаних із захищеними статтями видатків, здійснення ряду додаткових організаційних заходів щодо упорядкування державних витрат, приведення їх у відповідність з реальними можливостями та всебічної економії бюджетних ресурсів.

Таким чином, необхідність вирішення завдань соціально-економічного та адміністративного розвитку, дискусійність ряду положень, неоднозначність підходів до оцінки сучасного стану справ у державі зумовили актуальність проведення наукового дослідження.

Структура дослідження ефективності

В основу дослідження покладені підходи, визначені Програмою Шведського національного бюро аудиту (RRV) із співпраці в галузі інституційного розвитку щодо аудиту адміністративної діяльності, та використані рекомендації стосовно практичної аудиторської роботи, які ґрунтуються на стандартах та досвіді RRV і Міжнародної організації вищих аудиторських установ (INTOSAI).

За INTOSAI, аудит адміністративної діяльності - це "аудит економічності, ефективності та результативності, з якими орган, що перевіряється, використовує свої ресурси при виконанні своїх обов'язків" (Аудиторські стандарти INTOSAI, 1992 р.).

Опис об'єкта дослідження ефективності

Загальні положення

На виконання положень Програми кадрового забезпечення державної служби, затвердженої Указом Президента України від 10.11.95 р. №1035 "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій", постанови Кабінету Міністрів України від 28.07.95 р. №560 "Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної виконавчої влади" та від 16.05.96 р. №533 "Про порядок прийому до вищих закладів освіти на навчання за освітньо-

професійними програмами підготовки магістрів державного управління” в Україні здійснюється підготовка магістрів державної служби за денною та заочною формами навчання за державними контрактами.

Державним замовником на підготовку магістрів державної служби постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. №167 “Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій” визначене Головне управління державної служби України.

Мережа навчальних закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців формується Головдержслужбою на конкурсній основі в установленому порядку на підставі акредитації освітньо-професійних та професійних програм, що проводиться Головдержслужбою та Академією державного управління при Президентові України, і затверджується Кабінетом Міністрів України.

Підготовку магістрів державної служби здійснюється за державним замовленням вищими навчальними закладами, внесеними до переліку вищих навчальних закладів з підготовки та перепідготовки фахівців органів державної виконавчої влади та ринкової економіки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.07.95 р. №560.

Головне управління державної служби України укладає угоди на підготовку магістрів за спеціальністю “Державна служба” із наступними дев’яти вищими навчальними закладами четвертого рівня акредитації:

- Харківський державний економічний університет,
- Київський національний економічний університет,
- Донецький державний технічний університет,
- Східноукраїнський державний університет,
- Дніпродзержинський державний технічний університет,
- Дніпропетровський державний університет,
- Івано-Франківський державний технічний університет нафти і газу,
- Тернопільська академія народного господарства,
- Одеська державна юридична академія.

Основою регулювання підготовки магістрів державної служби є генеральний договір (контракт), який визначає кон-

кретні права кожної із сторін, їх взаємну відповідальність за виконання тих чи інших зобов'язань, закріплених за кожним з учасників договору. Він укладається на засадах добровільності і рівноправності сторін.

Предметом договору є забезпечення реалізації виконання обсягів підготовки фахівців для державної служби за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба”.

Підготовка магістрів здійснюється за денною та заочною формами навчання. Термін підготовки магістрів за денною формою навчання складає 1 рік, за заочною формою - 22 місяці.

У 1999 р. за програмою підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба” навчалось 1100 осіб, в тому числі за денною формою навчання – 250 осіб, за заочною - 850 осіб. На їх навчання в державному бюджеті у 1999 р. було передбачено 2 млн грн. Випуск магістрів державної служби у 1999 р. склав 385 осіб, у тому числі 240 осіб за денною формою навчання та 145 за заочною формою навчання.

Таким чином, об'єктом дослідження ефективності є вивчення та аналіз діяльності Голодержслужби з підготовки магістрів державної служби, яка проводиться у дев'яти вищих навчальних закладах у різних регіонах.

Дослідження ефективності обмежується вивченням діяльності Головного управління державної служби України у напрямку підготовки магістрів державної служби та аналізом реалізації виконання обсягів підготовки фахівців для державної служби за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба” у Харківському державному економічному університеті, Київському національному економічному університеті, Донецькому державному технічному університеті, Східноукраїнському державному університеті, Дніпродзержинському державному технічному університеті, Дніпропетровському державному університеті, Івано-Франківському державному технічному університеті нафти і газу, Тернопільській академії народного господарства, Одеській державній юридичній академії.

Протягом дослідження буде проаналізовано 1999-й календарний рік.

Обґрунтування дослідження

Дослідження проводиться на замовлення Міністерства фінансів України. Проблема ефективного та економного витрачання бюджетних коштів є сьогодні дуже актуальною. Постійне недовиконання доходної частини бюджету, що обумовлено рядом об'єктивних причин, ставить нагальну вимогу щодо здійснення оцінки бюджетних витрат та пошук критеріїв їх планування. Через складне фінансове становище держави постає питання щодо економного використання фінансових ресурсів.

Проведення дослідження ефективності було викликано наступними факторами:

- значна кількість скарг від Головердержслужби, навчальних закладів на недостатність бюджетних коштів для підготовки магістрів державної служби;
- є випадки заборгованості перед вищими навчальними закладами із підготовки магістрів державної служби;
- витрачання значних обсягів бюджетних коштів на підготовку магістрів державної служби за нецільовим призначенням;
- збільшення витрат через потребу в нових ресурсах.

За наслідками вивчення звітних даних про витрачання бюджетних коштів на підготовку магістрів державної служби у вищих навчальних закладах, з якими укладає договори Головне управління державної служби України, було встановлено, що планові й фактичні видатки на підготовку 1 фахівця державної служби у різних вищих навчальних закладах суттєво відрізняються.

Мета дослідження

Встановити причини і фактори, які впливають на розмір витрат на підготовку магістрів державної служби у вищих навчальних закладах за державними контрактами.

Проблема

Неефективний розподіл коштів із державного бюджету України до вищих навчальних закладів на підготовку магістрів державної служби та незадовільний контроль за здійсненням цього процесу

Про це свідчить розрахунок вартості навчання одного магістра державної служби у 1999 р., розроблений на основі даних кошторисів доходів і видатків, затверджених Головним управлінням державної служби України.

Таблиця 1

Дані про вартість навчання 1 магістра державної служби у 1999 р.*

Назва вищого навчального закладу	Видатки на 1 фахівця, грн.
Харківський державний економічний університет	5310
Київський національний економічний університет	5657
Донецький державний технічний університет	5526
Східноукраїнський державний університет	4711
Дніпродзержинський державний технічний університет	6664
Дніпропетровський державний університет	4941
Івано-Франківський державний технічний університет нафти і газу	6212
Тернопільська академія народного господарства	5051
Одеська державна юридична академія	7422
Середня вартість	5402

* Показники розраховані на основі даних Головного управління державної служби України.

Методика проведення обстеження

Джерела інформації

Проведення дослідження базувалося на наступних джерелах інформації:

1. Генеральні договори (контракти) Головного управління державної служби України із вищими навчальними закладами на підготовку магістрів державної служби.

2. Кошториси доходів і видатків вищих навчальних закладів, додатки до кошторисів та обґрунтування розрахунків видатків на підготовку магістрів державної служби.
3. Дані про спрямування коштів державного бюджету Головним управлінням державної служби на підготовку магістрів державної служби в розрізі вищих навчальних закладів.
4. Дані звітів про фактичні видатки на підготовку магістрів державної служби – всього і в розрізі вищих навчальних закладів.
5. Дані про заборгованість, що утворилася у вищих навчальних закладах, на підготовку магістрів державного управління за угодами з Головердержслужбою.

Методи дослідження

У зв'язку з недостатністю часу дослідження було обмежено наступними методами аналізу даних:

- 1) використання письмових документів;
- 2) аналіз нормативної бази і методологічних документів;
- 3) фінансовий аудит;

Гіпотези

Спираючись на аналіз проблеми, запропоновано наступні гіпотези, пов'язані з об'єктом та проблемою для дослідження ефективності:

1. Завищені витрати на оплату праці, що істотно впливає на вартість навчання:
 - завищений обсяг годин навчального плану;
 - завищений штат працівників;
- а) високе співвідношення між кількістю професорсько-викладацького складу і кількістю студентів;
- б) високе співвідношення між кількістю учбово-допоміжного персоналу і кількістю студентів;
 - необґрунтовано завищений професійний рівень науково-педагогічного персоналу.

2. Необґрунтованість включення до розрахунків видатків на комунальні послуги та інші господарські витрати:
 - завищені розрахунки видатків на опалення, освітлення та водозабезпечення;
 - завищена вартість проживання одного студента у гуртожитку.
3. Віднесення до вартості навчання витрат, які не повинні включатися до цієї вартості.
4. Спрямування значних обсягів видатків на придбання основних фондів.
5. Спрямування значних обсягів видатків на відрядження.
6. Спрямування значних обсягів видатків на виплату стипендій.
7. Наявність нецільових видатків.
8. Незадовільний моніторинг процесу планування та використання видатків.

Результати (факти) дослідження ефективності

Видатки на оплату праці

Перевіркою, в першу чергу, було зосереджено увагу на видатках з оплати заробітної праці працівникам вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку магістрів державної служби за договорами. Проведений аналіз засвідчив, що Головним управлінням державної служби не проводиться моніторинг процесу планування видатків на заробітну плату, не здійснюється перевірка представлених даних.

Про це свідчить навіть співвідношення видатків, які спрямовуються на оплату праці працівників бюджетних установ, до приведеного контингенту магістрів державної служби. У Київському національному економічному університеті на одного фахівця припадає 1317,8 грн. видатків на заробітну плату, у той час як у Дніпродзержинському державному технічному університеті сума видатків складає 2977,6 грн. Інші співвідношення наведені у табл. 2.

**Розрахунок співвідношення видатків, які спрямовуються
на оплату праці працівників бюджетних установ,
до приведеного контингенту магістрів державної служби***

Назва вищих навчальних закладів	Видатки із заробітної плати на 1 фахівця, грн
Харківський державний економічний університет	2496,1
Київський національний економічний університет	1317,8
Донецький державний технічний університет	2211,2
Східноукраїнський державний університет	1280,9
Дніпродзержинський державний технічний університет	2977,6
Дніпропетровський державний університет	2122,4
Івано-Франківський державний технічний університет нафти і газу	2526,1
Тернопільська академія народного господарства	2086,7
Одеська державна юридична академія	1953,7

* Показники розраховані на основі даних Головного управління державної служби України

Перевірка розрахунків заробітної плати до кошторисів на підготовку магістрів державної служби виявила порушення Постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.97 р. №1033 щодо обмеження доплат та надбавок до заробітної плати.

Відповідно до пункту 5 постанови Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 31.08.96 р. №1033 “Про заходи щодо залучення додаткових надходжень до бюджету та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів для забезпечення фінансування соціальних виплат населенню” встановлено, що на період погашення заборгованості по заробітній платі працівникам бюджетних установ, яким умови оплати праці затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 1996 р. № 565 (565-96-п) “Про упорядкування умов оплати праці працівників окремих галузей бюджетної сфери” надбавка до посадового окладу за складність, напруженість та високу якість роботи може встановлюватися в межах фонду заробітної плати у розмірі, що не перевищує 15% посадового окладу; доплати за виконання обов’язків тимчасово відсутніх працівників та

суміщення професій здійснюються у розмірі до 30% посадового окладу (тарифної ставки).

В Одеській державній юридичній академії координатору програми встановлена доплата у розмірі 35 відсотків до посадового окладу.

В Східноукраїнському державному університеті встановлені надбавки до посадового окладу за складність, напруженість та високу якість роботи у розмірі 15% виключно всьому адміністративно-управлінському персоналу магістратури державного управління, починаючи із завідуючого магістратурою та закінчуючи прибиральницею.

Проведений аналіз кошторисів доходів і видатків на січень-серпень 1999 р. та розрахунків до них щодо чисельності професорсько-викладацького складу показав, що у дев'яти вищих навчальних закладах, з якими укладено договори на підготовку магістрів державної служби, кількість ставок науково-педагогічного персоналу складає:

- у Дніпропетровському державному університеті – 14 осіб, у тому числі 4 доктори наук, професори та 6 кандидатів наук, доцентів;
- у Донецькому державному технічному університеті – 15 осіб, з них - 5 докторів наук, професорів та 10 кандидатів наук, доцентів;
- у Східноукраїнському державному університеті – 16 осіб, з них - 9 докторів наук, професорів та 7 кандидатів наук, доцентів;
- у Тернопільській академії народного господарства – 11,75 осіб, з них 1,5 докторів наук, професорів, 1,25 кандидатів наук, професорів, 8 кандидатів наук, доцентів, 1 кандидат наук, старший викладач;
- у Івано-Франківському державному університеті нафти і газу – 4,5 осіб, з них - 2 доктори наук, професори та 2 кандидати наук, доценти;
- у Харківському державному економічному університеті – за очною формою навчання – 12 осіб, з них 1 завідуючий кафедрою, 6 професорів та 5 доцентів; за заочною формою навчання (прийом 1998 р.) – 4 особи, з них 3 професори та 1 доцент; за заочною формою навчання (прийом 1997 року) – 3 особи, з них 2 професори та 1 доцент;

- в Одеській державній юридичній академії – 19 осіб, з них 5 докторів наук, професорів, 14 кандидатів наук, доцентів.

Окремі дані щодо співвідношення між кількістю професорсько-викладацького складу і кількістю студентів наведені у наступній таблиці.

Таблиця 3

Дані щодо співвідношення між кількістю професорсько-викладацького складу і кількістю студентів*

Назва вищих навчальних закладів	Співвідношення, од.
Дніпропетровський державний університет	0,34
Донецький державний технічний університет	0,40
Східноукраїнський державний університет	0,25
Тернопільська академія народного господарства	0,22
Івано-Франківський державний технічний університет нафти і газу	0,18
Харківський державний економічний університет	0,45
Одеська державна юридична академія	1,19

* Показники розраховані на основі даних Головного управління державної служби України.

Таким чином, при середньому рівні співвідношення кількості між професорсько-викладацьким складом та приведеним контингентом студентів складає 0,18-0,25, співвідношення кількості між професорсько-викладацьким складом та приведеним контингентом студентів у Дніпропетровському державному університеті – 0,34, у Донецькому державному технічному університеті – 0,40, у Харківському державному економічному університеті – 0,45 та у Одеській державній юридичній академії – 1,19.

Різні і норми навантаження професорсько-викладацького складу.

Про це свідчать дані про навантаження на погодинну оплату. За даними розрахунків до кошторисів доходів і видатків на січень-серпень 1999 р. навантаження на погодинну оплату складає:

- в Одеській державній юридичній академії – 240 годин на рік на одного викладача;
- у Дніпропетровському державному університеті – 600 годин на рік на одного викладача;

- в Івано-Франківському державному університеті нафти і газу – 750 годин на рік на одного викладача;
- у Тернопільській академії народного господарства – 840 годин на рік на одного викладача;
- у Східноукраїнському державному університеті – 907 годин на рік на одного викладача.

Проведений аналіз кошторисів доходів і видатків на вересень-грудень 1999 р. та розрахунків до них підтвердив, що штати працівників, які займаються підготовкою магістрів державної служби, у деяких вищих навчальних закладах завишені.

У Тернопільській академії народного господарства кількість адміністративно-управлінського персоналу складас 7 ставок на 27 магістрів денної форми навчання та 118 магістрів заочної форми навчання,

- у Дніпропетровському державному університеті – 7,5 ставки на 12 магістрів денної форми навчання та 92 магістрів заочної форми навчання,
- в Івано-Франківському державному університеті нафти і газу – 3,25 на 22 магістрів денної форми навчання та 58 магістрів заочної форми навчання,
- у Дніпродзержинському державному технічному університеті – 2 ставки на 14 магістрів заочної форми навчання,
- у Київському національному економічному університеті – 5 ставок на 95 магістрів заочної форми навчання,
- у Донецькому державному технічному університеті – 6,5 ставки на 20 магістрів денної форми навчання та 79 магістрів заочної форми навчання,
- у Східноукраїнському державному університеті – 7,5 ставки на 36 магістрів денної форми навчання та 113 магістрів заочної форми навчання;
- в Одеській державній юридичній академії – 3,5 ставки на 10 магістрів денної форми навчання та 46 магістрів заочної форми навчання.

Окремі дані щодо співвідношення між кількістю адміністративно-управлінського складу і кількістю студентів наведені у наступній таблиці.

**Дані щодо співвідношення між кількістю
адміністративно-управлінського складу і кількістю студентів***

Назва вищих навчальних закладів	Співвідношення, од.
Київський національний економічний університет	0,13
Донецький державний технічний університет	0,18
Східноукраїнський державний університет	0,12
Дніпродзержинський державний технічний університет	0,13
Дніпропетровський державний університет	0,17
Івано-Франківський державний технічний університет нафти і газу	0,13
Тернопільська академія народного господарства	0,13
Одеська державна юридична академія	0,21

* Показники розраховані на основі даних Головного управління державної служби України.

Таким чином, можемо зробити висновок, що у різних вищих навчальних закладах, які займаються підготовкою магістрів державної служби, різні витрати на оплату праці пояснюються завищенням обсягу годин навчального плану; завищенням штату працівників (високе співвідношення між кількістю професорсько-викладацького складу і кількістю студентів) та завищеним професійним рівнем науково-педагогічного персоналу.

Видатки на оплату стипендій

Проведений аналіз засвідчив, що Головним управлінням державної служби не проводиться моніторинг процесу планування видатків на стипендії.

Співвідношення видатків, які спрямовуються на виплату стипендій, до приведеного контингенту магістрів державної служби наведені у наступній таблиці.

**Розрахунок співвідношення видатків, які спрямовуються
на виплату стипендій, до приведеного контингенту
магістрів державної служби***

Назва вищих навчальних закладів	Видатки на стипендії на 1 фахівця, грн
Харківський державний економічний університет	987,1
Київський національний економічний університет	1045,5
Донецький державний технічний університет	1003,3
Східноукраїнський державний університет	1075,6
Дніпродзержинський державний технічний університет	1388,3
Дніпропетровський державний університет	1041,4
Івано-Франківський державний технічний університет нафти і газу	1113,4
Тернопільська академія народного господарства	944,7
Одеська державна юридична академія	115,8

* Показники розраховані на основі даних Головного управління державної служби України

Відмінність у співвідношенні видатків, які спрямовуються на виплату стипендій, до приведеного контингенту магістрів державної служби пояснюється умовами стипендіального забезпечення зазначеного контингенту слухачів.

Разом з тим, перевіркою виявлено безпідставне нарахування стипендій магістрам державної служби шляхом відрахування частки від стипендіального фонду на соціальні потреби. Така практика застосовується у Дніпропетровському державному університеті (протягом січня-серпня у кошторисі доходів і видатків відрахування на соціальні потреби по коду економічної класифікації 1342 "Стипендії" заплановано 3,660 тис. грн., протягом вересня-грудня - 0,589 тис. грн.), у Тернопільській академії народного господарства (відповідно 2,812 тис. грн. і 0,371 тис. грн.), у Східноукраїнському державному університеті (відповідно 0,586 тис. грн. і 1,844 тис. грн.), у Донецькому державному технічному університеті (протягом січня-серпня - 2,84 тис. грн.), в Одеській державній юридичній академії (протягом січня-серпня - 0,094 тис. грн.). Фонд матеріальної допомоги студентам у розмірі 10 відсотків від стипендіального фонду у Дніпродзержинському державному технічному університеті на січень-сер-

пень 1999 р. запланований у сумі 2,082 тис. грн., у Київському національному економічному університеті на цей же період - 4,121 тис. грн.

Таким чином, загальна сума видатків у 1999 р., безпідставно запланованих на соціальні потреби студентів, склала 19 тис. грн.

Видатки на відрядження

У 1999 році планувалися кошти на відрядження. Так, протягом 1999 р. планувалося здійснення 173 відряджень на загальну суму 25,985 тис. грн.

Крім того, у додатках до кошторисів по деяких вищих навчальних закладах відсутні розрахунки по деяких категоріях видатків, зокрема обґрунтування видатків на придбання предметів постачання і матеріалів (код економічної класифікації 1130) та обґрунтування послуг з утримання бюджетних установ (код економічної класифікації 1150), які планується профінансувати за рахунок бюджетних асигнувань. Тим більше, що при укладанні договорів та при затвердженні кошторисів доходів і видатків не здійснювалася оцінки бюджетних витрат.

Видатки на проживання у гуртожитку

Перевіркою виявлена також і завищена вартість проживання одного студента в гуртожитку. Оплата за проживання в гуртожитку на одну особу коливається у різних навчальних закладах від 9 до 35,48 грн. на місяць: в Одеській державній юридичній академії плата за проживання в гуртожитку складає 5 грн. на добу, у Київському національному економічному університеті — 8 грн. на добу, у Дніпропетровському державному університеті при затвердженні кошторису доходів і видатків на січень-серпень 1999 р. видатки на проживання в гуртожитку розраховувалися виходячи з оплати за проживання у гуртожитку 4,5 грн. на добу, при затвердженні кошторису доходів і видатків на вересень-грудень 1999 р. — із розрахунку 9 грн. на місяць. Така ж ситуація склалася у Донецькому державному технічному університеті — відповідно 5 грн. на добу за період січня-серпня 1999 р. та 11,66 грн. на місяць за вересень — грудень минулого року. Зазначені обставини вплинули, таким чином, і на загальну суму видатків на проживання студентів у гуртожитках.

Дані про видатки на оплату проживання студентів у гуртожитках у розрізі вищих навчальних закладів наведені у табл. 6.

Таблиця 6

Дані про видатки на оплату проживання студентів у гуртожитках, грн.*

Назва вищих навчальних закладів	Видатки на оплату проживання студентів у гуртожитках		
	На січень-серпень 1999 р.	На вересень-грудень 1999 р.	Разом
Харківський державний економічний університет	1904,0	960,0	2864,0
Київський національний економічний університет	46656,0	0,0	46656,0
Донецький державний технічний університет	15782,0	818,56	16600,6
Східноукраїнський державний університет	5678,00	2874,20	8552,2
Дніпропетровський державний університет	20583,0	216,0	20799,0
Тернопільська академія народного господарства	17400,00	10200,00	27600,0
Одеська державна юридична академія	1050,0	1260,0	2310,0
Разом	109053,0	16328,8	125381,8

* Таблиця розрахована на основі даних Головного управління державної служби України.

Вартість проживання одного магістра державної служби у гуртожитку наведена у розрізі вищих навчальних закладів у табл. 7.

Таблиця 7

Розрахунок вартості проживання одного магістра державної служби в гуртожитку*

Назва вищих навчальних закладів	Видатки на 1 фахівця, грн.
Харківський державний економічний університет	67,6
Київський національний економічний університет	1183,7
Донецький державний технічний університет	447,7
Східноукраїнський державний університет	134,4
Дніпропетровський державний університет	469,2
Тернопільська академія народного господарства	527,4
Одеська державна юридична академія	140,7

* Таблиця розрахована на основі даних Головного управління державної служби України.

Таким чином, коливання вартості проживання одного магістра державної служби в гуртожитку у різних навчальних закладах пояснюється завищеною вартістю проживання одного студента в гуртожитку.

Наявність нецільових видатків

В умовах дефіциту бюджетного фінансування безконтрольність з боку Головного управління державної служби за ефективним витрачанням бюджетних коштів сприяє їх відволіканню на непередбачені фінансуванням цілі. Так, в Одеській державній юридичній академії відносилися до вартості навчання витрати, які не повинні включатися до цієї вартості, - кошторисом доходів і видатків на січень-серпень 1999 р. передбачалися видатки на оголошення на телебаченні та оголошення в газеті в розмірі відповідно 1 тис. грн. і 0,75 тис. грн., а кошторисом доходів і видатків на вересень-грудень 1999 р. - витрати на оголошення на телебаченні у розмірі 1 тис. грн. і на оголошення в газеті - 0,54 тис. грн. Кошторисом доходів і видатків на січень-серпень 1999 р. Тернопільської академії народного господарства передбачалися видатки на оголошення в газетах та інших засобах масової інформації в сумі 3 тис. грн. Кошторисом доходів і видатків на січень-серпень 1999 р. Київського національного економічного університету передбачалися видатки на рекламу у сумі 3 тис. грн. Загальна сума нецільових запланованих видатків складає 9,29 тис. грн.

Наявність подвійного рахунку

Лише самоусуненням керівництва від контролю за раціональним використанням бюджетних коштів можна пояснити, що у деяких кошторисах доходів і видатків присутній подвійний рахунок - одні і ті ж самі обсяги асигнувань плануються по різних статтях видатків. Так, у кошторисі доходів і видатків Донецького державного технічного університету на вересень-грудень 1999 р. видатки на оплату гуртожитку заплановані по коду економічної класифікації 1130 "Придбання предметів постачання і матеріалів" та по коду економічної класифікації 1150 "Оплата послуг з утримання бюджетних установ" на суму 819 грн. Видатки на тепlopостачання та електроенергію заплановані по

коду економічної класифікації 1130 “Придбання предметів постачання і матеріалів” та по коду економічної класифікації 1150 “Оплата послуг з утримання бюджетних установ” відповідно на суму 1650 та 645 грн. Видатки на водопостачання, водовідведення та вивезення сміття заплановані по коду економічної класифікації 1130 “Придбання предметів постачання і матеріалів” та по коду економічної класифікації 1150 “Оплата послуг з утримання бюджетних установ” відповідно на суму 162 грн., 48 грн. та 145 грн. Таким чином, незаконно збільшені видатки на підготовку магістрів державної служби на 3,469 тис. грн.

Порушення вимог бюджетної класифікації

Деякі кошториси доходів і видатків затверджуються на суму, яка відрізняється від загальної суми видатків у розрізі статей економічної класифікації – у меншу чи більшу сторону. Так, кошторис доходів і видатків Донецького державного технічного університету на січень-серпень 1999 р. затверджений на загальну суму 135,555 тис. грн., у той час як загальна сума видатків у розрізі статей економічної класифікації складає 136,397 тис. грн. У Східноукраїнському державному університеті на січень-серпень 1999 року у розрахунках до кошторису видатки на оплату послуг з утримання бюджетних установ складають 26,381 тис. грн., у кошторисі доходів і видатків ці ж видатки затверджені у сумі 23,724 тис. грн., а кошти на оплату гуртожитку у розмірі 5,678 тис. грн. у кошторисі не враховані зовсім.

Розглянувши кошторис доходів і видатків на вересень-грудень 1999 року Дніпродзержинського державного технічного університету, відмічено, що кошторис затверджено на суму 8 тис. грн., у тому числі по коду економічної класифікації 1110–5,134 тис. грн., по коду 1120–1,925 тис. грн., по коду 1130–0,501 тис. грн. та по коду 1140–0,44 тис. грн. Після затвердження кошторису до Головного управління державної служби 10.12.99 р. листом за №06.07-210 звернувся Директор Інституту післядипломної освіти Дніпродзержинського державного технічного університету з пропозицією внести зміни до кошторису, зменшивши видатки по коду 1160 на суму 2,5 тис. грн., які у кошторисі навіть не були затверджені. А керівництво Голождержслужби листом від 16.12.99 р. №80/6140 надало дозвіл на

зменшення видатків по коду економічної класифікації 1160 на цю ж суму.

Кошториси доходів і видатків Одеської державної юридичної академії на січень-грудень 1999 р. та на вересень-грудень 1999 р. затверджені із порушенням бюджетної класифікації — у кошторис введена стаття видатків “Інші платежі та відрахування”, якій не присвоєно коду економічної класифікації. Сума асигнувань по цій статті видатків складає відповідно по 6,9 тис. грн. Із порушенням бюджетної класифікації затверджено кошторис доходів і видатків Київського національного економічного університету на січень-серпень 1999 р. - учбові та канцелярські витрати (придбання журналів обліку навчальних занять, залікових книжок, студентських квитків, дипломів, сертифікатів, канц-приладдя, паперу, витрати на рекламу), витрати на оплату гуртожитку віднесені на код економічної класифікації 1160 “Оплата комунальних послуг та енергоносіїв).

Порушення вимог Указу Президента від 21.08.98 №41/98

Перевіркою виявлені допущені випадки порушення вимог п. 5 Указу Президента України від 21.01.98 р. №41/98 “Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі” щодо обмеження придбання (заміни) меблів, технічного устаткування, побутових приладів.

По коду економічної класифікації 2110 “Придбання обладнання і предметів довгострокового користування” у 1999 р. при наявності заборгованості із заробітної плати та стипендій та при недостатності фінансування першочергових витрат плануються кошти на придбання обладнання.

Кошторисом доходів і видатків на 1999 р. Одеської державної юридичної академії на придбання комп’ютерного обладнання, обладнання для спецаудиторії магістратури (крісла, столи, стенди на 18 слухачів, телефону, диктофону, ксероксу) для підготовки магістрів денної форми навчання та 26 магістрів заочної форми навчання передбачено 35,3 тис. грн., що складає 29% вартості підготовки магістрів у 1999 році.

За рахунок коштів, передбачених на підготовку магістрів державної служби, у Донецькому державному технічному університеті планувалося придбання різографу для тиражування учбово-методичної документації вартістю 15,255 тис. грн.

Висновки

Проведений аналіз наведених вище гіпотез, пов'язаних із об'єктом та проблемою для дослідження ефективності, підтвердив наші припущення стосовно недостатнього проведення Головним управлінням державної служби моніторингу процесу планування видатків на підготовку магістрів державної служби. Не здійснюється перевірка представлених даних, відсутній контроль за здійсненням цього процесу.

Аналіз виявив, що різниця у вартості навчання одного магістра державної служби у різних навчальних закладах пояснюється наступним:

- різні витрати на оплату праці за рахунок завищення обсягу годин навчального плану; завищення штату працівників (високе співвідношення між кількістю професорсько-викладацького складу і кількістю студентів);
- різний професійний рівень науково-педагогічного персоналу;
- необгрунтоване включення до розрахунків видатків на комунальні послуги та інші господарські витрати за рахунок завищення розрахунків видатків на опалення, освітлення та водозабезпечення;
- завищення вартості проживання одного студента у гуртожитку;
- віднесення до вартості навчання витрат, які не повинні включатися до цієї вартості;
- спрямування значних обсягів видатків на придбання основних фондів, які не відносяться до підготовки магістрів.

Наведені факти свідчать про недосконалий механізм планування видатків на підготовку магістрів у Головному управлінні державної служби України, недостатній моніторинг процесу планування та використання видатків, недостатність економіч-

них знань стосовно того, як використовуються ресурси, та повну відсутність впливу відомчого контролю на фінансову дисципліну.

Враховуючи результати проведеного дослідження, експертною групою запропоновані наступні рекомендації.

Рекомендації

Рекомендувати Головному управлінню державної служби:

1. Розробити натуральні й фінансові нормативи витрат на навчання магістрів державної служби за категоріями, видами, термінами навчання.
2. Розробити критерії укладання договорів, їх типову форму, форму розрахунків до кошторисів у розрізі кожної статті витрат.
3. Вимагати дотримання типової форми договору, форми кошторисів доходів та видатків, затвердженої чинним законодавством, та розрахунків до них.
4. При укладанні договорів, затвердженні кошторисів доходів і видатків проводити їх аналіз та оцінку.
5. Удосконалити систему планування видатків.
6. Оптимізувати видатки на підготовку магістрів державної служби та подальше їх скорочення.
7. Створити систему контролю за ефективним використанням бюджетних коштів.
8. Враховуючи все вищенаведене, доручити Головному управлінню державної служби надати суттєві рекомендації вищим навчальним закладам, у яких провадиться підготовка магістрів державної служби, стосовно конкретного скорочення витрат.

Ю.Г. Кальниць,
аспірант кафедри політології УАДУ

О.І. Кілієвич,
доцент кафедри економічної політики УАДУ

А.П. Рачинський,
аспірант кафедри державного управління
та менеджменту УАДУ

Ефективність навчального процесу Української Академії державного управління при Президентіві України *(з точки зору інтересів слухачів)*

1. Резюме

Метою роботи була перевірка того, якою мірою організація та зміст навчального процесу в Українській Академії державного управління при Президентіві України (УАДУ) забезпечує завдання формування ядра висококваліфікованих державних службовців в Україні.

Загальною проблемою для дослідження ефективності та результативності (надалі - аудиту) визначено зауваження зі сторони слухачів Української Академії державного управління при Президентіві України стосовно організації та змісту навчального процесу. Попереднє дослідження виявило наступні проблемні сфери:

- а) процедури оцінювання навчальних модулів;
- б) формування навчальних програм.

Як наслідок виникає проблема ефективності для проведення аудиту:

організація і зміст навчального процесу не в повній мірі відповідають очікуванням слухачів*, отже не заохочують їх до

* Суб'єктивний чинник, що формується залежно від попереднього досвіду роботи і освіти, відчутно різниться і потребує окремого дослідження.

отримання високих балів при атестації, що може завадити слухачам у досягненні високих учбових результатів.

Сформульовано наступні гіпотези, пов'язані з проблемою для аудиту:

- 1) існуюча практика реалізації модульно-рейтингової системи не в повній мірі задовольняє слухачів;
- 2) зміст навчальних модулів не мотивує слухачів до високої успішності.

Гіпотези аудиту перевірялися шляхом анкетування слухачів Академії, яке проводилось Навчально-методичним управлінням денної підготовки УАДУ із наступним аналізом результатів, при порівнянні їх з внутрішньою статистикою.

Отримані факти підтверджують гіпотези про доцільність збільшення елемента спеціалізації та зменшення елементів суб'єктивності при визначенні критеріїв оцінювання результатів засвоєння слухачами навчальних модулів, створення більш прозорої системи висвітлення результатів контролю успішності.

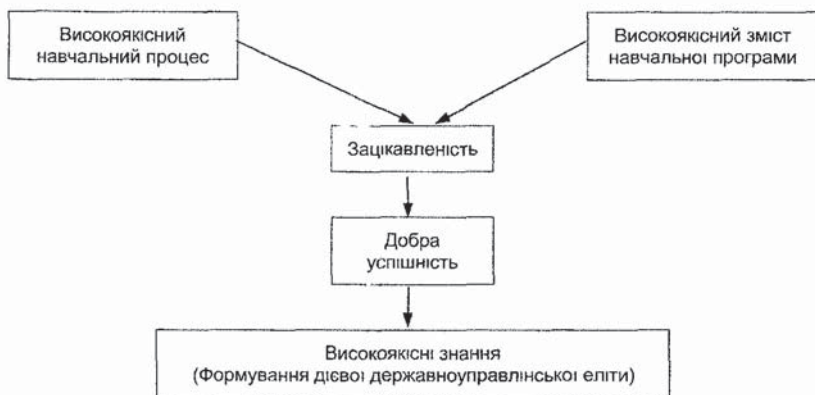
Отже, в результаті проведеної роботи були запропоновані альтернативи вирішення проблеми та внесено відповідні рекомендації.

2. Вступ

Значні економічні й соціальні втрати в процесі реформ пояснюються недостатньою послідовністю у їх здійсненні, рядом помилок та прорахунків, сутність багатьох з яких стає зрозумілою лише з позицій сьогодення. Як вказано у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки", підготовка ядра висококваліфікованих державних службовців є завданням державної важливості. Наявна система підготовки і перепідготовки кадрів, особливо державної служби, ще далека від вимог сьогодення. Як наслідок, кадровий потенціал ринкових перетворень лишається вкрай обмеженим. Саме цим пояснюються помилки у кадровій політиці, перманентні зміни у вищих ешелонах влади. Особливо позначається слабкість середньої ланки управління. Отже, навчання в УАДУ

є ще одним з найефективніших засобів підготовки висококваліфікованих кадрів з урахуванням найсучаснішого позитивного досвіду роботи цього навчального закладу. Велике значення при цьому має врахування попереднього досвіду і сподівань слухачів, щодо змісту навчальної програми і процедур її впровадження.

В ідеалі очікування слухачів від навчальної програми і процесу відповідають нижченаведеній схемі:



2.1. Статутні завдання

Українська Академія державного управління (УАДУ) при Президентові України - головний навчальний заклад у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. Заклад надає методичну, інформаційну та консультативну допомогу регіональним центрам підвищення кваліфікації державних службовців.

Академія готує державних службовців за спеціальністю "Державне управління" з наданням кваліфікації "магістр державного управління". Слухачами Академії стають ті, хто має намір здобути необхідну підготовку для роботи на посадах I-IV категорій державної служби та відібраний на конкурсній основі за результатами іспитів, тестів з урахуванням рекомендацій державних органів. Після закінчення Академії її випускники працюють в Адміністрації Президента, Кабінеті Міністрів, цент-

ральних і місцевих органах влади України, українських представництвах за кордоном тощо. Діяльність Академії спрямовується Радою по роботі з кадрами при Президентові України. Вищим дорадчим колегіальним органом Академії є Вчена рада. Для розгляду основних питань змісту, методів, форм, засобів навчання в Академії функціонує Науково-методична рада.

2.2. Організаційні структури

На кафедрах економічної політики, економічної теорії та історії економіки, політології, права і законотворчого процесу, державного управління та менеджменту, соціальної та гуманітарної політики, управління містом, інформаційних технологій, української мови, іноземних мов, фізичної культури та валеології, управління охороною здоров'я й інших працюють висококваліфіковані науково-педагогічні кадри, серед них 65 докторів наук, професорів і понад 100 кандидатів наук, доцентів. В Академії створено дидактичний центр, обладнаний сучасними комп'ютерними та аудіовізуальними засобами. Освітню та наукову діяльність забезпечує потужний інформаційно-обчислювальний центр. Відділ технічних засобів навчання завдяки використанню аудіо- та відеотехніки, проекційної апаратури, синхронного перекладу дає змогу інтенсифікувати заняття, ефективно проводити науково-практичні семінари й конференції. В Академії проведено більше 70 таких заходів, з них 32 міжнародних.

2.3. Загальна проблема для аудиту

Зі сторони слухачів Української Академії державного управління при Президентові України поступають зауваження стосовно організації навчального процесу. Попереднє дослідження виявило наступні проблемні сфери:

а) Процедури оцінювання навчальних модулів.

Існуючі процедури оцінювання знань слухачів по окремих модулях містять деякі відмінності, і, отже, виникають непорозуміння при виставленні оцінок.

б) Формування навчальних програм.

Недостатньо розроблені критерії визначення оптимального співвідношення між кількістю лекційних і практичних чи семінарських занять з певних модулів.

Аудит мотивується наступним:

1. Великі розбіжності в рейтингових показниках успішності.
2. Від слухачів і викладачів надходять пропозиції по вдосконаленню змісту навчального процесу і змісту програм.
3. Трапляються випадки низького відвідування занять.

2.4. Проблема ефективності

Організація і зміст навчального процесу не в повній мірі відповідають очікуванням слухачів, отже не заохочують їх до отримання високих балів при атестації. Це може завадити досягненню слухачами високих результатів у навчанні. (Слід зазначити, що очікування - суб'єктивний чинник, що формується залежно від попереднього досвіду роботи і освіти слухачів, відчутно різняться і потребують окремого дослідження.)

3. Структура аудиту

3.1. Масштаб аудиту

З метою зосередження на найважливіших аспектах нами свідомо обмежено масштаб розслідування. Встановлено географічні та часові обмеження як для об'єкту аудиту, так і для процесу збирання даних. Так, було досліджено навчальний період з 09.1999 р. по 03.2000 р. Української Академії державного управління при Президентові України, м. Київ, а саме вивчення діяльності навчально-методичного управління денної підготовки по впровадженню програми підготовки магістрів державного управління на денному відділенні.

3.2. Гіпотези

Гіпотеза 1. Існуюча практика реалізації модульно-рейтингової системи не в повній мірі не задовольняє слухачів. Дехто з них пропонує внести зміни в організацію навчального процесу.

Припущення:

1.1. Велика кількість обов'язкових для вивчення модулів погіршує умови отримання бажаної для слухачів спеціалізації.

1.2. Система оцінювання знань зберігає елемент суб'єктивності і є недостатньо прозора.

1.3. Великі обсяги навчального матеріалу, передбачені програмою, переобтяжують слухачів та погіршують якість його засвоєння.

1.4. Знижується зацікавленість слухачів у прослуховуванні тих модулів, що є вже добре опановані при отриманні попередньої освіти.

Методи перевірки припущення

1.1. Аналіз документів та внутрішньої статистики.

1.2. Інтерв'ю керівного складу і викладачів.

1.3. Опитування слухачів.

Гіпотеза 2. Зміст навчальних модулів не мотивує слухачів до високої успішності. Дехто з них пропонує внести зміни у зміст навчальної програми.

Припущення

2.1. Не виправдовуються очікування слухачів в отриманні поглиблених знань у галузі своєї професійної діяльності.

2.2. Є низькою зацікавленість слухачів у тих модулях, зміст яких не відповідає їхнім професійним сподіванням.

2.3. Існують парікання слухачів стосовно неповного забезпечення базових курсів навчальної програми науково методичною літературою.

Методи перевірки припущення

2.1. Аналіз документів та внутрішньої статистики.

2.2. Інтерв'ю слухачів.

2.3. Використання анкет.

2.4. Аналіз окремих навчальних модулів.

Отже, припустимо, що слухачі вважають, що недоліки в змісті і організації навчального процесу негативно впливають на:

- зацікавленість у навчанні;
- результати навчання.

3.3. Критерії оцінки

Перед нами поставлено завдання порівняти фактичні результати дослідження об'єкту аудиту з певними стандартами. Це порівняння стосується як проблеми для аудиту, так і гіпотез.

Порівняння проводимо на підставі даних з:

- міжнародних стандартів, що встановлені міжнародними організаціями (сертифікація програми Університетом Північного Лондону);
 - стандартами, визначеними самим об'єктом аудиту;
 - очікувань і вимог тих людей, яких це торкається.
- Звіт подано до відома адміністрації УАДУ у жовтні 2000 р.

3.4. Методи збирання даних

Під час збирання даних нами підготовлено форму підтвердження гіпотези, що наведена в табл. 1.

Таблиця 1

	Інтерв'ю	Аналіз документів та внутрішньої статистики	Спостереження на місцях
Гіпотеза 1	X	X	X
Гіпотеза 2	X	X	X

X - гіпотеза перевіряється обов'язково;

а) Аналіз документів.

Проводиться вивчення як офіційних так і неофіційних документів. Це зокрема, навчальна програма за 1999-2000 рр., змісти конкретних модулів, таблиці рейтингової оцінки успішності слухачів як по окремих спеціальностях, так і в цілому.

б) Спостереження на місцях.

Полягає у відвідуванні лекцій, практичних занять з конкретних модулів, спостереження за зборами старост академічних груп; засідань кафедр.

в) Інтерв'ю.

Полягас у співбесідах із респондентами та у письмовому анкетуванні.

3.5. Джерела інформації

Навчальні програми базових курсів.
Документи.
Спостереження і співбесіди.
Письмове анкетування.

4. Опис об'єкта аудиту

Програма підготовки магістрів державного управління є своєрідною повноцінною програмою формування в Україні кадрового корпусу відповідного кваліфікаційного рівня. Програма розроблена науково-педагогічним колективом Академії з урахуванням досягнень вітчизняної науки, провідного світового досвіду в галузі управлінської діяльності за сприяння і безпосередньою участю провідних спеціалістів Адміністрації Президента і Кабінету Міністрів України. Згідно з Положенням про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, запровадженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167, програма схвалена рішенням Вченої ради Академії від 27 серпня 1998 р. (протокол № 32/8) і затверджена наказом ректора від 1 вересня 1998 р. № 77.

Міжнародне визнання програми засвідчується сертифікатом Університету Північного Лондона (Великобританія).

Загальна структура, зміст і форми навчального процесу, поточного і підсумкового контролю підготовки слухачів та державної атестації випускників Академії встановлюються Вченою радою закладу.

Слухачі користуються правами, передбаченими чинним законодавством, а також мають право:

- навчатись у виняткових випадках за індивідуальними планами та програмами на підставі рішення Вченої ради Академії, філіалу;
- ставити питання про заміну викладачів, наукових керівників, консультантів, які, на думку слухачів, не забезпечують належної якості підготовки;

- брати участь у науково-дослідній роботі та інших видах діяльності, визначених цим Положенням. Слухачі зобов'язані:
- в установлені строки виконувати передбачені відповідними навчальними (індивідуальними) планами і програмами види навчальної роботи, відвідувати аудиторні заняття, складати передбачені програмою іспити та заліки, підготувати і захистити кваліфікаційну роботу;
- додержуватись правил внутрішнього розпорядку;
- дбати про підвищення авторитету Академії. За невиконання слухачами навчальних (індивідуальних) планів і програм до них можуть бути вжиті заходи дисциплінарного впливу аж до виключення з Академії.

4.1. Мета програми

Програма спрямована на підготовку державних службовців, спроможних ефективно розвивати та впроваджувати знання в різних сферах управлінської діяльності Української держави. Програма передбачає підготовку фахівців для роботи на посадах I-IV категорій державних службовців в органах державного управління та місцевого самоврядування, а також інших державних установах і організаціях, на які поширюється дія Закону України "Про державну службу".

Підготовка за програмою здійснюється на базі попередньо здобутої вищої освіти з наданням кваліфікації магістра державного управління.

Термін навчання за денною формою підготовки - 18 місяців, за заочною - 30 місяців. Навчальний рік починається з 1 вересня.

4.2. Структура програми

Програма базується на міждисциплінарній моделі підготовки фахівців відповідного кваліфікаційного рівня, побудована за модульним принципом і складається з таких базових курсів:

- > Економіка і фінанси.
- > Право і законотворчий процес.
- > Політологія.
- > Державне управління і менеджмент.

- Соціальна і гуманітарна політика.
- Спеціальні дисципліни.
- Управління містом.
- Інформаційні технології.
- Магістерська робота і стажування.
- Українська та іноземні мови.

Курси програми складаються з основних, вибіркових і факультативних модулів. Основних модулів - 27. Їх вивчення є обов'язковим для кожного слухача. З метою реалізації наступності в підготовці управлінських кадрів зі змістом попередньо здобутої ними вищої освіти, у плані основних визначено 6 базових модулів, зміст яких для відповідних курсів носить загально-оглядовий характер. Слухачі з відповідною базовою освітою мають можливість скласти залік із базового модуля до початку його вивчення і не відвідувати аудиторні заняття. Фундаментальну підготовку забезпечує засвоєння основного програмного матеріалу всіх основних, а також 10 модулів вибіркової частини, які слухачі обирають на альтернативній основі по одному з кожного курсу дисциплін.

Вибіркова частина профільованих курсів, як і факультативні модулі, зорієнтовані на врахування фахових інтересів слухачів. Ними додатково обираються два модулі одного з профільованих курсів: економіка і фінанси, право і законотворчий процес, соціальна і гуманітарна політика, управління містом, а також із числа запропонованих програмою факультативних модулів - 4.

Програмою передбачена можлива спеціалізація слухачів за фаховим спрямуванням певних сфер державного управління шляхом відповідної трансформації змістовної частини вибіркового і факультативних модулів.

Слухачам денної форми програма надає можливість факультативно вивчити спеціальний курс з іноземної мови (англійська, німецька, французька), а також курс валеології і фізичної культури.

У цілому, за програмою навчальне навантаження, що припадає на одного слухача, складає 1746 год., у т.ч. 1512 год. - аудиторної та 234 год. - самостійної роботи.

Після завершення теоретичної частини навчання слухачі складають державний іспит за фахом і захищають магістерську роботу.

4.3. Організація навчання

Програма підготовки магістрів державного управління реалізується згідно з навчальними планами денної та заочної форми підготовки, які за ухвалою Вченої ради затверджуються наказом ректора Академії.

Графік організації навчального процесу і розклад академічних занять за поданням навчально-методичних підрозділів Академії затверджується проректором з навчальної роботи та проректором заочної форми навчання.

Аудиторні заняття на стаціонарі проводяться протягом п'ятиденного тижня. Навчальний день складається, як правило, з 3-х академічних пар тривалістю 90 хв. кожна (45+45). Відповідно до розкладу, відвідування аудиторних занять є обов'язковим для кожного слухача.

Теоретичною частиною програми на вивчення кожного модуля, що складається з блоків споріднених та взаємопов'язаних тем, відводиться від 20 до 32 год.

Курси дисциплін забезпечують відповідні кафедри окремими тематичними програмами і методичними матеріалами. До кожного з модулів подається перелік рекомендованої для вивчення його тем літератури.

Для складання індивідуальних планів робота слухачів до організаційно-навчального відділу подаються пропозиції:

- у двотижневий термін з початку навчального року - щодо переліку обраних для вивчення вибіркових та факультативних модулів;
- у тримісячний термін для денної та шестимісячний для заочної форми навчання щодо орієнтовного напрямку дослідження для підготовки магістерської роботи.

Рівень засвоєння слухачами магістерської програми та її складових визначається за наслідками поточного і модульного контролю, результатами стажування, складання державного екзамену і захисту магістерської роботи.

Виконавська дисципліна слухачів, зокрема відвідування ними навчальних занять відповідно до Закону України "Про державну службу", є невід'ємною складовою програми підготовки магістрів державного управління.

Слухачі, які не виконали усіх видів робіт, передбачених програмою підготовки магістрів державного управління, відраховуються з Академії наказом ректора без права поновлення.

4.4. Система оцінок і кредитів

Для формування підсумкової оцінки й на її основі поточного та узагальнюючого рейтингу слухачів використовується система кредитів.

Система кредитів обумовлює вагомість окремих видів навчальної роботи, передбачених програмою, які оцінюються певною кількістю умовних одиниць -кредитів.

Загальна сума кредитів визначає успішність опанування слухачем програми підготовки магістрів державного управління. Здобуття кваліфікації магістра державного управління потребує отримання не менше як 480 кредитів.

Рівень засвоєння слухачем програмного матеріалу кожного з модулів визначається результатами модульного контролю за 100-бальною оціночною шкалою. Отримання слухачем оцінки нижчої 50 балів означає, що програмний матеріал певного модуля ним не засвоєний.

Модульний контроль із базових та факультативних модулів, а також захист звітів слухачів за підсумками стажування проводиться у формі заліку.

Система оцінювань слухачів за результатами поточного і модульного контролю визначається кафедрами Академії з урахуванням особливостей програмного матеріалу навчальних дисциплін і повинна будуватись на основі принципів прозорості, об'єктивності та ефективності.

Прозорість забезпечується чітким і доступним для розуміння формулюванням критеріїв оцінювання, які повинні бути доведені до відома кожного слухача на початку виконання програми модуля; оприлюдненням результатів контрольних випробувань.

Об'єктивність обумовлює оцінювання кожного слухача тільки за результатами засвоєння ним програмного навчального матеріалу, неприпустимість впливу на визначення оцінки інших сторонніх факторів.

Ефективність - спрямованість завдань і тестів, що пропонуються контрольним випробуванням, на загальну мету програ-

ми і навчальні цілі певного модуля, актуалізацію і закріплення набутих знань, посилення мотивації слухачів до подальшого навчання.

4.5. Система контролю засвоєння програми

З метою забезпечення якісної реалізації програми підготовки магістрів державного управління в Академії використовуються різноманітні форми контролю засвоєння слухачами програми.

Поточний контроль здійснюється під час проведення передбачених програмою практичних занять за результатами виконання слухачами індивідуальних завдань: підготовка реферату, виступу чи повідомлення до “круглого столу”, написання есе, участі у складанні проектів тощо.

Модульний контроль здійснюється з метою визначення рівня засвоєння навчальної програми кожного з модулів, що вивчаються слухачами. Визначені для проведення модульного контролю критерії оцінювання можуть спиратись на результати поточного контролю, що характеризують системність поточної навчальної роботи слухачів, їхню активність, вміння обґрунтовувати, відстоювати та захищати власну позицію тощо.

Рівень виконавської дисципліни визначається показником відвідування слухачами навчальних занять (за винятком пропущених з поважних причин, що підтверджено відповідними документами) у відсотках від загальної кількості годин, передбачених навчальним планом, і, який співвідноситься з 100-бальною шкалою оцінювання успішності слухачів.

Зазначений показник, як і показники успішності засвоєння модулів програми, враховується при формуванні загального рейтингу слухачів.

Підсумковим етапом оцінки знань слухачів є державна атестація, яка здійснюється Державною екзаменаційною комісією; складання державного іспиту за фахом та захист попередньо рецензованої магістерської роботи.

4.6. Організація модульного контролю

Модульний контроль проводиться у формі тестових випробувань, заліків, творчих і контрольних робіт тощо. Форми контролю по кожному з модулів визначаються за поданням кафедр

і обумовлюються навчальним планом підготовки магістрів державного управління.

Підсумки модульного контролю, що проводиться з виставленням оцінки складають основу формування рейтингу успішності слухачів за наслідками засвоєння певного курсу теоретичної частини магістерської програми в цілому.

Результати модульного контролю, що не передбачає виставлення оцінки, а тільки констатує факт засвоєння навчального матеріалу відповідної дисципліни, враховуються при визначенні загальної суми кредитів, отриманих слухачем.

Модульний контроль, як правило, проводиться на заключному практичному занятті, що підсумовує й узагальнює навчальний матеріал програми шляхом усного чи письмового тестування, захисту виконаних слухачами творчих робіт, індивідуальних і загальних контрольних завдань тощо.

Результати модульного контролю оприлюднюються при його проведенні: в усній формі - у той же день, за умови необхідності перевірки письмових тестів або контрольних завдань - у день закриття екзаменаційної відомості, але не пізніше, ніж у тижневий термін з дня проведення випробування.

Контроль за організацією і дотриманням процедурних питань модульного контролю забезпечують навчально-методичне управління, відповідні навчальні відділи, деканати, завідувачі кафедр.

При незгоді слухача з результатами оцінювання він може подати аргументовану апеляцію проректору з навчальної роботи, з дозволу якого може бути призначена комісія з обов'язковою участю завідуючого відповідною кафедрою, декана факультету для проведення повторного контрольного випробування, оцінка якої є остаточною.

У виключних випадках за поданням відповідних кафедр з дозволу проректора Академії слухачеві, що претендує на отримання диплому з відзнакою, може бути надана можливість перекласти з метою підвищення оцінки контрольні випробування не більш як з двох модулів.

4.7. Рейтинг слухачів

За результатами модульного контролю, а також виконання слухачами інших видів навчальної роботи, передбаченої про-

грамою підготовки магістрів державного управління відповідними навчально-організаційними відділами окремо для денної та заочної форм навчання формуються поточний і узагальнюючий рейтинги успішності слухачів.

Рейтинг визначає місце слухача у загальному списку, побудованому в порядку зниження показників їхньої успішності.

Загальний рейтинг слухачів денної форми навчання враховується при організації їхнього стажування в Україні й за кордоном, під час їхнього працевлаштування, а для обох форм навчання - при винесенні рішення щодо державної атестації та надання рекомендації для вступу до аспірантури чи докторантури.

4.8. Державна атестація

Державну атестацію слухачів і відповідно присвоєння кваліфікації магістра державного управління здійснює Державна екзаменаційна комісія.

З урахуванням профілізацій за основним напрямом підготовки, а також пропозицій філіалів, в Академії створюється кілька державних комісій.

Державна комісія перевіряє науково-теоретичну та практичну підготовку випускників, вирішує питання про присвоєння їм кваліфікації магістра державного управління та видачі відповідного диплома, формує пропозиції щодо поліпшення якості освітньо-професійної підготовки слухачів,

Слухачі, які закінчують Академію і виконали усі вимоги навчального плану, складають державні іспити та захищають магістерську роботу перед державними комісіями.

4.9. Міжнародна сертифікація програми

Слухачі, які успішно опанували програму магістерської підготовки, отримують також сертифікат Університету Північного Лондона.

Порядок присудження відповідного ступеня, а також умови внесення змін і доповнень до сертифікованої магістерської програми визначаються Меморандумом про співробітництво між Університетом Північного Лондона та Академією.

5. Результати (факти) аудиту

Доцільність проведення аудиту по гіпотезі 1 на початковому етапі дослідження підтвердив аналіз рейтингових показників успішності слухачів.

За остаточними результатами оцінювання слухачів розбіжність у рейтингових показниках становила біля 22 одиниць (від 66,8 балів до 88,3 бала за 100-бальною шкалою), по окремих курсах - до 33 одиниць (від 63 до 90 балів). Так, наприклад, загальний рейтинг по курсу "Економіка і фінанси" розбігався у показниках від 58,3 до 87,8 балів.

Показовим виявився факт, що в більшості випадків на думку слухачів ніяких труднощів при вивченні модулю у них не виникало. Хоча цей показник і коливається від 1 до 66,3%, в середньому його значущість становить 45%.

Серед інших показників, що впливали на якість засвоєння матеріалу чільне місце займає недостатній рівень підготовки, який відчувають слухачі при вивченні нового для них модулю. Показник коливається від 0 до 60% і становить в середньому 45%. Це певним чином підтверджує припущення 1,1 про необхідність зменшення кількості або обсягу окремих обов'язкових модулів і збільшення елемента спеціалізації.

При оцінці залежності ступеня засвоєння матеріалу від рівня попередньої підготовки слухачів з'ясовано, що у слухачів із соціально-гуманітарною, юридичною та економічною попередньою базовою вищою освітою суб'єктивні показники значущості модулів у середньому однакові навіть по курсах близьких до фахових спеціалізацій і коливаються від 0,2 до 3,8 бала за 10-бальною шкалою. Причому по всіх трьох напрямках він зменшується на курсі "Інформаційні технології". Натомість слухачі з базовою технічною освітою показують нижчий рівень значущості по гуманітарних курсах і вищий рівень по курсу "Інформаційні технології".

Середня загальна самооцінка значущості модулів коливається від 1,2 до 2,6 бала (при максимально можливому 10), що свідчить також на користь зменшення кількості модулів і поглиблення спеціалізації.

Виявлено модулі, які у загальному рейтингу щодо їх значущості у реалізації мети навчальної програми отримали низький (до 9%) показник (при найвищому показникові 66%). Це, на

думку слухачів, вказує на недоцільність та неактуальність впровадження цих модулів в навчальній програмі.

Чіткість визначення критеріїв контролю успішності оцінювалося слухачами з розбіжністю 97% (від 3% до 100%).

Така велика розбіжність пояснюється:

- розбіжностями в обсягах контрольних тестів;
- різною складністю виконання контрольних тестів;
- розбіжностями у встановлених критеріях оцінювання.

По деяких модулях збільшення показника незадоволеності слухачів ступенем чіткості визначення критеріїв оцінювання явно вказує на їх суб'єктивний характер.

Припущення 1,3 про великий обсяг матеріалу, що необхідний для самостійного опрацювання слухачами загалом не підтвердилося (додаток 8). Про це свідчать показники, які коливаються від 0 до 35% та від 0 до 39% відповідно, проте загалом вони не вищі від 15-16% загального об'єму труднощів, що виникали у слухачів.

На необхідність прозорішої системи висвітлення результатів контролю успішності вказали при інтерв'юванні слухачів 80% респондентів. Зокрема, ними запропоновано:

- встановити в доступному місці табло з результатами успішності (загальний рейтинг і рейтингові результати кожного модулю);
- розробити систему заохочення успішності.

При аналізі гіпотези 1 були використані результати анкетування слухачів, яке проводило навчально-методичне управління денної підготовки УАДУ.

Аналізуючи результати анкетування слухачів УАДУ 1998-2000 рр., що характеризують труднощі в процесі вивчення модулів навчальної програми, нами було зроблено наступні висновки.

Із загальної кількості слухачів, які слухають базовий курс "Економіка і фінанси" 14,8% вважають, що зміст курсу не завжди відповідає їх професійним очікуванням, 9,5% слухачів курсу "Право і законотворчий процес" не в достатній мірі підвищили свій професійний рівень. При вивченні курсу "Політологія" 14,6% слухачів відчули невідповідність змісту курсу їх професійним сподіванням. Результати опитування по всіх інших базових курсах навчальної програми УАДУ подані в табл. 2.

Таблиця 2

Назва курсу	Невідповідність змісту базового курсу професійним очікуванням слухачів (у відсотках)
Економіка і фінанси	14, 8
Право і законотворчий процес	9, 5
Політологія	14, 6
Державне управління і менеджмент	17, 3
Соціальна і гуманітарна політика	15, 0
Управління містом	13, 2
Інформаційні технології	22, 8

Отже, аналізуючи підтвердження гіпотези стосовно змісту навчальних курсів, можна вважати, що базові курси навчальної програми УАДУ в основному відповідають професійним сподіванням слухачів, однак увагу слід звернути на формування змісту базового курсу “Інформаційні технології”. Цим ще раз підтверджується той факт, що при вивченні даного курсу навчальні групи слід формувати на основі знань комп’ютерних технологій, якими володіють слухачі Академії на початку навчальної програми.

Другим напрямом дослідження підтвердження гіпотези щодо змісту навчальних модулів є аналіз базових курсів стосовно розвитку професійно-практичних навичок у слухачів.

Оцінка базових курсів навчальної програми УАДУ за ступенем теоретизації виявила наступні результати (табл. 3).

Таблиця 3

Назва курсу	Ступінь затеоретизованості базових курсів навчальної програми (на думку слухачів, у відсотках)
Економіка і фінанси	8, 6
Право і законотворчий процес	10, 0
Політологія	13, 7
Державне управління і менеджмент	15, 8
Соціальна і гуманітарна політика	15, 6
Управління містом	17, 4
Інформаційні технології	9, 2

Отже, такий показник, як ступінь теоретизації навчальної програми вказує, що по таких наступних базових курсах, як

державне управління і менеджмент, соціальна і гуманітарна політика, управління містом слід вжити певних заходів щодо надання слухачам можливостей більш повно розвивати професійні навички при виконанні своїх повноважень у галузі державного управління.

Наступним припущенням, на основі якого оцінюється спроможність слухачів отримати досить високі оцінки при атестації (тобто необхідні для виконання магістерської програми) є забезпечення курсів необхідною науково-методичною літературою і посібниками.

При дослідженні базових курсів навчальної програми УАДУ виявлено наступні результати, що характеризують брак такої літератури (табл. 4).

Таблиця 4

Назва курсу	Незабезпеченість базових курсів методичною літературою, %
Економіка і фінанси	7, 1
Право і законотворчий процес	17, 2
Політологія	17, 8
Державне управління і менеджмент	25, 0
Соціальна і гуманітарна політика	14, 0
Управління містом	25, 4
Інформаційні технології	22, 1

Результати проведеного аналізу свідчать про необхідність якнайшвидше поповнити насамперед фонди бібліотеки УАДУ науково-методичною літературою з таких базових курсів навчальної програми, як управління містом, державне управління і менеджмент, інформаційні технології.

Водночас варто зосередити увагу на роботі наукових колективів кафедр по розробці і підготовці власних навчальних матеріалів по конкретних дисциплінах.

Варто вказати і на наступні результати дослідження, що характеризують зміст базових курсів навчальної програми УАДУ по наступних критеріях.

Так, наступна кількість слухачів вбачають високий рівень інформаційної новизни у представлених базових курсах (табл. 5).

Таблиця 5

Назва курсу	Інформаційна новизна базових курсів навчальної програми, %
Економіка і фінанси	30
Право і законотворчий процес	45
Політологія	40
Державне управління і менеджмент	22
Соціальна і гуманітарна політика	39
Управління містом	26
Інформаційні технології	35

Високий рівень актуальності базових курсів навчальної програми представлений наступним чином (табл. 6).

Таблиця 6

Назва курсу	Актуальність базових курсів навчальної програми, %
Економіка і фінанси	34
Право і законотворчий процес	55
Політологія	51
Державне управління і менеджмент	36
Соціальна і гуманітарна політика	42
Управління містом	38
Інформаційні технології	34

Високий рівень відповідності базових курсів навчальної програми цілям фахової підготовки представлений наступним чином (табл. 7).

Таблиця 7

Назва курсу	Відповідність змісту базових курсів навчальної програми цілям фахової підготовки, %
Економіка і фінанси	35
Право і законотворчий процес	45
Політологія	57
Державне управління і менеджмент	27
Соціальна і гуманітарна політика	34
Управління містом	28
Інформаційні технології	22

Складання анкет опитування проводилося на основі інтерв'ю з професорсько-викладацьким складом, слухачами УАДУ. Так був встановлений примірний перелік питань для анкет, які містять 21 питання стосовно змістовної частини кожного модуля базового курсу навчальної програми і щодо змісту і рівня викладання вказаного модуля.

6. Висновки аудиту

Гіпотези аудиту перевірялися анкетуванням слухачів Академії яке проводилось Навчально-методичним управлінням денної форми навчання із наступним узагальненням та аналізом результатів, при порівнянні їх з внутрішньою статистикою. Потім вони верифікувалися під час особистого інтерв'ювання учасниками робочої групи окремих слухачів, викладачів та керівників УАДУ. При цьому перевірці обох гіпотез сприяла універсальна анкета.

Вищенаведені факти певним чином підтверджують гіпотези та припущення про доцільність зменшення кількості або обсягу окремих обов'язкових для вивчення модулів і збільшення елементу спеціалізації, зменшення елементів суб'єктивності при визначенні критеріїв оцінювання результатів засвоєння слухачами навчальних модулів, створення більш прозорої системи висвітлення результатів контролю успішності.

7. Рекомендації

Отже, можливі альтернативи полягають у тому щоб:

➤ Залишити навчальну програму та процес її впровадження в цілому без змін (впроваджувати лише поточну модернізацію в межах діючих стандартів).

Аргумент на користь цієї альтернативи - її реалізація не потребує залучення додаткових ресурсів і зберігає традиційні стандарти.

➤ Внести певні корекції в зміст та процес впровадження навчальної програми, а саме:

1. Продовжити започатковану у 2000/2001 навч. році практику вдосконалення системи впровадження навчальної програми шляхом зменшення кількості або обсягу окремих обов'яз-

кових для вивчення модулів і збільшення елементу спеціалізації

2. Вдосконалити систему контролю успішності:

- зменшити елемент суб'єктивності в оцінці результатів за допомогою стандартизації і комп'ютеризації в системі контролю успішності;
- зробити систему контролю успішності оперативнішою і прозорішою;
- запровадити відстеження взаємозв'язку між успішністю і відвідуваністю занять слухачами;
- вдосконалити систему заохочень успішності.

Аргументи на користь цієї альтернативи:

- поглиблюється індивідуалізація програми;
- підвищується успішність і збалансованість рейтингових показників;
- підвищується ефективність навчання.

Л.В. Гізатуліна,
начальник відділу методології
бухгалтерського обліку і звітності
органів фінансової системи
Державного Казначейства України

Т.Н. Машовець,
заступник начальника відділу методології
з питань касового виконання бюджету
за видатками бюджетної класифікації
Державного Казначейства України

Ю.І. Калюх,
головний науковий співробітник інформаційно-
аналітичного відділу
управління наукових досліджень
Української Академії державного управління
при Президентові України

Проведення дослідження ефективності застосування негрошових операцій в процесі виконання державного бюджету

1. Резюме

Протягом квітня - липня 2000 р. фахівцями Державного казначейства України та Академії державного управління при Президентові України було проведено дослідження ефективності проведення негрошових операцій в Україні в процесі виконання державного бюджету.

Дослідження базувались на рекомендаціях, визначених Програмою Шведського національного бюро аудиту (RRV) із співпраці в галузі інституційного розвитку щодо аудиту адміністративної діяльності, які ґрунтуються на досвіді RRV і Міжнародної організації вищих аудиторських установ (INTOSAI).

Зазначене дослідження було обумовлене численними повідомленнями про зростання обсягів проведених негрошових операцій в Україні та порушеннями, які були виявлені контролюючими організаціями.

Серед низки гіпотез, які розглядалися на підготовчому етапі, було надано перевагу гіпотезам, які пов'язані з недосконалою процедурою проведення негрошових операцій та наявністю помилок при проведенні негрошових операцій. Хоча при більш поглибленому вивченні проблеми можна розглядати гіпотези щодо негативного впливу негрошових операцій (векселів, взаєморозрахунків, взаємозаліків) на показники виконання бюджетів, а також недосконалого планування видатків державного бюджету, яке призводить до застосування негрошових операцій. Проведене дослідження показало, що сама система проведення негрошових операцій при виконанні державного бюджету є доволі ризикованою.

З огляду на вищевикладене, проведені дослідження мало на меті привернути увагу владних інституцій до вирішення таких проблем:

- перегляд діючого законодавства з питання проведення негрошових операцій (необхідність ухвалення відповідного Закону);
- розробка інструктивних та нормативних актів з конкретних процедур, які будуть виявлені при дослідженні;
- запровадження загальноукраїнських програм з навчання персоналу;
- надання необхідних рекомендацій розпорядникам коштів.

2. Вступ

Підсумки виконання консолідованого бюджету України у 1999 році засвідчили зростання негрошових надходжень в структурі доходів консолідованого бюджету України у 1999 році. Цей показник порівняно з 1998 роком збільшився на 1,5% (додаток 1).

Видатки на забезпечення функцій держави мають бути забезпечені фактичними ресурсами, в той час значна частка фактичних ресурсів країни представлена негрошовими доходами (див. діаграми в додатку 2).

Постійний брак грошових коштів примушує Уряд, а також місцеву владу, покривати бюджетний дефіцит при допомозі своїх же зобов'язань у вигляді векселів, зобов'язань тощо.

Такий шлях, на перший погляд, дуже привабливий, але насправді немає різниці між тим, що друкувати - вексель чи гривню, адже кожний додатковий грошовий знак чи вексель однаково викликає знецінення грошей.

Очевидно, що проведення негрошових операцій в деякій мірі дозволило ліквідувати заборгованість деяких суб'єктів господарювання по платежах у бюджет та розблокувати банківські рахунки. І, хоча позитивний аспект проведення негрошових операцій стосується лише безнадійної заборгованості платників податків, які є фактично неплатоспроможними через відсутність грошових коштів, проведення взаємозаліків та вексельних розрахунків відповідало реаліям часу.

Заходи урядової політики по обмеженню проведення таких негрошових розрахунків, що проводились протягом 1998-1999 рр. дали певні наслідки: за звітними даними частка негрошових розрахунків в загальних ресурсах державного бюджету скоротилася з 20% у 1997 р. до 15% у 1998 р. та до 7% у 1999 р. Проте ця офіційна статистика не враховує обсягу негрошових розрахунків, що був проведений відповідно до ст. 42, 43 та 45 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік", що стосувалось фінансування Збройних сил України, Служби безпеки України, Державного комітету України по матеріалах. Таким чином, обсяги негрошових операцій в доходах консолідованого бюджету України становили 30,5%. Структура негрошових операцій за видами наведена у додатку 3. Оскільки через певні обставини Уряд не в змозі відмовитись від проведення негрошових операцій, виникає ряд питань, пов'язаних з ефективністю самої процедури таких операцій, а також дотримання цієї процедури.

3. Індикатори проблеми

Останнім часом очевидні наступні індикатори вищезазначеної проблеми:

- 1) зростання обсягів проведених негрошових операцій в Україні;
- 2) виявлення порушень при здійсненні цих операцій в процесі перевірок контролюючими органами;

- 3) повідомлення в засобах масової інформації про негативний вплив негрошових операцій на стан економіки України;
- 4) письмові звернення розпорядників бюджетних коштів з питань порушень при проведенні безгрошових операцій.

4. Обґрунтування проблеми

Проблема неефективності застосування негрошових операцій в процесі виконання державного бюджету ґрунтується насамперед на самій концепції бюджетного планування.

Формування бюджету, тобто узагальнення процедур планування доходів, видатків, складання проекту бюджету і затвердження закону про бюджет є основою бюджетного процесу, необхідною умовою його вдалого завершення. Якщо при складанні бюджету використовувались приблизні показники та прогнози, головний фінансовий план держави виявиться нереальним для виконання. До того ж, неправильне формування бюджету призведе до зростання соціальної напруги й подальшого погіршення стану економіки.

Попри всі ці очевидні фактори, економічні прогнози Міністерства економіки України та проекти витрат галузевих міністерств, відомств, органів місцевого самоврядування складаються практично незалежно один від одного.

Наприклад, при складанні бюджету на 1997 р. передбачалось, що обсяг ВВП становитиме 100,4 млрд грн. і зросте проти попереднього року на 0,3%. Але фактично обсяг ВВП у 1997 р. скоротився на 3,2%. Передбачався ріст ВВП і в 1998 р. - на 0,5%. Насправді обсяг ВВП у 1998 р. знизився на 1,7%. Падіння ВВП у 1999 р. за даними Держкомстату становило 0,4%, хоча в бюджеті на 1999 р. передбачався його приріст.

Все це підтверджує те, що процес бюджетного планування в Україні розробляється на нереальних прогнозах економічного розвитку при одночасному складанні планів видатків, на підставі яких вишукуються доходи на покриття запропонованих витрат. Якщо доходів не вистачає, то в межах директивно встановленого рівня планується дефіцит, коригуються в бік зменшення витрати, вишукуються нові джерела найчастіше податкових надходжень. Як результат — проведення негрошових операцій.

З огляду на існуючий стан виконання державного бюджету, розробники бюджету перебувають не просто в складному, а в безвихідному становищі, бо збалансувати доходи і видатки бюджету в принципі неможливо: обсяги виробництва та ВВП й далі скорочуються, надходження до бюджету не можуть бути збільшені цивілізованим способом; задовольнити потреби в державних асигнуваннях відповідно до чинного законодавства неможливо.

В процесі дослідження були розглянуті запити Міністерства освіти України щодо потреб у бюджетних асигнуваннях на 1999 р., які базувались на чинному законодавстві. Так, запит становив 9,61 млрд грн., а оцінка Міністерства фінансів України, виходячи з можливості фінансування, становила 3,89 млрд грн., тобто 40,5%.

Інший аргумент стосується повної відсутності в плануванні видатків Міністерства освіти України, таких критеріїв як оцінка ефективності або результативності використання бюджетних асигнувань. Мається на увазі, як оцінка ефективності використання коштів за останні роки, так і розрахункова оцінка планового використання коштів на наступний бюджетний рік.

Проблема дослідження: “Система застосування негрошових операцій в процесі виконання державного бюджету є доволі ризикованою”.

5. Обсяги дослідження

Через обмеженість часу та ресурсів, а також беручи до уваги великі обсяги проведення негрошових операцій в Україні, дослідження було зосереджене на проведенні негрошових операцій (з застосуванням казначейських векселів, взаємозаліків, взаєморозрахунків) при виконанні державного бюджету у 1997–1999 рр. в галузі освіти та носило вибіркового характеру.

6. Гіпотези

В процесі дослідження вивчались наступні гіпотези.

- Недосконала процедура проведення негрошових операцій негативно впливає на їх проведення.

- Наявність помилок при проведенні негрошових операцій робить саму систему доволі ризикованою.

7. Джерела інформації

При проведенні дослідження були використані наступні джерела інформації:

- нормативні акти, що регулюють негрошові розрахунки з бюджетом, які були ухвалені протягом 1996 - 1999 р.; Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державним казначейством України;
- звітні матеріали щодо виконання державного бюджету у 1996 - 1999 р.;
- звіти про перевірки проведення негрошових операцій, які провадились контролюючими органами (Рахунковою Палатою та Контрольно-ревізійною службою в Україні).

8. Процедура проведення негрошових операцій та її дотримання

Негрошові операції при виконанні державного бюджету є невід'ємною частиною бюджетного устрою країни і відтак мають базуватись на принципах, які визначені ст. 4 Закону України "Про бюджетну систему України", затвердженого Верховною Радою України у 1991 році. Насамперед йдеться про принцип єдності бюджету. Тобто бюджет має здійснюватись в єдиній грошовій системі та за єдиною правовою базою, що виключає можливість використання одиничних нормативних актів. В той же час кількість таких нормативних актів протягом 1996-1999 р. невпинно зростала. У січні 1998 р. Президентом України був ухвалений Указ "Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходжень доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі" за № 41/98, який фактично заборонив проведення взаємозаліків видатків бюджетів усіх рівнів у рахунок заборгованості (недоїмки) по податках, зборах та обов'язкових платежах до бюджетів. Слід відзначити, що ця заборона не

спрацювала, замість цього розроблялись інші механізми, які б дозволили проводити негрошові розрахунки з бюджетом.

8.1. Проведення взаємозаліків

Діяльність органів державної виконавчої служби при проведенні взаємозаліків регламентується наступними нормативними документами:

наказ Міністерства фінансів України та Національного банку України від 23.09.1996 №200/84 “Про затвердження тимчасових методичних вказівок про порядок проведення взаємозаліку коштів з фінансування видатків у рахунок погашення недоїмки за належними до бюджету платежами” із змінами та доповненнями, внесеними наказом Міністерства фінансів України від 20.11.1996 №245 та окремими постановами Кабінету Міністрів України “Про проведення заліку взаємної заборгованості”.

Проте методичні вказівки всупереч п.1 Указу Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” від 03.10.92, №493 з послідовними змінами та доповненнями від 21.05.98, №493/98 не подавалися на державну реєстрацію, тобто не набули чинності. Внаслідок чого, керуючись п.4 ст.21 Закону України “Про прокуратуру” ст.248-15 Цивільного процесуального кодексу України та ст.9 Закону України “Про бюджетну систему України”, Генеральною прокуратурою України від 25.12.98, №04/1-287 надіслана заява в Печерський районний суд м.Києва “Про скасування наказів Мінфіну України та Національного банку України” від 23.09.96, №200/84 та від 20.11.96, №245. До цього часу дана справа ще не розглянута.

Згідно з наказом Мінфіну від 20.11.96, №245 про зміни та доповнення до “Тимчасових методичних вказівок про порядок проведення взаємозаліку коштів з фінансування видатків у рахунок погашення недоїмки за належними до бюджету платежами” (абз. 3, пункт 2)” ...акт звірки розрахунків між платником податків, зборів або платежів до бюджету та розпорядником коштів Державного (місцевого) бюджету за конкретно надані послуги або належне фінансування”. Проте зразок довідки про належне фінансування розпорядника коштів, під час проведення взаємозаліку у тексті не наведено. Також не вказано термін

дії акту звірки розрахунків між платником податків та розпорядником коштів державного бюджету.

Постійно порушувались вимоги щодо терміну проведення взаємозаліків. Так, “Тимчасовими методичними вказівками...” передбачено, що останньою датою проведення взаємозаліку є 20 грудня поточного року. Проте з взаємозаліків проведених у 1998 р. 22 % було проведено з 20.12 до 31.12.1998 р. Слід відзначити, що лише за один день, 31 грудня 1998 р., було проведено 309 взаємозаліків!

В порушення п.7 наказу Мінфіну України та Національного банку України не провадився облік в журналі реєстрації протоколів проведених взаємозаліків за встановленою формою.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.98 №1316 “Про додаткові заходи щодо погашення заборгованості із соціальних виплат” Держказначейством проведено 2003 взаємозаліки на загальну суму 385164,2 тис. грн. Листом казначейства від 09.11.98 №16-07/3843-8683 попереджено, що взаємозаліки згідно цієї постанови слід проводити після факту виплати заробітної плати в натуральній формі. Разом з тим, виявлено, що в 62 підвідомчих закладах Міністерства освіти України з 391 проведеного взаємозаліку на 15106,9 тис. грн. (38% від загальної кількості) при відсутності дані про фактичне погашення заробітної плати в натуральній формі на час проведення взаємозаліків.

Вказані взаємозаліки по 10 установах освіти (32 взаємозаліки) на загальну суму 5038,1 тис.грн. проведені в порушення наказу Міністерства фінансів України та Національного банку України від 23.09.1996 №200/84 “Про затвердження тимчасових методичних вказівок про порядок проведення взаємозаліку коштів з фінансування видатків у рахунок погашення недоїмки за належними до бюджету платежами” із змінами та доповненнями, внесеними наказом Міністерства фінансів України від 20.11.1996 №245, при відсутності кредиторської заборгованості з підприємствами-постачальниками.

Вказані порушення свідчать, що Міністерство освіти України та Державне казначейство України не в повному обсязі контролювали виконання вимог вказаних Тимчасових методичних вказівок щодо наявних розрахунків на час проведення взаємозаліків. Проведення таким чином взаємозаліків не призвело до погашення в 11 установах заборгованості із заробітної плати

станом на 01.01.99 в сумі 4880,6 тис.грн. від 5704,1 тис.грн (85,6%), станом на 23.02.99 - 3992,1 тис.грн. (70% від суми перевірених взаємозаліків).

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.98 р. №582 “Про проведення заліку взаємної заборгованості установ та організацій, що фінансуються з державного бюджету, і підприємств енергетики, газової промисловості, комунального господарства за спожиту електричну, теплову енергію, природний газ, послуги з водопостачання та водовідведення” було передбачено на підставі проведених звірок даних про наявну заборгованість установ та організацій, що фінансуються з державного бюджету взаємозаліки в межах взаємної заборгованості станом на 01.10.97 р. за спожиті електричну, теплову енергію, природний газ, послуги з водопостачання та водовідведення. На вказані цілі Указом Президента України “Про скорочення видатків державного бюджету України на 1998 рік” від 08.08.1998 р. № 860 п.25 передбачено 387300,0 тис.гривень. На виконання цього Указу було проведено 6 взаємозаліків по видатках на загальну суму 134232,5 тис. грн.

Аналіз проведеного взаємозаліку згідно протоколу від 28.12.98 № 5375 на загальну суму 28066,9 тис. грн., в частині закладів Міністерства освіти свідчить, що в порушення встановлених норм, закладами освіти проведено взаємозалік на загальну суму 10479,2 тис. грн без актів звірок на час заліку, а на підставі актів звірок, які були оформлені майже півроку тому в основному на 1 травня 1998 р. З них в 31 акті звірки на суму 1769,2 тис. грн взагалі не відображена заборгованість за спожиту електроенергію та тепло станом на 01.10.97 р.

Зустрічні перевірки показали, що 26 закладами Міністерства освіти України безпідставно проведено вказаний взаємозалік від 28.12.98 при відсутності кредиторської заборгованості за 1997 р. на загальну суму 2634,2 тис. грн., яка була ліквідована вже 01.01.1998 р.

Протягом лютого-квітня 1999 р. Міносвіти неодноразово зверталось до Державного казначейства з проханням внести зміни до зведеного реєстру в сторону зменшення сум проведених взаємозаліків. Втім, саме питання відміни взаємозаліків потребує окремого особливого розгляду. Так, взаємозаліки відмінялись з наступних причин:

- недостовірні дані про наявність недоїмки;

- недостовірні дані про наявність кредиторської заборгованості;
- невиконання договірних зобов'язань;
- завищення обсягів виконаних робіт;
- фальсифікація документів.

За узагальненими даними у 1997 р. кількість протоколів, що була відмінена у закладах освіти становила 7% від проведених взаємозаліків, або 9% від проведених сум, у 1998 р. ці показники відповідно становили 2,2 та 1,7%. При цьому аналіз відмінених протоколів та казначейських векселів показав, що у ряді випадків такі рішення приймалися з порушенням встановленого порядку. Мали місце факти, коли відмінення протоколів взаємозаліків здійснювалось на підставі письмових звернень розпорядників бюджетних коштів - учасників взаємозаліків без перевірки обґрунтованості таких звернень відповідними контролюючими органами. Крім того, були випадки, коли казначейські векселі відмінялись на підставі довідок органів податкової служби, актів перевірок контролюючих органів, письмових звернень векселедержавців-розпорядників бюджетних коштів за відсутності відповідних судових рішень. В окремих випадках це призвело до збільшення позовів до судових органів, прийняття судових рішень на користь позивачів.

8.2. Проведення вексельних операцій

Обіг векселів Державного казначейства України було впроваджено як альтернативний взаємозалікам фінансовий механізм. Але ж взаємозаліки застосовувались як альтернатива порядку виконання бюджету встановленого нормативним актом без належного правового обґрунтування, в результаті, як це було зазначено раніше, допускались порушення та зловживання.

Механізм документального оформлення операцій з векселями багато в чому аналогічний взаємозалікам. Але в даному випадку видатки з держбюджету здійснюються на підставі рішень Державного казначейства, затверджених міністром фінансів України, а не за окремими рішеннями Кабінету Міністрів України, що суперечить вимогам вищезазнаного Указу Президента України.

Операції з казначейськими векселями передбачалось здійснювати згідно з вимогами Інструкції “Про порядок видачі, обліку та погашення векселів Державного казначейства”, встановленого постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 1996 р. № 589 “Про затвердження порядку застосування векселів Державного казначейства” та Порядком застосування Інструкції “Про порядок видачі, обліку та погашення векселів Державного казначейства України” від 9.12.97 р. №269 та зареєстрованої у Міністерстві юстиції України 06.01.98 р. Згідно з цими документами рішення про видачу векселів приймаються не спонтанно при допомозі ручного управління, а планово, в залежності від виконання бюджету та необхідності витрат. Але насправді існуюча практика здійснення операцій з векселями виключила Головне бюджетне управління Мінфіну з процесу прийняття рішення про забезпечення видатків казначейськими векселями і дала можливість включити до схеми вексельного обігу велику кількість посередників.

Як і у випадку проведення взаємозаліків, так і в даному випадку мали місце численні випадки відміни вексельних операцій. Дані про це наведені у додатку 4. Такий стан справ призводить до недостовірності звітних даних.

8.3. Найтипівіші порушення при проведенні негрошових операцій

Вибірковий аналіз проведених негрошових операцій показав, що найхарактернішими порушеннями при проведенні взаємозаліків та вексельних операцій є:

- погашення недоїмки по платежах в бюджет при її відсутності, або у розмірах, що її перевищують;
- наявність фіктивних актів звірки розрахунків між підприємствами та організаціями щодо наданих послуг, в результаті чого проводяться негрошові операції без отримання товаро-матеріальних цінностей та надання послуг;
- відсутність в кошторисах витрат бюджетних установ (організацій) учасників цих операцій, бюджетних призначень на ці цілі;
- порушення термінів проведення цих операцій.

8.4. Вплив проведення негрошових операцій на фінансовий стан закладів освіти

Як видно з вищезазначеного, проведення негрошових операцій в рахунок поточних платежів у бюджет призводить до скорочення грошових надходжень до державного бюджету. А це, в свою чергу, суттєво зменшує можливість своєчасного фінансування з державного бюджету першочергових виплат, в тому числі заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат. З цієї ж причини відбувається хронічне недофінансування видатків закладів освіти, як це видно з додатку 5. Так, у 1998 р. планові показники були виконані від 24% за кодом функціональної класифікації “Інші заходи в галузі освіти” до 78,6% за кодом функціональної класифікації “Вища освіта”.

З огляду на розгалужену мережу закладів освіти майже стовідсоткове погіршення заборгованості за комунальні послуги, зокрема за енергоносії, позбавляють розпорядників коштів та органи Державного казначейства оперативного управляти наявними бюджетними коштами.

Аналіз протоколів проведених взаємозаліків і вексельних розрахунків показав, що цей процес не сприяє зміцненню платіжної дисципліни. Спостерігалось, що низка закладів освіти проводив негрошові розрахунки за надані товари або виконані послуги за ціною, яка значно перевищує існуючу на даний час ринкову ціну.

Окремо необхідно розглянути, як вплинули проведені негрошові операції на рівень кредиторської заборгованості закладів освіти. Співставлення даних, які наведені у додатках 5 та 6 свідчать, що протягом 1998 р. кредиторська заборгованість закладів освіти зросла на 12%. При цьому найбільший ріст кредиторської заборгованості спостерігався по платежах за складні комунальні послуги та енергоносії.

9. Висновки

Досвід проведення негрошових операцій як шляхом взаємозаліків, так і з допомогою векселів установами Міністерства освіти України показав, що вказані “заходи” не можуть бути ефективними з наступних причин:

- 1) діючий механізм не забезпечує контроль за цільовим та ефективним застосуванням бюджетних коштів, що і призводить до різного роду порушень та зловживань;
- 2) негрошові операції здійснюються на центральному рівні без узгодження з територіальними органами Держказначейства, в яких обслуговуються розпорядники бюджетних коштів, що призводить до отримання недостовірної інформації;
- 3) у повідомленні на видачу векселя не вказується установа податкової адміністрації платника, місцезнаходження, а також кому, якій конкретній установі області передбачено проведення витратів.

Крім того, впровадження вексельного обігу та проведення інших негрошових операцій неможливе без створення і накопичення інформаційної бази, надійної економічної та юридичної експертизи векселів, наявності відповідних фахівців для кваліфікованого використання цінних паперів.

З огляду на вищезазначене можна сформулювати негативні наслідки, спричинені проведенням негрошових операцій при виконанні державного бюджету:

- створення умов для порушень та зловживань;
- створення умов для появи великої кількості посередників, що призводить до зниження ефективності бюджетних витрат;
- створення умов для зростання вартості постачання для державних потреб через зменшення конкурентного середовища для такого постачання;
- створення умов для викривлення реальних показників виконання державного бюджету.

10. Рекомендації

1. Удосконалення існуючого процесу складання прогнозних показників державного бюджету.

2. Проведення негрошових операцій виключно у випадках, встановлених законами України.

3. Проведення негрошових операцій за участю не більше двох учасників, та лише в рахунок заборгованості (недоїмки), що утворилась в минулі роки.

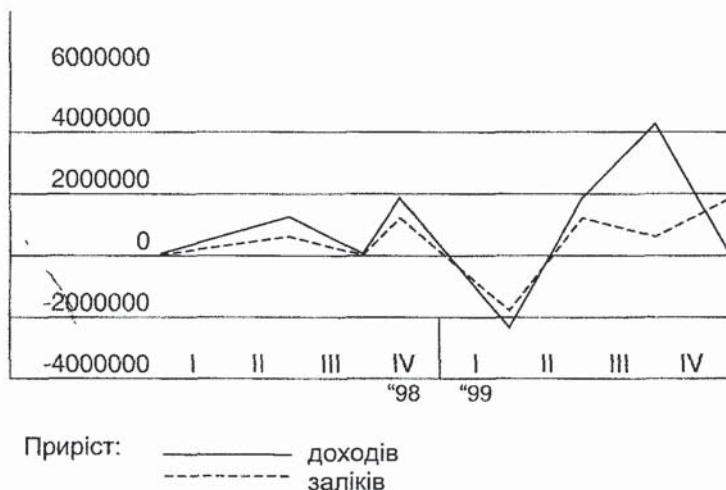
4. Удосконалення інструктивної та методологічної бази проведення негрошових операцій, зокрема доповнити відповідні інструктивні документи такими положеннями:

- відповідальні посадові особи, які підписали протоколи взаємозаліку з додатками до них з боку безпосередніх учасників негрошових операцій, несуть кримінальну відповідальність згідно ст. 172 Кримінального кодексу України за недостовірність показників наведених в зазначених документах;
- відповідальна особа, яка безпосередньо приймає участь в проведенні та оформленні негрошових операцій повинна мати довіреність щодо їх проведення.

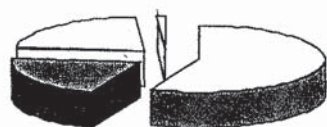
5. Встановлення лімітів (нормативів) та обмежень на обсяги проведення негрошових розрахунків.

6. Визначення терміну, після якого недоїмку дозволяється погашати у негрошовий спосіб.

Додаток 1

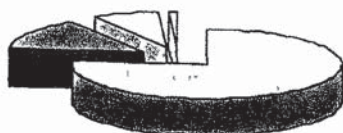


Структура фактичних ресурсів Державного бюджету України у 1997 р., (%)



Грошові доходи	56
Негрошові доходи	20
Зовн. фінансування	23
Внутр. фінансування	1
	100

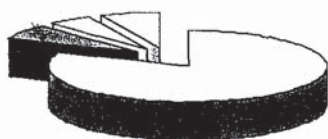
Структура фактичних ресурсів Державного бюджету України у 1998 р., (%)



Грошові доходи	68
Негрошові доходи	25
Зовн. фінансування	8
Внутр. фінансування*	-1
	100

* - Профіцит.

Структура фактичних ресурсів Державного бюджету України у 1999 р., (%)



Грошові доходи	73
Негрошові доходи	15
Зовн. фінансування	5
Внутр. фінансування	7
	100

Доходи, млн грн	Негрошові операції в 1999 році, млн грн				
	Векселі	Заліки	Стаття 42	Стаття 43	Стаття 45
32512,3	805,1	4752,3	0,160	882,6	3479,8
	Всього – 9919,9				
Частка в доходах, %	30,5				

Довідка
проведених - відмінених протоколів взаємозаліків
та векселів в закладах освіти

Роки	Відмінено протоколів		Відмінено векселів		Порушення
	% від кількості	% від суми	% від кількості	% від суми	
1997	7	9	x		<ul style="list-style-type: none"> • недостовірні дані щодо наявності недоїмки, • невиконання договірних зобов'язань, • завищення об'ємів виконаних робіт, • фальсифікація документів
1998	2,2	1,7	2,7	3,7	<ul style="list-style-type: none"> • недостовірні дані щодо наявності недоїмки, • невиконання договірних зобов'язань, • завищення об'ємів виконаних робіт, • фальсифікація документів
1999	x	x	0,3	0,8	<ul style="list-style-type: none"> • неперерахування належних державному бюджетові коштів (згідно постанови 573), • подальше виявлення надання недостовірних даних
Всього	6	6,4	0,7	1,1	

Освіта

	План	Видатки	%	Грошові виплати	%
1998	1554,6	1133,7	72,93	927,6	59,67
1. Дошкільна освіта (КФК 70100)	69,1	38,9	56,30	32,0	46,31
2. Загальна середня освіта (КФК 70200)	1,2	0,8	66,67	0,6	50,00
3. Заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації (КФК 70300)	9,9	7,8	78,79	7,2	72,73
4. Позашкільна освіта (КФК 70400)	42,9	25,8	60,14	25,0	58,28
5. Професійно-технічна освіта (КФК 70500)	321,9	251,2	78,04	199,2	61,88
6. Вища освіта (КФК 70600)	973,9	764,8	78,56	621,8	63,87
7. Післядипломна освіта (КФК 70700)	50,5	23,1	45,74	20,8	41,19
8. Інші заклади та заходи в галузі освіти (КФК 70800)	85,6	21,2	24,77	20,9	24,42

Р. Рудніцька,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Львівського філіалу УАДУ

О. Пархомчук,
аспірант Дніпропетровського філіалу УАДУ

Дослідження ефективності процедури оформлення прав власності на земельні ділянки

Резюме

В ході аудиторського дослідження вивчалась проблема ефективності процедури оформлення прав власності на земельні ділянки фізичним особам з метою її поліпшення.

Головний об'єкт розслідування – міські управління земельних ресурсів (МУЗР) у двох досить репрезентативних містах України, близьких за розміром. Дослідження проводилось у квітні-червні 2000 р. на основі даних за 1996 р. – I квартал 2000 р. Були використані річні звіти управлінь земельних ресурсів, дані, що були отримані під час анкетування робітників управлінь, результати інтерв'ю.

Всі висунуті попереду гіпотези (див. с. 5) знайшли своє відображення у фактах аудиту. В результаті дослідження ефективності діяльності МУЗР були знайдені певні помилки в організації процедури оформлення прав власності на земельні ділянки, які мають вплив на її ефективність, навіть з огляду на досить добру роботу персоналу.

Статистична звітність діяльності міських управлінь земельних ресурсів свідчить про значну різницю в кількості справ, що надійшли для оформлення права власності на земельну ділянку та кількості справ за якими прийнято позитивне кінцеве рішення. Так, наприклад, по місту А кількість поданих заяв за рік в

середньому перевищує цю цифру по місту В від 3 до 6 разів. А якщо порівняти дані по справах, за якими прийнято позитивне кінцеве рішення, то у місті А рівень виконання коливається в межах 100%, у той час як у місті В 25%. Зрозуміло, що для коректного співставлення цих даних необхідно брати до уваги особливості внутрішньої політики у містах, але на нашу думку, існує низка інших факторів, які потребують аудиторського дослідження і серед них ефективність самої процедури.

Резерв підвищення ефективності процедури оформлення прав власності полягає в усвідомленні муніципальними службовцями завдань адміністративної реформи, своєї відповідальності перед громадою, що сплачує податки, налагодженні значно ширших зв'язків з громадськістю для забезпечення прозорості операцій, значному поліпшенні інформаційного менеджменту і якості використання інформаційних технологій, удосконаленні загального менеджменту, взаємодії з МУЗР у інших містах України, діловодства. Це можливо при певній стабілізації відповідної нормативної бази, стандартизації процедур у межах організацій Держкомзему, удосконаленні геоінформаційних баз даних. На нашу думку, рекомендації по поліпшенню ефективності процедури оформлення прав власності, що сформульовані нами по результатах аудиторського розслідування, не потребують додаткових масових витрат, їх, можливо, і необхідно вживати.

Треба також розуміти, що процедура оформлення прав власності на земельні ділянки у процесі приватизації землі це не конвеєр, навіть з огляду на важливість приватної власності на землю для економічного розвитку. Ця процедура потребує ретельного вивчення документів та обґрунтованих рішень. Але це не повинно робити незручності для громадян - аплікантів.

1. Вступ

Початком проведення земельної реформи в Україні прийнято вважати 15 березня 1991 р., коли набули чинності прийняті Верховною Радою України 18 грудня 1990 р. Земельний кодекс та постанова "Про земельну реформу". Саме з цієї дати всі землі України були оголошені об'єктом земельної реформи. Метою земельної реформи є більш ефективне та економіко-

доцільне використання земель. Завдання земельної реформи полягає в перерозподілі земель за цільовим призначенням з одночасним наданням їх у користування державним підприємствам, організаціям та установам, та передачею їх у приватну, колективну власність недержавним підприємствам, організаціям і громадянам. Здійснення земельної реформи забезпечується шляхом розробки та поступової реалізації комплексу правових, економічних, технічних та організаційних заходів.

Головну роль у проведенні земельної реформи здійснюють місцеві Ради народних депутатів, які в межах своєї компетенції передають землі у власність або надають у користування та вилучають їх.

Власність на землю в Україні має такі форми: державну, колективну, приватну. Усі форми власності є рівноправними.

Громадяни України мають право на одержання у власність земельних ділянок для:

- ведення селянського (фермерського) господарства;
- ведення особистого підсобного господарства;
- будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель, присадибної ділянки;
- садівництва;
- дачного і гаражного будівництва.

Необхідність проведення земельної реформи в Україні викликана проведенням економічної реформи, а також орієнтацією держави на побудову соціально орієнтованої ринкової економіки, тому так важливо її ефективно та результативно проведення. На жаль перші спроби реформування земельних відносин у нашій країні проводяться без належного методологічного обґрунтування. Не були сформульовані концепція та очікувані результати земельної реформи, не чітко визначені функції та компетенція державних органів у сфері реформування земельних відносин, вузьким місцем залишається процедура оформлення прав власності на земельну ділянку, в тому числі створення ефективної системи реєстрації прав власності на нерухоме майно, що є ключовим моментом впровадження ринкових відносин.

З метою збільшення знань про технічне виконання завдань земельної реформи, для апробації прийомів адміністративного аудиту у місцевих умовах, відповідно до робочого плану протягом 3 травня 2000 р. — 2 червня 2000 р. нами було здійснено

пілотне дослідження ефективності діяльності міських управлінь земельних ресурсів, що виконують оформлення прав власності на земельні ділянки у двох містах України – містах А і В. З огляду на те, що дослідження не було замовленим з боку МУЗР або Держкомзему, ми не маємо наміру назвати конкретні міста. Необхідність аудиту мотивувалась наявністю у ЗМІ, а також отриманою у попередніх розмовах з аплікантами інформацією про наступне:

- а) недостатня прозорість процедури для громадськості (відповідно до окремих публікацій, неясно, за якими критеріями приймається рішення про оформлення/не оформлення прав власності);
- б) довготривалий термін очікування документів (за окремими випадками до 2-х років);
- в) скарги населення, соціальне незадоволення аплікантів.

Досліджувалась проблема неефективності процедури оформлення правоустановчих документів на земельні ділянки фізичних осіб у межах міст. Головна увага була приділена часу обробки документів, затримкам, нераціональному руху документів.

Наслідки проблеми: великі економічні витрати; зростання незадоволення у населення; недовіра до влади, затримання руху реформ; можливість зловживань; низька інвестиційна привабливість; затримка архітектурно-будівельного процесу; незадоволення працівників МУЗР справами, що виконуються ними.

Були здійснені спроби отримати інформацію щодо досліджень, які, можливо, проводились у цієї галузі раніше. При цьому ми не знайшли ідентичних проєктів, але надбали багато додаткової інформації, яка, безумовно, допомогла побачити проблему більш детально. Серед таких додаткових джерел інформації необхідно відокремити спільний українсько-шведський пілот-проєкт “Підтримка процесів ефективного збору даних та реєстрації для розвитку системи реєстрації прав та нерухомої власності в Україні” (www.geomatica.kiev.ua/project) та проєкт “Моя Земля” - інформаційний форум, присвячений питанням земельної реформи та відкритий для діалогу, мета якого - удосконалення принципів землеволодіння й ефективного землекористування (<http://myland.org.ua>).

Структура аудиту

Дослідження проводилось за єдиним робочим планом у містах А і В. Період часу: від створення міських управлінь земельних ресурсів (1996-1997 рр.) до кінця I кварталу 2000 р.; розглядалась тільки процедура оформлення прав власності фізичної особи на земельну ділянку.

У таблиці нижче приведені гіпотези щодо чинників неефективності процедури оформлення прав власності, що висувались до початку основного розслідування, необхідні дані для їх перевірки та можливі методи перевірки.

Таблиця 1

Перелік гіпотез, джерел інформації та методів збору даних

Гіпотеза	Дані	Методи
1. Надмірна кількість учасників процесу, тобто "робочих станцій"	Нормативні документи. Внутрішня облікова інформація.	Збір та вивчення статистичних даних. Інтерв'ю керівництва, службовців, аплікантів.
2. Неефективне використання часу та нерациональне навантаження, недостатня автоматизація процесу	Думки керівництва, службовців, аплікантів. Конкретні приклади	Супроводження службовців в щоденній роботі, аналіз управління часом та ресурсами.
3. Низький рівень мотивації службовців		Документи для читання.
4. Триває процес розробки та удосконалення відповідної нормативної бази та земельно-кадастрової документації		Спостереження на конкретному прикладі.
5. Низька кваліфікація керівників, працівників та відсутність відповідного досвіду в них		Порівняльна оцінка з іншими регіонами.
6. Недостатня інформованість аплікантів щодо своїх прав та обов'язків		Анкетування

Причини та наслідки проблеми графічно представлені нижче:



Рис. 1. Неєфективність процедури оформлення прав власності на землю

3. Опис об'єкту аудиту

Об'єкти дослідження: органи місцевого самоврядування – міські управління земельних ресурсів органу виконавчої влади.

Міські управління земельних ресурсів були створені у 1996-1997 рр.

Міське управління земельних ресурсів (МУЗР) підпорядковане обласному управлінню земельних ресурсів, яке, в свою чергу, підпорядковане Державному комітету по земельних ресурсах України. Основними завданнями МУЗР є: забезпечення проведення земельної реформи, ведення державного земельного кадастру, в якому повинні бути відображені всі земельні ділянки та їх власники або користувачі, раціональне використання, моніторинг та охорона земель на території міста, оформлення прав власності або користування земельними ділянками на підставі рішень міських органів влади та вимог чинного законодавства при наявності звернень юридичних та фізичних осіб.

Нормативні документи, що регулюють процедуру:

1. Земельний кодекс України.

2. Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 15-92 “Про приватизацію земельних ділянок”.
3. Порядок передачі земельних ділянок у приватну власність громадянам України затверджений наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 15 лютого 1993 р. №10.
4. Закон України від 30 січня 1992 року “Про форми власності на землю”.
5. Постанова Верховної Ради України від 13 березня 1992 року “Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею”.
6. Закон України від 3 липня 1993 року “Про плату за землею”.
7. Указ Президента України від 12 липня 1995 року “Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільсько-господарського призначення для здійснення підприємницької діяльності”.
8. Положення про порядок ведення державного земельного кадастру. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15.
9. Програма створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1997 р. № 1355.
10. Закон України “Про основи містобудування”.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.08.98 р. № 930 “Про затвердження типових положень про місцеві державні органи земельних ресурсів”.

Графічно проблема ефективності процедури оформлення прав власності може бути представлена наступною моделлю:

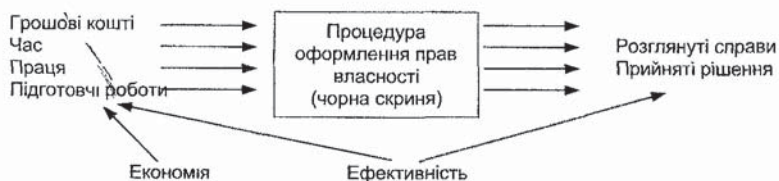


Рис. 2. Графічне представлення проблеми ефективності процедури оформлення прав власності на земельну ділянку в МУЗР

4. Результати (факти) аудиту

Розглянемо факти аудиту відповідно до висунутих гіпотез.

4.1. Надмірна кількість учасників процесу "робочих станцій"

Слабка взаємодія між організаціями, що залучені до процедури оформлення документів - міське, обласне управління земельних ресурсів, постійна комісія з питань землекористування, будівництва та архітектури; міські природоохоронні та санітарні органи; органи архітектури, геодезичні та інші підрядні організації - призводять до невчасного оформлення державних офіційних документів через спроби перевірити оригінали документів, неузгодженість у діях вище перелічених суб'єктів та обтяжливість всієї процедури.

4.2. Неefективне використання часу та нераціональне навантаження, недостатня автоматизація процесу

У зв'язку з тим, що бюджетні кошти для відновлення картографічних матеріалів по м. А в 1998-1999 рр. не виділялися, поповнення планшетів здійснювалося за рахунок підприємств і організацій на договірній основі. Картографічна робота фактично ведеться за рахунок клієнтів. Клієнти – основне джерело фінансування процедури оформлення прав власності на землю.

Для ведення земельного кадастру міста застосовується геоінформаційна система MapInfo версії 4.1, СУБД Microsoft Access.

Локальна інформаційна мережа, що об'єднує комп'ютери відділу земельного кадастру, дозволяє своєчасно поповнювати графічні і семантичні бази даних кадастру за результатами інвентаризації міста.

Існуюча база даних земельного кадастру дає можливість:

- реєстрації права власності на землю, права користування землею і договорів оренди для фізичних і юридичних осіб;
- надання оперативних і точних даних щодо врахування кількості і якості міських земель;
- систематичного відновлення матеріалів кадастрової оцінки земель, необхідних для встановлення земельного податку або орендної плати за землю, а також ведення моніторингу земель.

У місті В відділом супроводу електронно-обчислювальної техніки міської ради розроблена досить потужна геоінформаційна система, яку використовує МУЗР. Також досить цікава власна система діловодства у міській раді В (середя інформаційної взаємодії - Lotus Notes Domino).

4.3. Термін розгляду документів у містах А і В.

Таблиця 2

Порядок приватизації та надання у користування земельних ділянок громадянам у місті А

№ п/п	Етапи проведення робіт	Виконавець (відповідальний)	Порядок розгляду питання або обсяг матеріалів з питання, яке розглядається	Максимальна тривалість, календарних днів
1	2	3	4	5
1-Й ЕТАП				
Підготовка рішення виконкому міської Ради на передачу земельних ділянок у приватну власність				
1	Оформлення листа замовлення на приватизацію земельної ділянки	Головний землепорядник (замовник)	Збір та розгляд заяв громадян, обстеження земельної ділянки в натурі, вивчення документів та приймання копій Передача документації в УЗР: - лист-замовлення; - технічний паспорт на домоволодіння БТІ (біуро технічної інвентаризації); - документи, що посвідчують право власності громадянина на домоволодіння (договір купівлі-продажу, дарування тощо)	5
2	Розгляд заяв	УЗР (начальник УЗР, головний спеціаліст відділу підготовки правових актів (ППА), спеціалісти госпрозрахункового виробничого бюро (ГВБ УЗР)	Розгляд заяв. Розподіл в залежності від приналежності до зони першочергових робіт з приватизації, необхідності розподілу земельної ділянки між співвласниками домоволодіння, необхідності уточнення площі та конфігурації ділянки. Прийняття технічних рішень про форму власності на земельну ділянку або категорію користування, вирішення інших питань технічного та юридичного плану	10
3	Підготовка та прийняття рішення виконкому міської Ради про передачу земельної ділянки у приватну власність або надання у користування	Виконком міської Ради, УЗР	На найближче засідання виконкому (візування проекту рішення кожною посадовою особою протягом 1 дня)	10

1	2	3	4	5
4	Підготовка та видача громадянам Витягу з рішення Виконкому міської Ради	УЗР (спеціалісти ГВБ землевпорядники районів)	Одержання рішення виконкому міської Ради, його реєстрація, вносення відповідної інформації до Державного земельного кадастру міста, підготовка витягів з рішення та видача їх громадянам з відміткою в паспорті факту приватизації земельної ділянки	5
Всього				30
II-Й ЕТАП				
Підготовка Державних актів на право приватної власності або постійного користування				
1	Підготовка технічних завдань на проведення інвентаризації земельних ділянок	УЗР (головний спеціаліст відділу ППА, спеціалісти ГВБ)	Розгляд документації рішень виконкому міської Ради, матеріалів Державного земельного кадастру міста, підготовка технічних завдань	5
2	Інвентаризація меж земельних ділянок	Геодезична організація, УЗР	Топографо-геодезичні роботи По встановленню меж земельної ділянки та складання землевпорядної справи Проведення технічного контролю робіт	5
3	Підготовка державних актів	УЗР, виконком міської Ради	Підготовка Державних актів на право приватної власності або постійного користування землею, затвердження їх у виконкомі міської Ради	5
4	Видача Державних актів громадянам	УЗР (районний землевпорядник)	Реєстрація актів в Державному земельному кадастрі міста видача Держактів громадянам	5
Всього				20

Таблиця 3

Порядок приватизації та надання у користування земельних ділянок громадянам у місті В

№ п/п	Етапи проведення робіт	Виконавець (відповідальний)	Порядок розгляду питання або обсяг матеріалів з питання, яке розглядається	Максимальна тривалість, календарних днів
1	2	3	4	5
1	Написання заяви на ім'я мера міста та представлення документів	Заявник	Подається заява та необхідні документи реєструються та візуються	3
2	Вивчення поданої документації	УЗР, Головне управління архітектури і містобудування (ГУАМ)	Вивчення документації відповідним спеціалістом Обстеження ділянки в натурі Підготовка пропозицій	8

1	2	3	4	5
3	Розгляд справи на депутатській комісії	УЗР	Розгляд пропозицій та висновків УЗР та ГУАМ на постійній депутатській комісії, яка засідає 1 раз в тиждень	7
4	Прийняття рішення наказом по департаменту	УЗР	Прийняття рішення наказом по департаменту	5
5	Затвердження наказу рішенням сесії	УЗР	Затвердження наказу рішенням сесії, яка відбувається 1 раз в два тижні	7
6	Реєстрація ухвали в секретаріаті	УЗР	Реєстрація ухвали в секретаріаті	10
7	Виготовлення технічної документації	Підрядна геодезична організація	Виготовлення технічної документації на земельну ділянку	10
8	Погодження технічної документації	Начальник УЗР, заступник головного архітектора міста	Погодження технічної документації	7
9	Видача Державного акту	УЗР	Видача Державного акту	3
Всього				60

Як видно з наведених вище таблиць, у місті В тривалість процедури більша в порівнянні з містом А. Це в кінцевому підсумку позначається і на загальних результатах діяльності організацій. Дані показують, що можна було б частково спростити процедуру: залишити або наказ по департаменту, або ухвалу сесії.

Документи, що отримуються клієнтом:

- договір про надання у безстрокове користування земельної ділянки для будівництва індивідуального житлового будинку на праві особистої власності житловою площею не більш 60 м²;
- рішення виконкому міської ради про дозвіл будівництва (перебудови) індивідуального житлового будинку;
- державний акт на право приватної власності на землю;
- акт встановлення меж земельної ділянки, що передається у приватну власність.

4.4. Низький рівень мотивації службовців

Управлінням земельних ресурсів міста А задіяні 109 чол. загальної кількості кадрового складу, у тому числі: 8 землевпо-

рядників. Основна кількість співробітників виконує роботи на договірній основі госпрозрахунково-виробничого бюро при Управлінні (90 чол.), що дозволяє надавати працівникам заробітну плату, яка трохи більше, ніж рівень винагороди державних службовців. Але все рівно для мотивації більш ефективної праці цього недостатньо.

Чисельність працівників управління земельних ресурсів міста В становить 34 чоловіка, тобто в 3 рази менше в порівнянні з містом А.

В процесі дослідження було проведено анкетування працівників УЗР. Результати опитування свідчать, що основними стимулами до праці в УЗР, як і в інших підрозділах органів влади, на сьогодні є: престиж роботи в органах влади та стабільність робочого місця. Матеріальні стимули є дуже низькими (додатки 1, 2).

Триває процес розробки та удосконалення відповідної нормативної бази та земельно-кадастрової документації.

Редакція Земельного кодексу 1992 р. безнадійно застаріла. Після прийняття Конституції України та численних законодавчих актів, які ґрунтуються на визнанні різних форм власності на землю, виникла низка проблем. Необхідність подолання кризи земельного законодавства – передумови функціонування економіки на ринкових засадах, викликала необхідність прийняття нового Земельного кодексу.

Нинішній варіант Земельного кодексу, як запевняють у Держкомземі, має саме ринкову основу. Зокрема, він ґрунтується на принципах широкого розвитку приватного землеволодіння, гарантування державою прав на землю юридичних осіб і громадян, розв'язання проблеми іпотеки (застави) землі та ще на шести інших принципах.

Формування інформаційних баз управлінь по земельних ресурсах спочатку здійснювалось нецентралізовано – на рівнях областей та міст. Зараз Держкомзем веде роботу по стандартизації інформаційних баз, що формуються та використовуються у містах.

Значна частка земель м. А інвентаризована. Інвентаризація земель міста виконується як складова частина роботи зі створення системи земельного кадастру з метою упорядкування даних про правове, господарське й економічне положення земель для їхнього достовірного урахування.

Загальна площа м. А в межах існуючої окружної межі складась ХХХХХ га. Ця площа подана в основному наступними категоріями земель:

- житлова забудова (індивідуальна і багатоповерхова) – ХХХХХ га (29,24%);
- громадська забудова – ХХХХ га (5,58%);
- промисловість, транспорт, оборона – ХХХХ га (14,66%);
- лісгосподарські підприємства – ХХХХ га (11,14%);
- сільськогосподарські підприємства та землі, що знаходяться в користуванні землекористувачів А-ського району – ХХХХ га (7,53%);
- загального користування – ХХХХ га (11,36%);
- резервний фонд міста – ХХХХ га (17,24%);
в тому числі під водою – ХХХХ га (16,76%);
інші – ХХХХ га (3,25%).

На думку керівників управління земельних ресурсів міста А, основними стримуючими чинниками проведення земельної реформи в місті у встановлені терміни поряд із пізнім створенням Управління є відсутність бюджетного фінансування інвентаризації земель і підготування правовстановлюючих документів бюджетним організаціям і малозабезпеченим громадянам, відновлення картографічних матеріалів, а також виконання проектно-вишукувальних робіт із землевпорядження (Проект встановлення окружної межі міста, уточнення меж земель державного лісового господарства, План земельно-господарського устрою міста й інші).

4.5. Низька кваліфікація керівників, працівників та відсутність відповідного досвіду в них.

Поточне навчання працівників управлінь земельних ресурсів проводиться щотижнево – за допомогою працівників центрального апарату Держкомзему, керівників підрозділів на місцях, Української академії державного управління при Президенті України.

4.6. Недостатня інформованість аплікантив щодо своїх прав та обов'язків.

Проводячи дослідження ми практично не зустріли достатньої для аплікантив інформації (на дошках оголошень і т.п.), яка б роз'яснювала процедуру проходження документації.

4.7. Отримані заяви та прийняті по ним рішення.

Таблиця 4

Основні статистичні дані (джерело – річні звіти МУЗР): місто В

1997 рік		1998 рік		1999 рік	
Кількість поданих звернень	Кількість прийнятих кінцевих рішень	Кількість доданих звернень	Кількість прийнятих кінцевих рішень	Кількість доданих звернень	Кількість прийнятих кінцевих рішень
3392	651	3000	760	3957	540

Таблиця 5

Основні статистичні дані (джерело – річні звіти МУЗР): місто А

1997 рік		1998 рік	
Кількість поданих звернень	Кількість прийнятих кінцевих рішень	Кількість доданих звернень	Кількість прийнятих кінцевих рішень
24140	19641	9868	12072

Дані, подані в табл. 3, 4, є приблизними і показують, що кількість поданих та розглянутих заяв у місті А є значно вищою, у порівнянні з В. Але зробити висновок про вищу ефективність роботи УЗР міста А ми не можемо, тому що, крім вище розглянутих причин, існує цілий ряд інших (наприклад, внутрішня політика в містах), які сильно впливають на ці показники.

5. Висновки аудиту

Зробимо висновки аудиту відповідно до висунутих гіпотез.

Надмірна кількість учасників процесу “робочих станцій”

Досить велика кількість учасників процесу (“робочих станцій”) виглядає більш-менш доцільною при детальному розгляді. Кожна з них несе відповідальність за окремий аспект

наступного використання землі. Можливо, виключенням є районний рівень узгодження у містах. Він не є необхідним. Його можна скоротити (це вже фактично зроблено у В). Достатньо узгодження різних служб на рівні міста.

Неефективне використання часу та нераціональне навантаження, недостатня автоматизація процесу

Статистичні дані та результати анкетування працівників МУЗР показують досить різні кількості оформлених прав власності (більше – у місті А) на земельні ділянки та різну самооцінку роботи працівників МУЗР. Для коректного співставлення цих даних необхідно брати до уваги особливості внутрішньої політики у містах В і А.

Річні звіти про роботу МУЗР, з яких взяти дані, не стандартизовані, і тому є обмеження у співставленні цих даних по містах А і В.

Максимальна тривалість етапів приватизації землі, що приведена вище, – це фактично час очікування. Існують розроблені нормативи часу виконання окремих операцій-складових процедури оформлення прав власності. Їх значення – лише десятки хвилин. Але перехід документів з етапу на етап здійснюється, коли накопичена партія документів з однаковим ступенем готовності. Таким чином, обробка документів здійснюється партіями, що викликає досить тривалий час очікування. Період процедури визначений кількістю днів між засіданнями виконкому міськради, на яких приймається рішення про приватизацію земельних ділянок. Зараз ці засідання проводяться раз на місяць. Якщо проводити такі засідання два рази на місяць, технічна тривалість процедури скоротиться (на прикладі міста А) на $(30/2)/50 = 30\%$. Але це – політичне рішення, і ми не можемо рекомендувати цього. Прискорення процедури приватизації землі в умовах певної політичної нестабільності може викликати непередбачені наслідки.

Для більшості українських державних організацій характерна відсутність упорядкованої системи ведення діловодства, не зважаючи на те, що саме раціональне і чітко організоване діловодство, що визначає документаційне забезпечення управління організацією, може суттєво збільшити ефективність діяльності установи.

Низький рівень мотивації службовців

Рівень винагороди є, безумовно, недостатнім. Він не відповідає роботі, що виконується, і вартості життя. Це проблема для всієї державної служби в Україні.

Триває процес розробки та удосконалення відповідної нормативної бази та земельно-кадастрової документації

Несталість нормативної бази та незавершеність формування сучасної земельно-кадастрової документації не сприяють підвищенню ефективності роботи МУЗР.

Недостатня інформованість аплікантів щодо своїх прав та обов'язків

Досить часто довготривалий термін очікування документів обумовлений низькою кваліфікацією аплікантів – помилково оформлені вхідні документи, незнання своїх прав, відсутність досвіду взаємодії з органами місцевого самоврядування. Керівництво органів місцевого самоврядування повинно брати це до уваги і намагатися розвивати громадсько-суспільну культуру мешканців.

Але існують приклади надзвичайної “кваліфікації” аплікантів, коли вони намагаються приватизувати площу землі більшу, ніж то встановлено законодавством.

Резерв підвищення ефективності процедури оформлення прав власності полягає в усвідомленні муніципальними службовцями задач адміністративної реформи, своєї відповідальності перед громадою, що сплачує податки, налагодженні значно ширших зв'язків з громадськістю для забезпечення прозорості операцій, значному поліпшенні інформаційного менеджменту і якості використання інформаційних технологій, удосконаленні загального менеджменту, взаємодії з МУЗР у інших містах України, діловодства. Це можливо при певній стабілізації відповідної нормативної бази, стандартизації процедур в рамках організацій Держкомзему, удосконаленні геоінформаційних баз даних. На нашу думку, це не повинно бути зв'язано з додатковими масовими витратами на придбання обчислювальної та організаційної техніки, програмного забезпечення, засобів зв'язку. Те обладнання та забезпечення, що є, цілком можливо використа-

ти більш ефективно. Але необхідно вивчати та використовувати більш ефективні технології діловодства, документообігу, єдині інформаційні стандарти – що найменше в рамках організацій Держкомзема.

Ефективне управління інформаційними потоками потребує опрацювання: 1) технології збереження інформації; 2) технології забезпечення доступу до інформації; 3) технології інформаційного забезпечення проекту; 4) технології збереження створеної дійсно нової інформації.

Створення технологій, що перелічені, потребує згоди щодо стандартів: 1) діловодства; 2) інформаційної підготовки проєктів; 3) аналізу новини інформації, що створюється; 4) використання технічних та програмних засобів; 5) зберігання інформації.

Таким чином, ми бачимо коріння проблеми неефективності процедури оформлення прав власності на земельні ділянки у наступному:

- відсутність єдиних стандартів діяльності;
- недостатні знання персоналу щодо стратегічних завдань адміністративної реформи, земельної реформи та можливих конкретних дій МУЗР в цих реформах;
- слабкий контакт з такими ж самими МУЗР в інших містах України;
- недостатні знання про оптимізацію процесів;
- недостатній контакт з громадськістю;
- недостатній розвиток інформаційного менеджменту.

6. Рекомендації

Важливість ефективною процедури оформлення прав власності на земельні ділянки – складова загального успіху земельної реформи. Тому оптимізації техніки цього процесу необхідно приділяти достатньо уваги.

На основі фактів аудиту, на наш погляд, можливо рекомендувати наступне.

Організаціям Державного комітету по земельних ресурсах як найшвидше необхідно розробити та впровадити єдині стандарти діяльності – у процедурах обробки документів, звітності.

Доцільно вивчати та використати провідний досвід країн Східної Європи та СНД (переважно – як найбільш адаптований) щодо проведення земельної реформи та діловодства процедури оформлення прав власності на земельні ділянки.

Вивчати провідний вітчизняний досвід, впровадити регулярні сумісні семінари працівників управлінь по земельних ресурсах з різних областей України. Можливо, проводити стажування (ротацію) кадрів між управліннями в різних містах, областях.

На наявній апаратній базі удосконалити управління інформаційними потоками з використанням раціональних (з точки зору ідеології) технологій, Інтер- та Інтранет-технологій, локальних мереж, скоріше увести єдині інформаційні стандарти роботи управлінь по земельних ресурсах.

Продовжити удосконалення нормативної бази. На всіх рівнях – від відділів управлінь земельних ресурсів до відповідних комісій Верховної Ради – необхідно акумулювати, вивчати та впроваджувати пропозиції щодо удосконалення процедури оформлення прав власності.

Вивчити питання щодо можливості вилучення районних у містах органів місцевого самоврядування з процедури узгодження права на земельну ділянку та проведення засідань виконкомів міських рад з питань приватизації землі два рази на місяць.

Детальні звіти щодо роботи міських управлінь по земельних ресурсах повинні бути доступними для ЗМІ та громадськості – не тільки для міськвиконкому, місцевої ради та обласного управління по земельних ресурсах. Процедура доступу повинна бути максимально простою. Інтернет представляється найбільш дешевим засобом розповсюдження таких звітів. Це в певній мірі здійснено у місті В: міська рада має свою досить інформативну веб-сторінку.

7. На скільки % зростає продуктивність Вашої праці, якби заробітну плату збільшили:

- у 2 рази начальник УЗР вважає, що на 100%
- у 3 рази _____
- у 5 раз _____

2 чол. вважають, що не змінилася б, оскільки працюють максимально

8. Як Ви оцінюєте стан існуючої нормативної бази щодо даного питання:

Достатня _____ Задовільна 50% опитаних _____ Недостатня 50% опитаних _____

9. Що потрібно, на Вашу думку, змінити в нормативній базі щодо даного питання?

Відповіді:

- конкретніше розробити положення (з юристами);
- ознайомлювати працівників з існуючою нормативною базою, щоб знати, які зміни були внесені

10. Чи зрозумілі Вам завдання, які ставляться керівництвом УЗР?

Зрозумілі 80% опитаних _____ Частково зрозумілі 20% опитаних _____ Не зрозумілі _____

11. Скільки % робочого часу Ви витрачаєте на виконання роботи щодо процедури оформлення прав власності на земельну ділянку 80 _____ %.

12. Які на Вашу думку резерви скорочення часу на підготовку документів на право власності фізичних та юридичних осіб на земельну ділянку:

	Фізичні	Юридичні
- спрощення процедури	<u>15</u> _____	<u>15</u> _____ %
- підвищення рівня організованості працівників	<u>2</u> _____	<u>2</u> _____ %
- зменшення кількості учасників процесу	<u>15</u> _____	<u>15</u> _____ %
- налагодження взаємозв'язків між учасниками процесу	<u>3</u> _____	<u>3</u> _____ %
- підвищення рівня кваліфікації працівників	<u>~</u> _____	<u>~</u> _____ %
- вдосконалення законодавства	<u>5</u> _____	<u>5</u> _____ %
- вдосконалення документообігу	<u>5</u> _____	<u>5</u> _____ %
- підвищення відповідальності працівників	<u>2</u> _____	<u>2</u> _____ %
- підвищення мотивації	<u>3</u> _____	<u>3</u> _____ %
- наявність оргтехніки (комп'ютерів, ксероксів)	<u>25</u> _____	<u>25</u> _____ %
- фінансове забезпечення процесу	<u>25</u> _____	<u>25</u> _____ %
_____	_____	_____ %
_____	_____	_____ %
_____	_____	_____ %

13. На скільки, на Вашу думку, можна скоротити по часу процедуру оформлення права власності:

- при наявному рівні організації праці 10-20 %
- при реорганізації роботи учасників 20-50 %
- _____ %
- _____ %

14. Чи є у Вас зауваження до роботи земельних комісій міської ради? Які?

Відповіді:

- відсутність оперативності. Непослідовність. Тенденційність. Упередженість;
- земельні комісії міської Ради не потрібні;
- взагалі її відмінити;
- неефективність роботи комісій;
- мало часу виділяється для розгляду комісії.

15. Чи є у Вас зауваження до роботи інших організацій, причетних до даної роботи? Які?

Відповіді:

- затягування термінів виготовлення технічних документів;
- нечітка робота суддів при розгляді земельних спорів;
- неякісне виготовлення технічних документів спеціалізованими землепорядними організаціями;
- реєстрацію наказів проводити в міському УЗР;
- створення власної бази архівних даних щодо відводу земельних ділянок юридичним та фізичним особам.

2. АНКЕТА

оцінки ефективності процедури оформлення прав власності
фізичних та юридичних осіб на земельну ділянку (місто А)
(курсивом виділені відповіді)

1. Кількість працівників УЗР (управління земельних ресурсів) для ефективного виконання даної роботи: достатня.
2. На Вашу думку, кількість працівників треба: залишити без змін.
3. Працівники Управління мають освіту фахову 23 %, суміжну з фаховою 38 %, іншу 39 %.

4. На Вашу думку, щоб покращити якісний склад працівників потрібно (встановіть пріоритет):

- збільшити відсоток працівників з фаховою освітою;
- провести перепідготовку штатних працівників.

5. Як Ви оцінюєте ефективність своєї роботи щодо даного питання:

- задовільно.

6. Які чинники, на Вашу думку, сприяють підвищенню ефективності праці (встановити пріоритет: 1-е місце, 2-е місце ...):

- матеріальна винагорода 2 місце _____
- престиж роботи в міській раді 5 _____
- можливість кар'єри 3 _____
- моральні стимули (подяка тощо) 6 _____
- соціально-психологічний клімат в колективі 4 _____
- ефективне управління 1 _____
- _____
- _____
- _____

7. На скільки % зросла б продуктивність Вашої праці, якби заробітну плату збільшили:

- у 2 рази ___
- у 3 рази _____
- у 5 разів _____

8. Як Ви оцінюєте стан існуючої нормативної бази щодо даного питання:

Недостатня.

9. Що потрібно, на Вашу думку, змінити в нормативній базі щодо даного питання?

Відповіді:

- збільшити кількість еталонів технічної документації для умов міста.

10. Чи зрозумілі Вам завдання, які ставляться керівництвом УЗР?

Зрозумілі.

11. Скільки % робочого часу Ви витрачаєте на виконання роботи щодо процедури оформлення прав власності на земельну ділянку 90 _____ %.

*Г.В. Луценко,
начальник відділу Рахункової палати України*

*Н.М. Нефедова,
начальник відділу Рахункової палати України*

*С.О. Литвиченко,
провідний спеціаліст Рахункової палати України*

Про ефективність надання дотацій з Державного бюджету України бюджетам регіонів

1. Резюме

Виконавчою групою проведено дослідження питання надання дотацій з Державного бюджету України бюджетам регіонів. В результаті виконаної роботи встановлено, що **механізм розподілу дотацій при формуванні, затвердженні та виконанні Державного бюджету України недосконалий.**

Зазначений механізм не сприяє зацікавленості регіональних органів влади в адмініструванні податків та зборів на їх території, заощадливому та ефективному використанню бюджетних коштів і ставить їх у залежність від центру. Несвоечасне і непропорційне перерахування дотацій не дає змоги регіональним бюджетам вчасно фінансувати свої видатки і є однією з причин зростання бюджетної заборгованості. Із року в рік кількість дотаційних регіонів та обсягів дотацій збільшується, а міжбюджетні взаєморозрахунки стають дедалі складнішими.

Такій ситуації сприяє, перш за все, нестабільність нормативно-правової бази України, невиконання її окремих вимог, а також суперечливість деяких законодавчих та нормативних актів.

Крім цього, в останні роки спостерігається тенденція до централізації коштів регіонів у державному бюджеті для подальшого перерозподілу та передачі їх регіонам у вигляді трансфертів, наслідком чого є зустрічні фінансові потоки, неефективне

управління бюджетними коштами та порушення чинного законодавства щодо самостійності місцевих бюджетів шляхом втручання центру в процес формування і виконання бюджетів регіонів.

Формування доходної частини місцевих бюджетів, як правило, залежить не від якості менеджменту органів місцевої влади у напрямку розвитку власної доходної бази, а від “уміння” досягти успіху в перерозподілі фінансових ресурсів через державний бюджет на користь певного регіону, а відсутність єдиних мінімальних соціальних стандартів унеможливорює перехід до складання місцевих бюджетів на основі гарантованих фінансових нормативів. Тобто діючий механізм складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів примушує регіони на стадії формування бюджетів занижувати свої показники за доходами та завищувати за видатками, що не дає можливості Міністерству фінансів зорієнтуватися у реальній ситуації і призводить до прораханків у бюджетному плануванні.

Успішне вирішення проблеми дослідження можливе лише за умов проведення реформи міжбюджетних взаємовідносин, яка сприятиме ефективному та раціональному перерозподілу державних фінансових ресурсів, стимулюватиме розвиток регіонів; законодавчого врегулювання нормативно-правового поля з питань бюджету та місцевого самоврядування (у т.ч. у наданні дотацій); а також удосконалення механізму розподілу загальнодержавних податків і зборів та децентралізації бюджетних повноважень.

Матеріали проведеного дослідження разом з висновками та рекомендаціями пропонуємо вашій увазі.

2. Обґрунтування дослідження

Хоча діючим законодавством передбачена самостійність місцевих бюджетів України, але на практиці вона залишається поки лише декларованою. Доходна частина цих бюджетів в основному залежить не від зусиль місцевої влади в розвитку власної бази оподаткування, а від перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет. Збереження такої ситуації не дає змоги забезпечити виконання всіх покладених на місцеві органи влади та делегованих їм державою функцій.

Проблема бюджетних трансфертів має велике практичне значення, адже в Україні спостерігається тенденція щодо збільшення чисельності дотаційних бюджетів, що є вкрай негативним явищем і провокує наростання нестабільності як у фінансовій, так і у політичній системі.

Тому в умовах підготовки концепції державної регіональної політики актуальним є питання розробки ефективного механізму надання дотацій з Державного бюджету України. За умов сьогодення заходи Уряду у цьому напрямку носять фрагментарний, розрізнений характер і багато в чому зумовлені суб'єктивними факторами.

Індикатори проблеми - мотивація проекту

- Незадоволення регіонів фінансовою політикою Уряду щодо формування місцевих бюджетів.
- Штучне переведення промислово-розвинутих регіонів, які в змозі забезпечити фінансування своїх видатків в розряд дотаційних, і, як наслідок, зростання кількості дотаційних регіонів.
- Вилучення центром частини коштів з регіонів, які після перерозподілу повертаються регіонам, призводить до збільшення зустрічних грошових потоків (з регіонів – до центру, і навпаки).
- Порушення чинного законодавства щодо самостійності місцевих бюджетів шляхом втручання центру в процес формування і виконання місцевих бюджетів.
- Суб'єктивізм при наданні трансфертів (дотацій) регіонам.
- Несвоєчасне і непропорційне перерахування дотацій не дає змоги регіональним бюджетам вчасно фінансувати свої видатки, що є однією з причин зростання бюджетної заборгованості.

Зазначені вище індикатори унеможливають зацікавленість регіональних та місцевих органів влади до збільшення доходної бази відповідних бюджетів заощадливого та ефективного використання бюджетних коштів і ставлять їх у залежність від центру.

Джерела індикаторів проблеми:

1. Матеріали сесій Верховної Ради України, нарад і засідань Уряду.
2. Звітні дані Міністерства фінансів України та Держказначейства України, аналітичні матеріали Рахункової палати України.
3. Виступи в засобах масової інформації.

Проблема

Недосконалий механізм розподілу та надання дотацій регіонам при формуванні, затвердженні та виконанні Державного бюджету України

3. Структура дослідження

Гіпотези

Виконавчою групою при проведенні дослідження зосереджено увагу на чотирьох основних гіпотезах:

1. Відсутність стабільної нормативно-правової бази з питань бюджету (в т.ч. у наданні дотацій) та невиконання її окремих вимог.
 - 1.1. Відсутність стабільних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.
 - 1.2. Відсутність єдиних науково-обґрунтованих нормативів щодо визначення обсягів видатків регіональних бюджетів.
 - 1.3. Недосконалий механізм розподілу дотацій.
2. Тенденція до централізації коштів регіонів у Державному бюджеті України для подальшого перерозподілу та передачі їх регіонам.
3. Прорахунки в плануванні на центральному рівні.
4. Неefективне управління грошовими ресурсами.

Обсяги і обмеження дослідження

Дослідження зосереджено на розподілі дотацій бюджетам Автономної Республіки Крим, областей та міста Севастополя

при формуванні, затвердженні та виконанні Державного бюджету України за 1997-1999 рр.

Джерела інформації

При проведенні дослідження використано наступні джерела інформації:

- Законодавчі та нормативно-правові акти з питань бюджету та місцевого самоврядування.
- Розрахункові та звітні дані Міністерства фінансів України і регіональних фінансових управлінь, Головного управління Державного казначейства України, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету статистики України.
- Матеріали семінарів, виступів та інтерв'ю.

Методи дослідження

Дослідження проведено із застосуванням наступних методів:

- Вивчення нормативно-правового поля.
- Вивчення даних про розрахункові обсяги місцевих бюджетів.
- Вивчення даних річних звітів про виконання Державного бюджету України та регіональних бюджетів, довідок про взаємні розрахунки між державним бюджетом та місцевими бюджетами
- Використання статистичних даних.
- Вивчення матеріалів семінарів і виступів (інтерв'ю).
- Розгляд конкретних прикладів.
- Деталізований перелік методів дослідження та джерел інформації наведено у додатку 1.

Критерії оцінки

Оцінка отриманих результатів дослідження проведена на підставі порівняння з:

- рішеннями органів законодавчої та виконавчої влади;

- результатами моніторингу виконання бюджетів за останні 3 роки та надання дотацій регіональним бюджетам;
- стандартами, запропонованими виконавчою групою на підставі власних розрахунків;
- аналогічними показниками Російської Федерації.

4. Опис об'єкта і предмета дослідження

4.1. Об'єктом дослідження є Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, їх регіональні управління.

Міністерство фінансів України є центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, який забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики.

Мінфін України розробляє проект Державного бюджету України, прогнозні показники зведеного бюджету України та регіональних бюджетів визначає порядок і термін подання центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями матеріалів для підготовки проекту Державного бюджету України; подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення взаємовідносин між Державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Кабінет Міністрів України через Міністерство фінансів організовує доведення до виконавчих органів влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя таких показників:

- проектів нормативів (відсотків) відрахувань від регулюючих доходів та контингентів цих доходів;
- розмірів дотацій і субвенцій, які передбачається надати з Державного бюджету України;
- переліку видатків, які передбачається передати з Державного бюджету України на фінансування з бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Мінфін України доводить до місцевих рад та їх виконавчих органів інструктивні листи про механізм та особливості

складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік.

Державне казначейство України є центральним органом державної влади, діяльність якого спрямовує і координує Міністерство фінансів. Основними завданнями казначейства є: організація виконання Державного бюджету України і здійснення контролю за ним; управління наявними бюджетними та позабюджетними коштами; фінансування видатків Державного бюджету України; ведення обліку касового виконання бюджету; складання звітності про його виконання та інші відповідно до Положення про Державне казначейство, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.07.95 № 590.

4.2. Предметом дослідження є механізм розподілу та надання дотацій регіонам при формуванні, затвердженні та виконанні Державного бюджету України.

Важливою складовою частиною системи бюджетного планування є бюджетне регулювання. Воно в значній мірі визначає структуру доходів та видатків бюджетів, забезпечує підвищення ефективності використання економічного потенціалу регіонів.

Необхідність бюджетного регулювання викликана тим, що обсяги видатків кожного з регіональних бюджетів не можуть обмежуватися тільки розміром місцевих джерел доходів (власних та закріплених), які не завжди достатні для забезпечення запланованих видатків. Проведення регіональної бюджетної політики лише за рахунок власної доходної бази призведе до нерівномірного соціально-культурного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць та ускладнить забезпечення населення навіть найнеобхіднішими соціальними послугами. Тому, з метою збалансування доходів та видатків бюджетів регіонів, з державного бюджету передаються додаткові кошти у вигляді дотацій та субвенцій.

Отже, за своєю економічною природою, дотації – це трансферти, що передаються з одного бюджету до іншого на безповоротній і безоплатній основі для використання їх на загальні вирівнювання доходної спроможності бюджету, що їх отримує.

Але дотації (або вилучення) повинні використовуватися лише в якості додаткових методів регулювання бюджетів і тільки у випадках, коли дійсно неможливо збалансувати бюджет шляхом встановлення оптимальних розмірів нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.

Підставою для визначення суми дотації (або вилучення) є результати збалансування бюджету (перевищення видатків над доходами або доходів над видатками) у плані відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.

При зовнішній простоті дотаційний метод має значний недолік. Він не створює зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні надходжень загальнодержавних податків і зборів та ставить виконання бюджетів нижчого рівня у залежність від вищестоящих.

Найбільш досконалим методом збалансування бюджетів, яка набула широкого застосування з 1931 р. є передача бюджетам нижчого рівня частини загальнодержавних податків і зборів у вигляді відсоткових ставок від сум, які надходять на території регіону. Цей метод дозволяє не тільки збалансувати бюджети, а й створює зацікавленість місцевих органів влади у виконанні та перевиконанні планових показників надходжень із загальнодержавних податків і зборів. У цьому його головна перевага.

5. Результати дослідження

5.1. Гіпотеза 1. *Відсутність стабільної нормативно-правової бази з питань бюджету (в т. ч. у наданні дотацій) та невиконання її окремих вимог*

Питання бюджетної політики, її впливу на загальний стан економіки та фінансової системи в цілому набуло останнім часом особливого значення.

У зв'язку з прийняттям Конституції України виникла необхідність створення правових умов проведення економічної та фінансової політики, яка б передбачала послідовне вирішення завдань соціально-економічного розвитку регіонів. Правова база формування і виконання місцевих бюджетів сьогодні визначається Конституцією України, Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про бюджетну систему України”, “Про систему оподаткування”, про Державний бюджет України на відповідний рік та іншими нормативно-правовими актами.

Проте, певні суперечності і складності, які є у зазначених та інших законодавчих актах, не дають змоги застосовувати їх у

повному обсязі. Даному питанню приділяється велика увага з боку Президента України, Верховної Ради України та Уряду України, які останнім часом постійно наголошують про необхідність реформ у цьому напрямку, які б базувалися на глибокому науковому аналізі нинішнього рівня фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, і на цій основі пошуку відповідних рішень щодо його удосконалення.

Необхідність реформування фінансової бази органів місцевого самоврядування веде до трансформації всієї системи фінансових взаємовідносин між рівнями влади в Україні. Ключова роль належить розмежуванню функцій і завдань між центром та регіонами України у сфері надання державних і громадських послуг, переходу до ідеології партнерства в їхніх стосунках.

На даний час відсутні законодавчо визначені обґрунтовані норми соціальних витрат або соціальних стандартів по галузях, що не дає можливості рівномірно забезпечити населення благами та послугами за рахунок бюджету на різних територіях і законодавчо вирішити питання вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад.

За період, що досліджується (1997-1999 рр.), характерними ознаками нормативно-правової бази бюджетного процесу були: невчасне затвердження Державного та місцевих бюджетів України, відсутність істотних позитивних зрушень у реформуванні бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин, неодноразові зміни протягом бюджетного року базових законів і нормативних актів з питань оподаткування та прийняття значної кількості нормативно-правових актів, які змінювали обсяги видаткової та доходної частин бюджетів.

На рівні держави за період з 1997 р. до 2000 р. було видано і введено в дію понад 2,2 тис. законодавчих і нормативно-правових актів, що вплинули на формування і виконання бюджетів, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики. Введення в дію цих актів в процесі виконання бюджетів спричиняло нестабільність бюджетного процесу. В більшості випадків їх прийняття не супроводжувалося внесенням відповідних змін до законів України про державний бюджет на відповідний рік, як того вимагає стаття 35 Закону України "Про бюджетну систему України", крім законів України, від 15.08.97 № 504/97-ВР і 18.12.97 № 751/97-ВР "Про часткову зміну Закону України "Про Державний бюджет України на

1997 рік” та Закону України від 29.06.99 № 776-XIV “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік”.

Слід також зазначити, що прийняття ряду законодавчих актів здійснювалося з недотриманням вимог частини п’ятої ст. 1 Закону України “Про систему оподаткування”, згідно з якою зміни і доповнення до законів України про оподаткування стосовно пільг, ставок податків та зборів (обов’язкових платежів), механізму їх сплати вносяться до законів про оподаткування не пізніше, ніж за шість місяців до початку нового бюджетного року і набирають чинності з початку нового бюджетного року.

Одним із прикладів таких порушень було скорочення окремих видатків державного бюджету на 4,8 млрд. грн. згідно з Указом Президента України від 08.08.98 № 860/98 “Про скорочення видатків Державного бюджету України на 1998 рік”. Постановою Верховної Ради України від 18.09.98 № 119-XIV “Про Указ Президента України від 08.08.98 № 860/98 “Про скорочення видатків Державного бюджету України на 1998 рік” запропоновано Президенту України зупинити дію даного Указу, а Кабінету Міністрів України рекомендовано внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін і доповнень до Закону України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” та проводити фінансування бюджетних витрат згідно з діючим Законом.

Проте вимоги цієї постанови Верховної Ради України не було виконано, що, в свою чергу, призвело до дестабілізації бюджетного процесу. У 1998 р. певний період діяло одночасно три нормативно-правових акти: Закон України “Про Державний бюджет України на 1998 рік”, Указ Президента України “Про скорочення видатків Державного бюджету України на 1998 рік” та постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.98 № 191 “Про заходи щодо упорядкування бюджетних видатків”. Вимоги та положення зазначених документів, багато в чому кардинально відрізняючись, сприяли суб’єктивному підходу до фінансування видатків державного бюджету і не давали можливості визначити пріоритети політики фінансування видатків.

Нестабільність в останні роки нормативно-правової бази України є джерелом постійної напруги у взаємовідносинах між центром і регіонами, а також на регіональному рівні, де домінує командний принцип замість правового регулювання і партнерст-

ва. Це підтверджується зростанням із року в рік кількості дотаційних регіонів та обсягів дотацій.

Ст. 17 Закону України “Про бюджетну систему України” передбачено, що порядок та умови надання і використання дотацій з Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів затверджуються Верховною Радою України. Постановою Верховної Ради України про введення в дію зазначеного Закону доручалося Кабінету Міністрів України до 1 жовтня 1995 р. подати на розгляд Верховної Ради України проект законодавчого акту про порядок та умови надання і використання дотацій та субвенцій із бюджетів. Проте до цього часу вказана вимога не виконана.

Отже, недолікам і порушенням в наданні дотацій сприяла, перш за все, відсутність чіткої правової бази з цього питання.

Порядок надання дотацій місцевим бюджетам з Державного бюджету України протягом 1997-2000 рр. зазнав значних змін. Так, надання дотацій у 1997 р. визначалося ст. 29 Закону України “Про Державний бюджет України на 1997 рік”, де передбачалося, що затверджені суми дотацій відповідно до поквартального розподілу видатків державного бюджету на звітний рік підлягають обов’язковому перерахуванню місцевим бюджетам в сумах, скоригованих на відсоток фактичного виконання доходів державного бюджету. Але обсяги дотацій з державного бюджету не були скориговані на відсоток виконання доходної частини бюджету, і, як наслідок, 20 регіонам надано дотацій протягом року на 378,5 млн грн. більше, ніж належало.

У 1998 р. діяв вже інший порядок надання дотацій місцевим бюджетам, розроблений на виконання пункту 9 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” і затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.04.98 р. № 502 “Про порядок надання дотацій місцевим бюджетам з Державного бюджету України в 1998 році”. Даним порядком визначено, що перерахування дотацій необхідно здійснювати виходячи з розмірів, визначених у затвердженому Мінфіном України річному розписі доходів і видатків державного бюджету, з помісячним розподілом та з урахуванням виконання доходної частини державного і відповідних місцевих бюджетів. Крім того, Держказначейство України щомісяця повинно було доводити до регіонів ліміти перерахування коштів, на підставі яких здійснювалося перерахування належних сум дота-

цій за рахунок доходів, що надійшли на транзитний рахунок доходів Державного бюджету України. Перерахування регіонам вищезазначених сум дотацій безпосередньо Головним управлінням Державного казначейства України повинно здійснюватися з дотриманням принципу пропорційності та рівномірності. Проте при фактичному виконанні доходної частини державного бюджету у 1998 р. на 77,1 %, 13 бюджетам регіонів із 22 дотаційних надані дотації у розмірі від 90 до 99,9 %, що суперечить зазначеним вище принципам. Починаючи з 1998 року дотації віднесені до захищених статей бюджету.

У 1999 р. перерахування дотацій регіонам здійснювалося відповідно до статті 48 Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” та постанови Кабінету Міністрів України від 24.02.99 р. № 262 “Про порядок перерахування дотацій місцевим бюджетам з Державного бюджету України в 1999 році”, якими передбачено щоденне перерахування дотації виходячи з визначених нормативів відрахувань від надходжень до Державного бюджету України, але не більше 1/12 загальної суми дотації в місяць.

Крім того, перерахування дотацій регіонам здійснювалося не тільки Держказначейством України, а і його регіональними управліннями в Автономній Республіці Крим, областях та м. Севастополі з транзитних рахунків доходів Державного бюджету України, що відкриті на зазначених територіях. Після перерахування місячних сум дотацій у повному обсязі зазначені управління повинні були припинити перерахування таких коштів.

Ще однією особливістю було перерахування Головним управлінням Державного казначейства України недоотриманих сум дотацій не пізніше, ніж 20 грудня поточного року за рахунок загальних надходжень до Державного бюджету України.

Щодо надання дотацій у 2000 р., то вони перераховуються вже безпосередньо управліннями Державного казначейства України в регіонах шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань від доходів загального фонду державного бюджету і в разі незабезпечення надходжень доходів державного бюджету на відповідній території, частина дотацій відповідним бюджетам перераховується з фонду дотацій Державного бюджету України шляхом застосування додаткових нормативів щоденних відрахувань. Внаслідок несвоєчасного прийняття Закону України

“Про Державний бюджет України на 2000 рік” у січні-лютому поточного року діяло два різних методи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів та два різних порядки перерахування дотацій до місцевих бюджетів. З початку року і до затвердження Державного бюджету України на 2000 рік діяв порядок, передбачений постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.99 р. № 262 “Про порядок перерахування дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету в 1999 році”.

Після прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” та його опублікування, тобто з 14 березня 2000 р. діє порядок, передбачений ст. 47 зазначеного закону. Варто також зазначити, що Порядок перерахування дотацій обласним та Севастопольському міському бюджетам з Державного бюджету України у 2000 р. було затверджено постановою Кабінету Міністрів України лише 5 червня 2000 року, а питання дотацій на регіональному рівні врегульовано наказом Міністра фінансів від 14 березня 2000 р. № 50, зареєстрованого у Міністерстві юстиції 31 березня 2000 р. № 205/4426 “Про затвердження Порядку перерахування трансфертів (дотацій) з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських та районних бюджетів у 2000 році”.

Слід зазначити, що в останні роки Кабінетом Міністрів України прийнято ряд постанов, згідно з якими, в порушення діючого законодавства, проводилися взаємозаліки сум заборгованості із платежів до державного бюджету та заборгованості за спожиту електричну енергію тощо в рахунок сум дотацій місцевим бюджетам, що фактично є втручанням в процес виконання регіональних бюджетів.

Україна, як суверенна держава, присєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування, ратифікувала цей акт у 1997 р., і таким чином взяла на себе зобов'язання щодо його виконання. Пункт 4 ст. 9 цього документу обумовлює незалежне формування кожним місцевим органом влади тієї чи іншої моделі місцевої фінансової системи. Пункт 6 ст. 9 хартії вказує на необхідність відповідним чином погоджувати з органами місцевого самоврядування виділення їм перерозподілених коштів. Це означає, що кошти, які використовуються для цілей фінансового вирівнювання та допомоги органам місцевого самоврядування, мають вилучатися та надаватися лише за погодженням з органами місцевого самоврядування. Тобто поло-

жсння цього пункту будуть вважатися виконаними, якщо в ході підготовки відповідного законодавства проводяться консультації та узгодження з місцевими органами влади.

Велика увага стану міжбюджетних взаємовідносин приділяється також в інших країнах СНД. Зокрема, у Російській Федерації спеціальною постановою Уряду схвалена Концепція реформування міжбюджетних відносин у 1999-2001 рр., яка передбачає вирішення наступних завдань.

У сфері розмежування видаткових повноважень і відповідальності між органами влади й управління різних рівнів:

- а) проведення інвентаризації існуючого розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами і на цій основі підготовка пропозицій щодо його змін;
- б) внесення поправок до бюджетного законодавства, уточнюючих та конкретизуючих закріплення видаткових повноважень між бюджетами, а також процедури їх змін.

У сфері розмежування податкових повноважень та доходних джерел між органами влади та управління різних рівнів:

- а) уточнення переліку федеральних, регіональних та місцевих податків;
- б) наділення суб'єктів Федерації та органів місцевого самоврядування, як мінімум, одним великим податковим джерелом, використання якого повністю знаходилося б у їх компетенції;
- в) використання єдиних та стабільних нормативів відрахувань від федеральних податків до бюджетів всіх рівнів.

У сфері бюджетного вирівнювання та розподілу фінансової допомоги:

- а) поетапний перехід до оцінки об'єктивних бюджетних потреб регіонів на підставі бюджетних нормативів та індексів бюджетних видатків.

5.1.1. Відсутність стабільних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів

Відповідно до ст. 16 Закону України "Про бюджетну систему України" з Державного бюджету України до бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва і

Севастополя може передаватись частина доходів у вигляді процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, які справляються на даній території.

Як правило, на практиці **зазначені нормативи відрахувань щороку переглядаються**. Розмір цих відрахувань розраховується Міністерством фінансів України і за поданням Кабінету Міністрів України затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. **Діючий порядок не передбачає чітких та стабільних правил визначення частки загальнодержавних податків і зборів, що передається бюджетам регіонів, не забезпечує стабільних джерел надходжень до місцевих бюджетів.**

Протягом 1997-1999 рр. змінювалися як нормативи відрахувань, так і перелік загальнодержавних податків і зборів. Причому звертає на себе увагу різка зміна нормативів у 1999 р. (Назви зазначених доходів та нормативи відрахувань наведені у додатку № 2.)

Податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян у 1997-1998 рр. зараховувалися до місцевих бюджетів у повному обсязі, а у 1999 р. розподілялися за нормативами у розмірі від 25 до 100%. Відповідно до ст. 12 Закону України "Про бюджетну систему України" податок на прибуток підприємств і організацій усіх форм власності (окрім комунальної) і підпорядкування зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, Київського і Севастопольського міських бюджетів у розмірі, що дорівнює 70 % від ставки, передбаченої чинним законодавством для відповідної категорії платників.

Щодо акцизного збору, то у 1997 р. він зараховувався до місцевих бюджетів за єдиним нормативом - 50%, у 1998 р. - повністю до державного бюджету, а у 1999 р. - розподілявся за індивідуальними нормативами від 10 до 100%, хоча ст. 12 зазначеної вище закону визначено, що до місцевих бюджетів повинна зараховуватися частина, не менше 20%.

Такий безсистемний підхід до встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів призводить до недоліків і прорахунків при формуванні бюджетів всіх рівнів, суб'єктивного підходу при перерозподілі вкрай обмежених бюджетних ресурсів.

5.1.2. Відсутність єдиних науково-обґрунтованих нормативів щодо визначення обсягів видатків регіональних бюджетів

Місцеві бюджети є важливим елементом фінансової системи України. В Україні, як незалежній державі, процес формування фінансів місцевих органів влади ще не завершено. В останні роки прийнято ряд законодавчих актів, які започаткували правову основу функціонування фінансів місцевих органів влади України.

В ухваленому у травні 1997 р. Законі України “Про місцеве самоврядування” були дещо деталізовані основні положення Конституції України щодо запроваджуваної нової моделі організації бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин в Україні. Зокрема, в статті 61 (частина 4) визначено, що **самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами**. Ст. 64 Закону встановлено, що видатки місцевих бюджетів поділяються на дві частини: видатки, пов’язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов’язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. **Закон встановив, що фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади забезпечується державою**. Відповідні кошти щороку передбачаються в законі про державний бюджет. Крім того, було визначено, що рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, виконуються останніми в межах переданих їм фінансових ресурсів.

Законом була передбачена процедура збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів. Вона базується на нормативі мінімальної бюджетної забезпеченості на одного мешканця, що є критерієм визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів, а також на показнику мінімальних соціальних потреб, який визначає рівень послуг населенню та необхідну доходну базу для надання цих послуг в обсягах, не нижчих зазначеного рівня. Передбачено надання фінансової підтримки органам місцевого самоврядування, які не мають достатньої доходної бази для забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, а також вилучення до державного бюджету частини надлишку доходів місцевого бюджету, що перевищують мінімальний розмір бюджету.

Деталізованих і формалізованих процедур збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів Закон не передбачає.

До цього часу у державі немає чіткого розподілу повноважень щодо фінансування видатків з бюджетів різних рівнів, відсутня законодавчо встановлена методика розрахунку місцевих бюджетів та законодавча база формування так званих “нормативів бюджетної забезпеченості на душу населення”. Останні мають ґрунтуватися на чітких критеріях, визначених законами. Однак Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” на даний час не прийнятий. Тому **бюджети формуються на основі законодавчих і нормативних актів, які потребують доопрацювання та узгодженості між собою.**

Фактично в останні роки видаткова частина державного бюджету формувалася, виходячи з прогнозу доходів та граничного розміру дефіциту бюджету з урахуванням видатків на обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу держави, а **регіональних бюджетів** - виходячи з прогнозу надходжень і розрахункових даних щодо потреби бюджетних асигнувань на утримання установ та комунального господарства. Обов'язково враховувалися також касові видатки за відповідні періоди та розміри дебіторської і кредиторської заборгованості.

Так, Державний бюджет України та бюджети Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя за 1997-1998 рр. сформовані, виходячи з надходжень до бюджетів, касового виконання за попередні звітні періоди та наявної кредиторської заборгованості. При цьому міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації повинні були **забезпечити упорядкування витрат, що здійснювалися за рахунок бюджетних асигнувань, приведення показників по мережі, штатах та контингентах установ і закладів у відповідність з розмірами коштів, передбачених на їх утримання, не допускаючи необґрунтованого скорочення мережі закладів освіти, охорони здоров'я, культури та науки.** Але, ці дві вимоги несумісні між собою та нереальні до виконання.

Зроблені спроби до нормативного переходу формування видатків. Так, у проекті закону про бюджет на 1999 р. передбачалось здійснити розподіл виділених на охорону здоров'я асигнувань між бюджетами Автономної Республіки Крим, областей,

міст Києва і Севастополя на підставі **тимчасових коефіцієнтів розподілу** асигнувань на охорону здоров'я в розрахунку на одного мешканця, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.96 № 1070. Зазначені коефіцієнти визначалися на підставі динаміки за низку років середнього розміру витрат на охорону здоров'я по регіонах, яка відображає відповідну структуру закладів охорони здоров'я, їх потужність, завантаженість ліжкового фонду і т.п. Останнє в значній мірі обумовлено такими факторами, як рівень захворюваності, структура захворювань, стан природного навколишнього середовища та рядом інших, які зумовлюють різний рівень потреби в коштах для надання мінімально необхідної медичної допомоги в кожній області.

Потреба в коштах на харчування хворих в стаціонарах, придбання медикаментів, обладнання, м'якого інвентаря, проведення капітального ремонту, господарське утримання закладів охорони здоров'я визначалася на підставі відповідних показників їх мережі (ліжковий фонд, лікарські відвідування тощо) з урахуванням необхідності її подальшого упорядкування та розрахункових грошових норм (середнього розміру витрат). Ці норми визначалися на підставі затверджених розрахункових норм, що діяли до 1991р., шляхом індексації їх за індексами зростання цін і тарифів за даними Мінекономіки протягом 1991-1999 рр.

Фактично обрахунки видатків на 1999 р. здійснювалися в межах надходжень та на підставі даних про касові витрати за відповідні періоди і розміри наявної кредиторської заборгованості. Майже по всіх регіонах прогнознi видатки були обрахованi у розмірах, значно менших від потреб, що пояснювалося недостатністю джерел їх фінансування.

5.1.3. Недосконалий механізм розподілу дотацій

У законах про Державний бюджет передбачено надання дотацій бюджетам:

- 1997 р.** Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та 18 областей на загальну суму 2 млрд 502,2 млн грн.;
- 1998 р.** Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та 20 областей на загальну суму 2 млрд 119,5 млн грн.;
- 1999 р.** Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та 24 областей на загальну суму 2 млрд 45,1 млн гривень.

Обсяг дотацій на 2000 р. досяг рекордної за останні роки суми – 3 млрд 908,5 млн грн., Законом України від 11.05.2000 р. № 1712-III “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” вони збільшені ще на 84,8 млн гривень.

Як зазначалося вище, **застосування дотацій слід розглядати лише як допоміжний метод** по відношенню до основного методу **бюджетного регулювання** - шляхом встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. Дотація з вищестоящого бюджету повинна надаватися лише у разі, коли не передбачається можливим забезпечити прогнозований обсяг видатків місцевих бюджетів шляхом передачі відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.

Існує реальна можливість зменшити обсяги дотацій саме за рахунок перегляду системи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.

Протягом 1997-1998 рр. регулюючими податками і зборами були прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств та акцизний збір.

Що стосується податку на додану вартість, то він у 1992-1996 рр. був одним із головних регулюючих доходів місцевих бюджетів. Починаючи з 1997р., всі надходження від цього податку спрямовуються виключно до державного бюджету і не розподіляються за нормативами між регіонами. Мінфін України мотивує стовідсоткове зарахування ПДВ до держбюджету неможливістю забезпечити його повернення платникам у випадку розщеплення між державним та регіональними бюджетами. Така теза не витримує критики тому, що навіть діюча недосконала система зарахування платежів дозволяє Держказначейству і Державній податковій адміністрації здійснювати повернення платникам цього платежу із транзитних рахунків держбюджету.

Стовідсоткове зарахування ПДВ відповідає вимогам ст. 7 Закону України від 03.04.97 р. № 168/97-ВР “Про податок на додану вартість”, яка передбачає, що **суми податку на додану вартість зараховуються до Державного бюджету України**, та ст. 14 Закону України від 25.06.91 р. № 1251-ХІІ “Про систему оподаткування”, відповідно до якої порядок зарахування загальнодержавних податків і зборів (обов’язкових платежів) до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів і державних цільових фондів визна-

часться згідно з законами України. У той же час, стовідсоткове зарахування ПДВ до бюджету суперечить ст. 12 Закону України від 05.12.90 № 512-ХІІ “Про бюджетну систему України”, відповідно до якої частина податку на додану вартість, яка визнається законом про Державний бюджет України на наступний рік, але не менш як 20 % зараховується до доходів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, Київського і Севастопольського міських бюджетів. Стовідсоткове зарахування цього податку до державного бюджету стало однією з причин різкого збільшення кількості дотаційних регіонів у 1997 р. порівняно з 1996 р. (з 12 до 20), а також обсягів дотацій. Крім того, досвід адміністрування податку на додану вартість засвідчив, що вилучення його до державного бюджету у повному обсязі лишає місцеві органи влади зацікавленістю у роботі з вказаним доходним джерелом, що негативно впливає на його надходження до бюджету. При виконанні зазначеного вище положення щодо зарахування частини ПДВ до місцевих бюджетів, кількість дотаційних бюджетів різко скоротиться.

Проведені виконавчою групою під час дослідження розрахунки щодо регулювання бюджетів у 1998 р. засвідчили, що, керуючись тільки Законом України “Про бюджетну систему України”, можна встановити такі оптимальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, які забезпечать достатніми ресурсами регіональні бюджети, зменшать кількість дотаційних бюджетів в 6,5 раза, а суму дотацій - майже в 11 разів, що вигідно і регіонам, і Державному бюджету. (Розрахунки наведені в додатку 3.) Як видно із даних, наведених у зазначеному додатку, кількість дотаційних бюджетів з 22 можлива скоротити до 4, а суми дотацій з 2 млрд 119,5 млн грн . - до 193,6 млн гривень.

Застосування зазначених підходів до визначення дотацій та дотримання чинного законодавства дасть можливість значно скоротити кількість областей і суми одержуваних ними дотацій, уникнути зустрічних фінансових потоків, зменшити обсяги перерозподілу фінансових ресурсів безпосередньо через Державний бюджет. Крім того, зменшиться залежність місцевих бюджетів у вирішенні соціальних проблем від надання дотацій з Державного бюджету, місцеві органи влади будуть зацікавлені в більш повному надходженні зазначених податків і зборів на їх території.

Наслідком прорахунків при плануванні та виконанні бюджетів є значний обсяг міжбюджетних взаєморозрахунків (такому інструменту міжбюджетних взаємовідносин немає аналогів у зарубіжній практиці).

В Україні існують значні горизонтальні бюджетні дисбаланси, що зумовлює наростання розриву в рівнях розвитку окремих територій та в рівнях життя людей у різних регіонах. Наявність цих дисбалансів, з одного боку, та потреба забезпечення соціально-економічних прав громадян України, з іншого боку, зумовлюють необхідність запровадження в Україні системи фінансового вирівнювання. Такої системи Україна поки що не має.

Нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил зумовлює диференціювання податкової бази регіонів. Лідером у доходах на душу населення є м. Київ. Тут мобілізовано в 1997 та 1998 рр. по 14,3% усіх доходів місцевих бюджетів, у 1999 р. - 11,4 %. Друге місце посідає Донецька область. Разом з тим, більшість регіонів можна віднести до категорії "бідних". Вони мають менші, ніж у середньому по Україні, доходи на душу населення.

Розрив у запланованих доходах на душу населення між "найбагатшою" (м. Київ) та "найбіднішою" (Закарпатська та Тернопільська обл.) територіями у 1997 - 1999 рр. коливався від 4,1 до 7,1 раза, а фактично - від 4,6 до 7,5 раза. Розрив у запланованих видатках значно менше - приблизно у 1,5 раза. Найбільша величина запланованих видатків на душу населення припадала у 1997-1998 рр. на Житомирську область, а у 1999 р. - на Київську область. Щодо фактичних видатків, то перше місце займає м. Київ, а останні - Львівська, Вінницька, Чернівецька області.

Трійки лідерів та трійки аутсайдерів у розрахункових обсягах на душу населення демонструє схема 1 (див. стор. 113).

Як видно з наведеної схеми, Житомирська область, яка є основним отримувачем дотації (більше 9% запланованої загальної суми дотацій) та одним із регіонів з низьким рівнем фактичних доходів (до 1,9% усіх надходжень місцевих бюджетів), знаходиться у трійці лідерів у розрахункових обсягах на душу населення, а Одеська область, доходи якої займають біля 5% загальних надходжень регіональних бюджетів, опинилася у трійці аутсайдерів.

Трійки лідерів серед регіонів по розрахункових обсягах на душу населення

- 1999 р.
 - 1) м. Київ 423,9 грн. на душу населення,
 - 2) Київська область - 324,9 грн..
 - 3) Житомирська область - 298,4 грн.
- 1998 р.
 - 1) м. Київ 414,7 грн. на душу населення,
 - 2) Житомирська область - 267,5 грн.
 - 3) Дніпропетровська область - 262,3 грн.
- 1997 р.
 - 1) м. Київ 512 грн. на душу населення,
 - 2) Житомирська область - 268,1 грн.
 - 3) Полтавська - 268,0 грн.

Трійки аутсайдерів серед регіонів по розрахункових обсягах на душу населення

- 1999 р.
 - 27) Одеська область 219,7 грн. на душу населення,
 - 26) Вінницька область - 229,7 грн.
 - 25) Луганська область - 234,5 грн.
- 1998 р.
 - 27) Чернівецька область 190,5 грн. на душу населення,
 - 26) Одеська область - 196,6 грн.
 - 25) Рівненська область - 199,3 грн.
- 1997 р.
 - 27) Одеська область 194,9 грн. на душу населення,
 - 26) Вінницька область - 199,6 грн..
 - 25) Чернівецька область - 201,8 грн.

Схема 1

Таким чином, **недосконалий механізм розподілу дотацій** призводить до того, що окремі області з низьким рівнем податко-спроможності мають змогу отримати значно більше коштів для забезпечення видатків на душу населення, ніж області із значним доходним потенціалом (додатки 4, 5, 6, 7, 8, 9).

Фіскальні дисбаланси характерні не тільки для України. У Російській Федерації розрив між податковими доходами на душу населення “бідних” та “багатих” територій перевищує десятки разів.

5.2. Гіпотеза 2. *Тенденція до централізації коштів регіонів в Державному бюджеті України для подальшого перерозподілу та передачі їх регіонам*

З кожним роком зростають обсяги дотацій з Державного бюджету України регіональним бюджетам, кількість дотаційних областей та їх фінансова залежність від центру (табл. 1).

Дані про дотації регіонам

№ п/п	Показники	1996 р.	1997 р.	1998 р.	1999 р.	2000 р.
1.	Кількість дотаційних регіонів	12	20	22	26	25
2.	Кількість недотаційних регіонів	15	7	5	1	2
3.	Обсяг дотацій, млн грн.	811	2120	2502	2045	3908

Якщо Законом України “Про Державний бюджет України на 1996 рік” передбачалося надання дотацій 11 областям і м. Севастополю у сумі 811,1 млн грн., то на 1997 р. - 18 областям, Автономній Республіці Крим і м. Севастополю у сумі 2 млрд 119,5 млн грн., а на 1998 р. - 20 областям, Автономній Республіці Крим і м. Севастополю у сумі 2 млрд 502,2 млн.гривень. У 1999 р. бюджети всіх областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя стали дотаційними. При цьому дотаційність ряду промислово розвинутих регіонів, які раніше передавали кошти до Державного бюджету, не має об’єктивних підстав і є штучною.

Як наслідок, доходна частина місцевих бюджетів поставлена у залежність не від зусиль місцевої влади в розвитку власної доходної бази, а від перерозподілу фінансових ресурсів через Державний бюджет. Близько 70 відсотків доходів регіональних бюджетів формуються за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків і зборів та дотацій (табл. 2).

Таблиця 2

Структура доходів бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя за 1997-1999 рр.

Види доходів	1997 р.		1998 р.		1999 р.	
	Враховано при затвердженні держбюджету, млн грн.	Питома вага, %	Враховано при затвердженні держбюджету, млн грн.	Питома вага, %	Враховано при затвердженні держбюджету, млн грн.	Питома вага, %
Власні доходи	287,0	2,4	385,7	3,3	425,0	3,2
Закріплені доходи	1871,5	15,7	3009,0	25,6	3562,0	27,1
Загальнодержавні податки і збори, що передаються до місцевих бюджетів	7672,1	64,2	5856,0	49,8	6751,9	51,3
Дотації	2119,5	17,7	2502,2	21,3	2045,1	15,5
Субвенції					381,2	2,9
Всього доходів	11950,1	100,0	11752,9	100,0	13165,2	100,0

Наведені дані свідчать про тенденцію до збільшення фінансової залежності регіонів від центру з одночасною централізацією коштів у Державному бюджеті України для подальшого перерозподілу та передачі їх регіонам.

5.3. Гіпотеза 3. Прорахунки в плануванні на центральному рівні

У випадках, коли неможливо збалансувати доходи і видатки місцевих бюджетів шляхом передачі відсоткових відрахувань від регулюючих доходів (загальнодержавних податків і зборів) регіональним бюджетам надаються з Державного бюджету України дотації у розмірах, затверджених Верховною Радою України. Тобто розмір дотації, яку може отримати регіон напряму, залежить від обсягу доходної та видаткової частин бюджету. За період, що аналізується (1997-1999 рр.), виконання доходів та видатків бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя характеризується даними, наведеними в табл. 3.

Таблиця 3

Виконання доходної та видаткової частин бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя

Роки	Доходи (без офіційних трансфертів)			Видатки (без офіційних трансфертів)		
	Враховано в розрахунках при затвердженні Державного бюджету України, тис грн	Фактичні надходження, тис грн	% виконання	Враховано в розрахунках при затвердженні Державного бюджету України, тис грн	Виконання, тис грн	% виконання
1997	9 830 532	12 138 146	123,5	10 888 545	13 690 055	125,7
1998	9 250 646	13 210 822	142,8	11 162 776	15 018 599	134,5
1999	10 738 955	13 152 457	122,5	12 783 028	15 815 812	123,7

Як видно із наведених даних, розрахункові (планові) показники регіональних бюджетів як по доходах, так і по видатках були значно занижені, внаслідок чого їх перевиконання становило від 21 до 43%, що свідчить про **прорахунки у плануванні на центральному рівні**. Діючий механізм складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів примушує регіони на стадії формування бюджетів занижувати свої показники за доходами та завищувати за видатками, що не дає можливості Міністерст-

ву фінансів зорієнтуватися у реальній ситуації, призводить до помилок у плануванні.

5.4. Гіпотеза 4. Неefективне управління грошовими ресурсами

Концентрація частини доходів регіонів у Державному бюджеті з послідовним перерозподілом і поверненням їх до регіонів часто призводить до неefективного управління зазначеними коштами.

По-перше, це дає змогу державі не виконувати свої зобов'язання перед бюджетами нижчого рівня щодо повного фінансування дотацій, чим порушується ст. 62 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо державної гарантії органам місцевого самоврядування доходної бази достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Зокрема, у 1998 р. передбачалося надання дотацій регіонам у сумі 2 млрд 502 млн грн., фактично надано 2 млрд 135 млн грн., або 85,3%.

З 1998 р. дотації, які надаються з Державного бюджету України відповідно до законодавства відносяться до захищених статей бюджету, тому повинні фінансуватися у першочерговому порядку.

Але з року в рік дотації надаються з порушенням принципів пропорційності та рівномірності. Зокрема, у 1998 р. розмір наданих дотацій у розрізі регіонів коливався від 35,2% річних призначень у Львівській області до 99,9% - у Хмельницькій та Херсонській областях. Одеська та Запорізька області при виконанні плану по доходах на 132% отримали дотацію у розмірах, відповідно, 99,8 та 35,3% від річних призначень. Івано-Франківська та Київська області при виконанні плану по доходах на 156% отримали дотацію у розмірах 72,4 та 46,7% відповідно.

По-друге, Кабінет Міністрів України шляхом прийняття постанов щодо проведення окремих видатків у рахунок дотацій, втручається в управління коштами регіональних бюджетів, що суперечить діючому законодавству.

Протягом 1998-1999 рр. Кабінетом Міністрів України прийнято 14 розпоряджень та 3 постанови, якими передбачено виділення дотацій під певні конкретні видатки місцевих бюджетів. Це, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.98 № 1316 "Про додаткові заходи щодо погашення заборгованості із соціальних виплат", від 15.09.98 № 1440 "Про погашення заборгованості установ і організацій, які фінансуються з

місцевих бюджетів, за спожиту електроенергію” та від 13.06.98 № 860 “Про забезпечення погашення заборгованості установ та організацій, що фінансуються з місцевих бюджетів, за використану електричну та теплову енергію”.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.98 № 860 “Про забезпечення погашення заборгованості установ та організацій, що фінансуються з місцевих бюджетів, за використану електричну та теплову енергію” визнано доцільним спрямувати частину коштів, передбачених у Державному бюджеті на 1999 р. як дотації обласним бюджетам, в рахунок погашення заборгованості установ та організацій, що фінансуються з місцевих бюджетів, за спожиту електричну та теплову енергію, а також на компенсацію пільг та субсидій, що надаються населенню для оплати використаної енергії і доручено Міністерству фінансів забезпечити перерахування зазначених коштів централізовано на рахунок Міністерства енергетики. На виконання цієї постанови Державним казначейством централізовано перераховано Міненерго 36 млн. гривень. Проте ст. 12 Закону України “Про бюджетну систему України” дотації з державного бюджету віднесено до доходів місцевих бюджетів, а відповідно до п. 6 ст. 63 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” кошти державного бюджету, що передбачаються у вигляді дотацій, розподіляються обласними радами. Пунктами 4 і 5 ст. 61 цього Закону встановлено, що місцеві бюджети користуються правом самостійно визначати напрями використання коштів і втручання державних органів у процес виконання не допускається (за винятком випадків, передбачених законами). Таким чином, Уряд, провівши зазначені видатки, втрутився в процес виконання місцевих бюджетів, порушивши права органів місцевого самоврядування самостійно вирішити напрями використання дотацій.

Термін дії зазначеної вище постанови продовжено на 1999 р. (згідно постанови Кабінету Міністрів України від 27.11.98 № 1875) та на 2000 рік (згідно постанови Кабінету Міністрів України від 31.01.2000) і централізовано перераховано коштів Міненерго в сумі 28 млн грн.

Такі дії Уряду щодо проведення взаємозаліків в рахунок належних дотацій бюджетам нижчого рівня суперечать діючому законодавству та негативно впливають на якість виконання бюджетів усіх рівнів.

По-третє, впроваджуючи систему безгрошового надання дотацій шляхом взаємозаліків, організації вексельного обігу тощо Уряд, вирішуючи проблему щодо погашення заборгованості платників податків перед державним бюджетом, зобов'язує при цьому місцеві бюджети проводити видатки, які для останніх не є першочерговими. Таким чином, держава переводить на себе управління частиною коштів місцевих бюджетів.

У 1997-1999 рр. продовжувалася негативна практика надання з Державного бюджету дотацій бюджетам нижчого рівня у негрошовій формі. Так, за 1998 р. із загального обсягу дотацій грошовими коштами перераховано регіонам лише 740,5 млн грн. або 34,7 %, що на 243 млн грн. менше, ніж у 1997 році. Решта – 1 млрд. 394,9 млн.грн. або 65,3 відсотка загального обсягу дотацій, надано у негрошовій формі (табл. 4).

Таблиця 4

Надання дотацій у негрошовій формі в 1998 р.

№ з/п	Шляхи надання дотацій	Сума, млн грн	Питома вага, %
1	Взаємозаліки	639	29,9
2	Казначейські векселі	436	20,4
3	Оплата за спожитий бюджетною сферою газ згідно постанови КМУ від 26.06.98 №955	181	8,5
4	Погашення авальованих векселів згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України	54	2,5
5	Централізоване перерахування коштів на спецрахунок Міненерго у рахунок погашення заборгованості установ та організацій, що фінансуються з місцевих бюджетів, за спожиту електричну та теплову енергію згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.98 № 860	36	1,7
6	Погашення заборгованості місцевих бюджетів за взаємними розрахунками	32	1,5
7	Погашення бюджетних позичок	17	0,8

По-четверте, держава без згоди регіонів вилучає частку коштів, передбачених для надання дотацій, у погашення заборгованості місцевих бюджетів перед Державним бюджетом за взаємними розрахунками. Зокрема, у 1998 р. в рахунок погашення зазначеної заборгованості зараховано 32,4 млн грн. коштів, передбачених для надання дотацій, у 1999 р. – 130,6 млн грн., у I кварталі поточного року – 605,9 млн грн.

Таким чином, здійснюючи регулювання регіональних бюджетів шляхом вилучення коштів з регіонів та повернення їх назад у вигляді дотацій, держава на власний розсуд втручається у процес фінансування видатків регіональних бюджетів, що вкрай зменшує ефективність виконання бюджетів органами місцевого самоврядування та унеможливорює дотримання ними законодавчих повноважень щодо самостійності виконання власних бюджетів.

6. Висновки

Результати дослідження засвідчили наступне:

- відсутність єдиного правового поля, суперечливість діючих законодавчих та нормативних актів вкрай дестабілізує міжбюджетні взаємовідносини;
- прорахунки у бюджетному плануванні на центральному рівні та необхідність децентралізації бюджетних коштів;
- залежність формування доходної бази бюджетів регіонів не від зусиль місцевої влади, а від перерозподілу фінансових ресурсів через Державний бюджет;
- нестабільність та щорічну зміну розмірів нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів;
- відсутність єдиних мінімальних соціальних стандартів, що унеможливорює перехід до складання місцевих бюджетів на основі гарантованих фінансових нормативів;
- доцільність застосування дотацій при формуванні регіональних бюджетів лише у разі неможливості їх збалансування шляхом передачі відрахувань від загальнодержавних податків і зборів;
- неефективне управління ресурсами місцевих бюджетів внаслідок концентрації частини доходів регіонів у Державному бюджеті з послідовним перерозподілом і поверненням їх до регіонів у вигляді дотацій.

У рамках діючої системи міжбюджетних взаємовідносин місцеві органи влади **не мають достатніх стимулів і зацікавленості щодо проведення раціональної, “прозорої” і відповідальної бюджетної політики.**

Таким чином, реформа міжбюджетних взаємовідносин в Україні є об'єктивно необхідною і має стати дієвим чинником стабілізації соціально-економічної та бюджетної ситуації в Україні, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації взаємовигідних відносин між центром та регіонами.

7. Рекомендації

1. Забезпечити узгодженість законодавчих актів з питань бюджету.

2. Розробити та прийняти концепцію реформування міжбюджетних взаємовідносин, яка сприятиме ефективному та раціональному перерозподілу державних фінансових ресурсів, стимулюватиме розвиток регіонів.

3. Розробити та законодавчо затвердити:

- розподіл бюджетних повноважень між рівнями влади;
- стабільні (на період не менше 5 років) нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до бюджетів регіонів;
- механізм регулювання місцевих бюджетів;
- науково-обґрунтовані нормативи визначення обсягів видатків бюджетів.

4. Заборонити надання дотацій в негрошовій формі.

Скоротити кількість дотаційних регіонів шляхом удосконалення механізму розподілу загальнодержавних податків і зборів та децентралізації бюджетних повноважень.

Методи дослідження та джерела інформації

Методи дослідження	Джерела інформації
1. Вивчення нормативно-правового поля	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конституція України (затверджена Законом України від 28.06.96 № 254к/96-ВР). 2. Європейська хартія місцевого самоврядування ратифікована Законом України від 15.07.97 № 452/97-ВР. 3. Закон України від 05.12.90 № 512-ХІІ "Про бюджетну систему України". 4. Закон України від 25.06.91 № 1251-ХІІ "Про систему оподаткування". 5. Закону України від 03.04.97 № 168/97-ВР "Про податок на додану вартість". 6. Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні". 7. Закон України від 27.06.97 № 404/97-ВР "Про Державний бюджет України на 1997 рік". 8. Закон України від 15.08.97 № 504/97-ВР "Про часткову зміну Закону України "Про Державний бюджет України на 1997 рік". 9. Закон України від 18.12.97 № 751/97-ВР "Про часткову зміну деяких законів України з питань бюджету". 10. Закон України від 30.12.97 № 796/97 ВР "Про Державний бюджет України на 1998 рік". 11. Закон України від 31.12.98 № 378-ХІV "Про Державний бюджет України на 1999 рік". 12. Закон України від 29.06.99 № 776-ХІV "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік". 13. Постанова Верховної Ради України від 18.09.98 № 119-ХІV "Про Указ Президента України від 08.08.98 № 860/98 "Про скорочення видатків Державного бюджету України на 1998 рік". 14. Постанова Верховної Ради України від 01.07.99 № 795-ХІV "Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)".

Методи дослідження	Джерела інформації
	<p>15. Указ Президента України від 08.08.98 № 860/98 “Про скорочення видатків Державного бюджету України на 1998 рік”.</p> <p>16. Указ Президента України від 23.02.2000 № 276/2000 “Про першочергові заходи щодо реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України “Україна: поступ у ХХІ сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 - 2004 роки”.</p> <p>17. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.96 № 1070 “Про тимчасові коефіцієнти розподілу асигнувань на охорону здоров’я в розрахунку на одного жителя”.</p> <p>18. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.04.98 № 502 “Про порядок надання дотацій місцевим бюджетам з Державного бюджету України в 1998 році”.</p> <p>19. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.98 № 860 “Про забезпечення погашення заборгованості установ та організацій, що фінансуються з місцевих бюджетів, за використану електричну та теплову енергію”.</p> <p>20. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.98 № 955 “Про заходи щодо зменшення заборгованості підприємств нафтогазового комплексу перед бюджетами всіх рівнів та державним резервом”.</p> <p>21. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.98 № 1316 “Про додаткові заходи щодо погашення заборгованості із соціальних виплат”.</p> <p>22. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.98 № 1440 “Про погашення заборгованості установ і організацій, які фінансуються з місцевих бюджетів, за спожиту електроенергію”.</p> <p>23. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.99 № 262 “Про порядок перерахування дотацій місцевим бюджетам з Державного бюджету України в 1999 році”</p>

Методи дослідження	Джерела інформації
2. Вивчення даних про розрахункові та затверджені обсяги місцевих бюджетів	Матеріали Міністерства України та регіонів щодо розрахункових показників обсягів бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя на 1997, 1998 та 1999 рр. та затверджених бюджетів
3. Вивчення даних річних звітів про виконання Державного бюджету та регіональних бюджетів, довідок про взаємні розрахунки між державним бюджетом та місцевими бюджетами	<ul style="list-style-type: none"> • Звіти про виконання бюджетів України станом на 01.01.98, 01.01.99 та 01.01.2000 рр. • Довідки про фактичне виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя за 1997, 1998 та 1999 рр. • Довідки про взаємні розрахунки між державним бюджетом та місцевими бюджетами станом на 01.01.98, 01.01.99 та 01.01.2000 рр. • Довідка про планові показники надходжень податку на додану вартість та акцизного збору з вітчизняних товарів на 1998 р.
4. Використання статистичних даних	Експрес-інформація про чисельність наявного населення на 01.01.98, 01.01.99 та 01.01.2000 рр.
5. Вивчення матеріалів семінарів і виступів (інтерв'ю)	<ul style="list-style-type: none"> • Семінари з питань формування місцевих бюджетів та фінансового контролю, в яких члени виконавчої групи брали участь: “Місцеві бюджети в Україні: в нове тисячоліття зі старою матрешкою?”, проведений 18 січня 2000 р. Міністерством економіки України та Міжнародним центром перспективних досліджень; Засідання круглого столу за темою: “Регіональне управління та місцеве самоврядування у контексті децентралізації державної влади”, організований і проведений 3 лютого 2000 р. Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України; “Оцінка ефективності державного аудиту. Шведська модель фінансового контролю”, проведений у Рахунковій палаті України Шведським інститутом державного управління (SIPU) 2-3 лютого 2000 р.

Методи дослідження	Джерела інформації
6. Розгляд конкретних прикладів	<p>“Особливості складання і виконання місцевих бюджетів у 2000 році та напрями реформування міжбюджетних відносин”, проведений за ініціативою Міністерства фінансів України 12 квітня 2000 року.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Виступи та інтерв'ю: <ul style="list-style-type: none"> Голови Рахункової палати В. К. Симоненка; Міністра фінансів України І.О. Митюкова; Інші виступи та інтерв'ю з питань регіональної бюджетної політики <p>Окремі законодавчі та нормативні акти, звітні дані про виконання державного та регіональних бюджетів</p>

Довідка про нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, що передаються до місцевих бюджетів

Адміністративно-територіальні одиниці	1997 р		1998 р		1999 р	
	Податок на прибуток підприємств	Акцизний збір	Податок на прибуток підприємств	Податок на прибуток підприємств	Акцизний збір	Прибутковий податок з громадян
	100	100	100	100	100	100
АР Крим	100	50	100	100	100	100
Вінницька	100	50	100	100	100	100
Волинська	100	50	100	100	100	100
Дніпропетровська	100	50	100	100	80	50
Донецька	100	50	100	100	80	20
Житомирська	100	50	100	100	100	50
Закарпатська	100	50	100	100	100	100
Запорізька	100	50	100	100	80	50
Івано-Франківська	100	50	100	100	100	50
Київська	100	50	100	100	100	100
Кіровоградська	100	50	100	100	100	100
Луганська	100	50	100	100	80	50
Львівська	100	50	100	100	70	100
Миколаївська	100	50	100	100	80	50
Одеська	100	50	100	100	100	50
Полтавська	100	50	100	100	50	50
Рівненська	100	50	100	100	100	100
Сумська	100	50	100	100	90	100
Тернопільська	100	50	100	100	100	100
Харківська	100	50	100	100	50	50
Херсонська	100	50	100	100	100	100
Хмельницька	100	50	100	100	100	100
Черкаська	100	50	100	100	80	20
Чернівецька	100	50	100	100	100	100
Чернігівська	100	50	100	100	90	50
м. Київ	100	50	100	100	50	20
м. Севастополь	100	100	100	100	50	100

Довідка про враховані при розрахунках обсяги бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя на душу населення у 1997 р.

Р-дон	Рахунок доходів, тис грн	% до загальному	Рахунок доходів на душу населення, грн	Дотати, тис грн	% до загальному	Рахунок виставляти тис грн	у % до загальному	Рахунок на виставляти на душу населення, грн	Розрахунок обсяги, тис грн	у % до загальному	Середньорічна чисельність наявного населення, тис осіб	Розрахунок обсяги на душу населення, грн	Місячний розрахунок обсяги на душу населення
м. Київ	1 346 531,5	13,7	512,0	0,0	0,0	665 412,0	6,1	233,0	1 346 531,5	11,3	2 629,9	512,0	1
Житомирська	160 926,0	1,6	110,0	231 234,0	10,9	392 160,0	3,6	268,1	392 160,0	3,3	1 462,5	268,1	2
Полтавська	459 944,5	4,7	268,0	0,0	0,0	368 198,0	3,4	214,6	459 944,5	3,8	1 716,5	368,0	3
Вінницька	515 540,0	5,2	251,4	0,0	0,0	437 510,0	4,0	213,3	515 540,0	4,3	2 050,8	251,4	4
Волинська	112 547,5	1,1	105,2	152 403,5	7,2	264 951,0	2,4	247,7	264 951,0	2,2	1 069,8	247,7	5
Хмельницька	717 632,0	7,3	236,1	0,0	0,0	653 583,0	6,0	215,0	717 632,0	6,0	3 039,8	236,1	6
Черкаська	251 314,5	2,6	169,5	91 939,5	4,3	343 654,0	3,2	231,4	343 654,0	2,9	1 484,9	231,4	7
Львівська	1 163 216,0	11,8	228,3	0,0	0,0	1 050 456,0	9,6	206,2	1 163 216,0	9,7	5 094,9	228,3	8
Чернівецька	215 292,0	2,2	162,4	81 798,0	3,9	297 090,0	2,7	224,1	297 090,0	2,5	1 325,9	224,1	9
м. Севастополь	75 424,0	0,8	188,9	14 038,0	0,7	89 462,0	0,8	224,0	89 462,0	0,7	309,3	224,0	10
Кіровоградська	140 565,0	1,4	116,7	128 910,0	6,1	269 475,0	2,5	213,7	269 475,0	2,3	1 201,5	213,7	11
Дніпропетровська	846 276,0	8,6	223,1	0,0	0,0	840 875,0	7,7	217,7	846 276,0	7,1	3 793,3	223,1	12
Харківська	141 129,5	1,4	112,8	128 253,5	6,1	269 383,0	2,5	215,3	269 383,0	2,3	1 251,0	215,3	13
Миколаївська	212 419,0	2,2	160,0	72 654,0	3,4	285 073,0	2,6	214,8	285 073,0	2,4	1 327,4	214,8	14
Хмельницька	180 559,0	1,8	121,0	139 375,0	6,6	319 914,0	2,9	214,4	319 914,0	2,7	1 492,0	214,4	15
Хмельницька	93 238,0	0,9	72,4	182 308,0	8,6	275 546,0	2,5	213,9	275 546,0	2,3	1 288,4	213,9	16
Закарпатська	262 638,0	2,7	190,7	27 916,0	1,3	290 554,0	2,7	211,0	290 554,0	2,4	1 177,0	211,0	17
Сумська	308 143,0	3,1	164,6	83 201,0	3,9	390 344,0	3,6	208,5	390 344,0	3,3	1 872,2	208,5	18
Рівненська	149 151,0	1,5	175,1	98 603,0	4,7	247 757,0	2,3	207,8	247 757,0	2,1	1 192,4	207,8	19
Тернопільська	111 390,5	1,1	95,2	31 376,5	0,2	242 767,0	2,2	207,4	242 767,0	2,0	1 170,4	207,4	20
Львівська	471 256,5	4,8	171,7	58 071,5	4,6	549 268,0	5,2	207,4	569 268,0	4,8	2 745,1	207,4	21
Вінницька	217 496,0	2,2	148,5	85 445,0	4,0	302 943,0	2,8	206,8	302 943,0	2,5	1 464,6	206,8	22
Автономія	407 298,0	4,1	187,8	35 393,0	1,6	440 691,0	4,0	203,2	440 691,0	3,7	2 168,3	203,2	23
Республіка Крим	484 769,0	4,9	177,9	66 999,0	3,2	551 768,0	5,1	202,5	551 768,0	4,6	2 724,7	202,5	24
Луганська	94 095,0	1,0	100,1	95 541,0	4,5	189 636,0	1,7	201,8	189 636,0	1,6	939,7	201,8	25
Вінницька	193 012,0	2,0	104,1	177 148,0	8,4	370 160,0	3,4	199,6	370 160,0	3,1	1 854,6	199,6	26
Одеська	498 343,0	5,1	194,9	0,0	0,0	469 935,0	4,3	183,8	498 343,0	4,2	2 557,3	194,9	27
Рахунок	9 830 531,5	100,0	2 119 547,5	100,0	10 888 545,0	100,0	2 148,5	11 950 079,0	100,0	50 696,7	2 357,3	λ	

Довідка про враховані при розрахунках обсяги бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя на душу населення у 1998 р.

Райони	Раєон доходи, тис грн	У % до послуги	Раєон доходи на душу населення, грн	Доходи, тис грн	У % до послуги	Раєон витрати, тис грн	У % до послуги	Раєон витрати на душу населення, грн	Горизонтальні обсяги, тис грн	У % до послуги	Середньарічна чисельність наявного населення, тис чол	Розрахункові обсяги на душу населення, грн	Місце розміру до розрахункових обсягів на душу населення в дусу населення
м. Київ	1 089 885,0	11,8	414,7	0,0	636 965,0	5,7	242,4	1 089 885,0	2 627,9	9,3	2 627,9	414,7	1
Житомирська	154 531,0	1,7	106,5	233 737,8	9,3	388 288,8	3,5	267,5	388 288,8	3,3	1 451,3	267,5	2
Дніпропетровська	986 369,0	10,7	262,3	898 178,4	8,0	898 178,4	8,0	238,9	986 369,0	8,4	3 760,2	262,3	3
Київська	153 937,0	3,8	190,6	132 937,2	5,3	868 874,7	4,4	262,2	868 874,7	4,1	1 856,8	262,2	4
Львівська	497 779,0	5,4	244,8	2 062,8	0,1	999 841,8	3,5	245,9	499 841,8	4,3	2 033,1	245,9	5
Черкаська	206 663,0	2,2	140,5	148 841,6	5,9	355 504,6	3,2	241,6	355 504,6	3,0	1 471,2	241,6	6
Харківська	698 855,0	7,6	232,4	0,0	673 349,2	6,0	223,6	699 855,0	6,0	3 011,1	232,4	7	
Полтавська	392 872,0	4,2	231,0	0,0	384 136,6	3,4	225,9	392 872,0	3,3	1 700,7	231,0	8	
Донецька	1 130 159,0	12,2	224,4	0,0	1 116 427,9	10,0	221,7	1 130 159,0	9,6	5 036,2	224,4	9	
Чернівецька	180 388,0	2,0	137,6	112 213,0	4,5	292 601,0	2,6	223,2	292 601,0	2,5	1 310,7	223,2	10
Хмельницька	103 752,0	1,1	97,3	133 883,8	5,3	236 915,8	2,1	222,3	236 915,8	2,0	1 065,9	222,3	11
Сумська	220 367,0	2,4	161,8	80 664,7	3,2	301 031,7	2,7	221,0	301 031,7	2,6	1 362,2	221,0	12
Сіверодонецька	138 791,0	1,5	116,6	124 001,7	5,0	262 792,7	2,4	220,7	262 792,7	2,2	1 190,8	220,7	13
Львівська	205 654,0	2,2	156,1	76 993,4	3,1	382 447,4	2,5	214,6	382 447,4	2,4	1 316,2	214,6	14
Львівська	407 083,0	4,4	148,9	178 073,6	7,1	585 156,6	5,2	214,0	585 156,6	5,0	2 734,1	214,0	15
Хмельницька	1 09 097,0	1,6	120,6	118 033,3	4,6	265 230,3	2,4	214,0	265 230,3	2,3	2 242,0	214,0	16
Львівська	165 609,0	5,0	173,1	106 438,2	4,1	572 137,2	5,1	212,7	572 137,2	4,9	2 690,1	212,7	17
Хмельницька	81 022,0	0,9	71,0	773,8	0,0	83 765,8	0,8	212,3	83 765,8	0,7	3 944,5	212,3	18
Хмельницька	162 518,0	1,8	111,8	147 877,8	5,9	311 395,8	3,8	211,8	311 395,8	2,7	1 479,9	211,8	19
Львівська	340 861,0	3,7	158,8	108 064,8	4,2	448 925,8	4,0	207,8	448 925,8	3,8	2 146,2	207,8	20
Хмельницька	183 127,0	2,0	125,2	118 389,2	4,7	301 516,2	2,7	206,2	301 516,2	2,6	1 462,1	206,2	21
Хмельницька	98 435,0	1,1	76,4	162 691,5	6,5	261 126,5	2,3	202,8	261 126,5	2,2	1 287,8	202,8	22
Хмельницька	196 087,0	2,1	106,6	175 147,6	7,0	371 234,6	3,3	201,8	371 234,6	3,2	1 859,3	201,8	23
Хмельницька	99 546,0	1,1	85,4	133 455,0	5,3	235 001,0	2,1	199,8	233 001,0	2,0	1 166,1	199,8	24
Хмельницька	130 975,0	1,4	109,9	106 471,3	4,3	237 446,3	2,1	199,3	237 446,3	2,0	1 191,3	199,3	25
Хмельницька	476 536,0	5,2	187,7	25 423,5	0,9	498 959,5	4,5	196,6	498 959,5	4,2	2 538,2	196,6	26
Хмельницька	93 118,0	1,0	99,4	85 386,9	3,4	178 504,9	1,6	190,5	178 504,9	1,5	936,9	190,5	27
Район	9 250 646,0	100,0	2 502 213,0	2 502 213,0	100,0	11 162 776,1	100,0	221,9	11 785 859,0	100,0	50 302,8	221,9	3

І.М. Гур'сва,
начальник управління контролю у сфері освіти
і культури Головного контрольно-
ревізійного управління України

О.О. Байбекова,
начальник управління контролю у сфері
соціального захисту населення
Головного контрольно-ревізійного
управління України

Л.П. Гуцалюк,
начальник управління контролю
у сфері органів державної виконавчої влади
та оборони Головного контрольно-
ревізійного управління України

Дослідження ефективності фінансування університетів, які надають вищу медичну освіту

1. Резюме

Виконавчою групою проведено дослідження ефективності фінансування університетів, які надають медичну освіту. Дослідження проведено на прикладі Львівського та Харківського медичних університетів, в яких при майже однакових вихідних даних (однаковій кількості студентів, які навчаються за держзамовленням та за контрактом), суттєво відрізняються загальні видатки.

У результаті проведеного дослідження встановлено ряд фактів неефективного планування та неекономного витрачання фінансових ресурсів, що впливає на обсяги витрат і пояснює наявні розбіжності показників видатків по різних кодах економічної класифікації в порівнянні між університетами.

На прикладі підсумків фінансової діяльності двох університетів доведено, що доходи, які вони отримують від студентів, які навчаються за контрактом, частково спрямовуються на пога-

шення дефіциту бюджетного фінансування навчальних закладів і обсяг цих видатків є суттєвим. Зазначене суперечить чинним нормативно-правовим актам, а тому ці нормативно-правові акти потребують корегування.

За результатами проведеного дослідження виконавчою групою запропоновано ряд рекомендацій: для університетів - щодо врегулювання фінансово-господарської дисципліни; для Міністерства охорони здоров'я України - щодо підвищення рівня контролю за фінансово-господарською дисципліною, підпорядкованих йому вищих учбових медичних закладів; та пропозиція щодо розгляду питання про зміни у нормативно-правові акти, які регулюють порядок надання платних послуг державними навчальними закладами.

2. Вступ

Побудова демократичної, правової української держави, її визнання світовим співтовариством потребує переосмислення сутності та ролі освіти в Україні.

Освіта сьогодні є важливим чинником економічного розвитку та механізмом управління суспільства. Її слід сприймати не тільки як механізм захисту населення, але й як інвестиції у майбутнє. Освіта стає засобом підвищення добробуту громадян, фактором економічної стабільності і гарантом безпеки регіону, країни, світу.

Економічна криза, яку переживає суспільство, поглибила важкий, майже катастрофічний стан освіти. Становище, що склалося протягом останніх кількох років у навчальних закладах, надзвичайно складне. Незаперечними доказами цього є погіршення можливостей отримання повноцінної освіти для різних прошарків населення, подальша диференціація регіонів за рівнем забезпечення обов'язкової середньої освіти, загострення проблем соціального захисту дитинства, серйозні диспропорції між випуском молодих спеціалістів і потребами ринку праці.

Зазначені проблеми в організації вищої освіти (зокрема медичної) ще більше загострюються в умовах жорсткого обмеження бюджетних витрат, скорочення обсягів та окремих видів

бюджетних видатків. Великого значення набуває здійснення ряду додаткових організаційних заходів щодо упорядкування бюджетних витрат, приведення їх у відповідність з реальними можливостями.

Одним з індикаторів вказаних проблем є різні розміри бюджетних видатків на навчання в розрахунку на одного студента, який навчається на умовах державного замовлення в різних медичних навчальних закладах, що викликає запитання щодо ефективності використання бюджетних фінансових ресурсів. Наступний індикатор це значна диспропорція у рівні оплати за навчання студентів-контрактників у різних медичних університетах, що викликає незадоволення населення.

Таким чином, з'ясування вказаних проблем та шляхів їх можливого подолання потребує їх вивчення для чого і проводиться зазначене дослідження.

3. Структура дослідження ефективності

3.1. Проблема дослідження ефективності

В даному звіті досліджується проблема ефективності фінансування та використання ресурсів університетами, які надають вищу медичну освіту.

3.2. Мотивація проекту

Дослідження проблеми нерівномірності, використання бюджетних і позабюджетних коштів у вищих медичних навчальних закладах викликано двома основними причинами:

- бюджетні видатки на навчання в розрахунку на одного студента, який навчається на умовах державного замовлення в різних навчальних закладах відрізняються, що викликає слушні зауваження відповідних органів при затвердженні бюджетних асигнувань на ці цілі. Зазначена мотивація підтверджується такою довідковою інформацією:

**Інформаційні дані про бюджетні видатки
на навчання одного студента в різних медуніверситетах**

№ п/п	Назва держмедуніверситету	Сума бюджетних видатків на навчання 1 студента, грн.
1	Запорізький державний медичний університет	1488,0
2	Луганський держмедуніверситет	1662,0
3	Харківський держмедуніверситет	1891,0
4	Одеський держмедуніверситет	1673,0
5	Львівський держмедуніверситет	1526,0
6	Вінницький держмедуніверситет	1726,0
7	Національний держмедуніверситет (м.Київ)	1566,0
8	Кримський держмедуніверситет	2298,0
9	Донецький держмедуніверситет	2450,0

(Таблиця складена на підставі звітів медуніверситетів.)

Нормативними документами розмір бюджетних витрат на навчання одного студента не фіксований. Розрахунок бюджетних видатків проводиться виходячи не з об'ємних показників кількості спеціалістів, яких готує навчальний заклад, а шляхом розрахунку потреб закладу на оплату праці професорсько-викладацького, допоміжного та адміністративно-управлінського складу та потреб з утримання навчального закладу. Таким чином, при кінцевому результаті бюджетні видатки на навчання одного студента коливаються від 1,5 тис. грн. до 2,5 тис. грн.;

- ще більш суттєво відрізняється у різних навчальних закладах встановлений розмір платні за навчання в 1999 р. студентів, які навчаються за контрактом. Ця ситуація також демонструється цифровими показниками. А саме:

Таблиця 2

**Інформація про середню вартість навчання
одного студента-контрактника в різних університетах України**

№ п/п	Назва держмедуніверситету	Середня вартість навчання 1 студента за контрактом, грн.
1	Донецький держмедуніверситет	3250,0
2	Львівський держмедуніверситет	3637,0
3	Луганський держмедуніверситет	3862,0
4	Харківський держмедуніверситет	5016,5
5	Кримський держмедуніверситет	5172,0
6	Запорізький держмедуніверситет	5415,0
7	Вінницький держмедуніверситет	5983,0
8	Одеський держмедуніверситет	6085,0
9	Національний держмедуніверситет	6215,0

(Таблиця складена на підставі звітів, наданих університетами.)

Така диспропорція у рівні оплати за навчання у різних медичних університетах викликає слушне незадоволення населення.

В державі відсутні нормативні документи, які фіксують розмір платні, але є конкретний регламент розрахунку платні за навчання студентів у вищих медичних навчальних закладах на умовах контракту. Цю суму визначає адміністрація навчального закладу і повинна керуватися порядком надання платних послуг державними навчальними закладами, затвердженим спільним наказом Міносвіти, Мінфіну та Мінекономіки від 12.12.97 р. Відповідно до цього порядку вартістю платних послуг є валові витрати, пов'язані з наданням цих послуг, обчислені за методикою, визначеною в Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств". Дослідження показало, що цей регламент не повністю дотримується адміністративно-управлінським апаратом університетів при розрахунках планових показників і не достатньо чітко контролюється Міністерством охорони здоров'я при їх затвердженні у складі кошторисів. Детальний опис цього дослідження наведено у розділі 5.3 даного звіту.

Обсяг оцінки

3.3. Масштаби дослідження ефективності.

Обмеження

На першому етапі дослідження було проаналізовано зведені звітні дані про виконання кошторисів. Основною метою було визначити конкретні навчальні заклади для проведення основного дослідження. Це вивчення підтвердило об'єктивність мотивації дослідження, а для безпосереднього дослідження були обрані Львівській та Харківській медичні університети. Фінансові звіти цих об'єктів засвідчили, що в них при майже однаковій кількості студентів, які навчаються за держзамовленням (за рахунок бюджетного фінансування), суттєво відрізняється розмір бюджетних видатків на оплату праці. Якщо в Харківському університеті ця сума за звітом дорівнювала 2,5 млн грн., то у Львівському медичному університеті - 3,8 млн грн. Також в цих університетах був встановлений різний розмір платні для студентів, що навчаються за контрактом. У Харківському - 5016,5 грн.

за рік, у Львівському – 3637 гривень на рік. Для дослідження було обрано 1999 р.

3.4. Джерела інформації

Попереднє дослідження будувалося на вивченні документації Міністерства охорони здоров'я, через яке медичні навчальні заклади фінансуються і на які покладено функції по контролю за правильністю визначення кошторисних призначень, а також контролю за витрачанням фінансових ресурсів цих закладів, який забезпечується в основному через аналіз звітів про виконання як виробничих, так і фінансових показників.

Крім того, як було зазначено у робочому плані дослідження, у Харківському та Львівському держмедуніверситетах було проведено ревізії фінансово-господарської діяльності. При їх проведенні вивчались різноманітні документи, які стосуються діяльності університетів. Значну увагу було приділено документам, які спростовували або підтверджували гіпотези та припущення, визначені на початку дослідження.

3.5. Гіпотези

В ході проведення аудиту були перевірені наступні гіпотези, зазначені в робочому плані:

1. Є розбіжності у видатках на заробітну плату і це впливає на загальну вартість навчання.
2. Є розбіжності у видатках на утримання основних фондів і це впливає на розмір загальних видатків на навчання студентів.
3. Є розбіжності у видатках на зміцнення матеріально-технічної бази університетів і це впливає на загальну вартість навчання студентів.
4. Є порушення фінансово-господарської дисципліни, що призводить до зайвих додаткових витрат.

3.6. Методи збирання даних

В ході проведення дослідження застосовано наступні методи збирання даних:

1. Аналіз звітних даних, проведення відповідних розрахунків тощо.
2. Порівняльний аналіз штатних розкладів професорсько-викладацького складу та учбово-допоміжного персоналу.
3. Аналіз даних щодо завантаженості професорсько-викладацького складу.
4. Проведення огляду приміщень навчального закладу з метою виявлення вільних приміщень або приміщень, які зайняті сторонніми організаціями.
5. Проведення аналізу розкладу занять з метою виявлення оптимальності використання приміщень та обладнання.
6. Перегляд документів (договорів на обслуговування приміщень, облікових документів по основних засобах тощо).
7. Інтерв'ювання керівного складу медуніверситетів та інших працівників.

4. Опис об'єктів дослідження ефективності

Основні характеристики **Львівського державного медичного університету**: його очолює ректор Зіменковський Борис Семенович. До складу університету входять два медичних факультети за спеціальностями – лікувальна справа та педіатрія, а також стоматологічний факультет, фармацевтичний, медсестринської справи заочної освіти, післядипломної освіти. В університеті функціонує 74 кафедри: з них 46 клінічних, 21 медична, 7 теоретичних, а також центральна науково-дослідна лабораторія, науково-дослідний сектор, стоматологічна поліклініка, навчально-виробнича аптека.

Штатна чисельність науково-педагогічного, навчально-допоміжного, адміністративно-господарського та іншого персоналу університету затверджена у кількості 1529,5 ставок, з яких укомплектовано 1521.

Протягом 1999 р. середня чисельність студентів, які навчалися за рахунок коштів державного бюджету, становила 2568 чоловік, крім того, 787 курсантів та 455 інтернів (для порівняння бралися видатки, пов'язані тільки з навчанням студентів) при плані 2575 чоловік. Середня чисельність студентів, які навчалися по контракту протягом зазначеного періоду становила 1817 чоловік при плані 1810 чоловік.

На навчання зазначеної кількості студентів з державного бюджету протягом 1999 р. надійшло і було витрачено коштів у сумі 4331,7 тис. грн. Видатки за рахунок коштів, що надійшли від студентів, які навчалися за контрактом, здійснено у розмірі 5705,4 тис. грн.

Основні характеристики **Харківського державного медичного університету**: його очолює ректор Циганенко Анатолій Якович. У складі університету є три медичних факультети, які готують спеціалістів з лікувальної справи, педіатрії та медико-профілактичної справи, а також стоматологічний факультет. В університеті функціонує 62 кафедри з них 52 медичних (в т.ч. 39 клінічних), 10 загальноосвітніх, а також центральна науково-дослідна лабораторія.

На 1 січня 2000 р. із затверджених по штатному розкладу 1530,5 ставок укомплектовано 1483,75 ставок науково-педагогічного, навчально-допоміжного, адміністративно- господарського та іншого персоналу.

Протягом 1999 р. середня чисельність студентів, які навчалися за рахунок коштів державного бюджету, становила 2604 чоловік при плані 2594 чоловік. Середня чисельність студентів, які навчалися на умовах контракту, протягом зазначеного періоду становила 1833 чоловік при плані 1875 чоловік.

На навчання зазначеної кількості студентів з державного бюджету протягом 1999 р. надійшло і було витрачено 4339,4 тис. грн. Із коштів, що були отримані від студентів, які навчаються за контрактом, було витрачено 9959,8 тис. грн.

5. Результати дослідження ефективності

Подальше дослідження документації Міністерства охорони здоров'я, а також обраних для предметного дослідження університетів не дало сумнівів у правильності визначеної проблеми дослідження, підтвердило його мотивацію, але дещо скорегувало акценти дослідження.

5.1. Аналіз розбіжностей по фонду оплати праці

Зокрема, додатковим вивченням документів було встановлено, що у кошторисі і звіті Львівського медичного університету до видатків по фонду оплати праці включено професорсь-

ко-викладацькій склад, який забезпечує навчальний процес для студентів, а також для слухачів факультету підвищення кваліфікації медичних працівників. Харківський університет подібного факультету підвищення кваліфікації не має. Крім того, в обох університетах на усіх факультетах навчаються лікарі-інтерни, чисельність яких неоднакова. Якщо із загального фонду оплати праці у Львівському медуніверситеті вилучити видатки на оплату праці персоналу, що забезпечував навчання на факультеті підвищення кваліфікації та видатки на оплату праці персоналу, який здійснював навчання лікарів-інтернів в обох університетах, то решта видатків по цій статті в зазначених університетах відрізняються. В Харківському медуніверситеті вони в 1,43 рази вищі, ніж у Львівському.

При документальному дослідженні в університетах зафіксоване наступне.

У Харківському медичному університеті із загальної суми бюджетних видатків на заробітну плату та нарахування на неї у 1999 р. витрачено 3332,3 тис. грн., що відповідає 1,27 тис. грн. на рік в розрахунку на навчання одного студента, що навчається за держзамовленням. При цьому видатки на заробітну плату за рахунок позабюджетних доходів становили 3164,8 тис. грн. — 1,72 тис. грн. на рік в розрахунку на одного студента, який навчається за контрактом. Середній розмір видатків на заробітну плату персоналу університету в розрахунку на одного середньостатистичного студента дорівнюють 1,46 тис. грн. на рік. Таким чином, у складі платні за навчання фактично видатки на заробітну плату завищено в середньому на 260 грн., а загалом на погашення дефіциту бюджетного фінансування з оплати праці у 1999 р. витрачено 469,5 тис. грн. позабюджетних коштів.

У Львівському медичному університеті із загальної суми бюджетних видатків на заробітну плату та нарахування на неї у 1999 р. витрачено 2938,2 тис. грн., що відповідає 1,14 тис. грн. на рік в розрахунку на навчання одного студента, що навчається за держзамовленням. При цьому видатки на заробітну плату за рахунок позабюджетних доходів становили 1554,0 тис. грн. — 0,86 тис. грн. на рік в розрахунку на одного студента, який навчається за контрактом. Середній розмір видатків на заробітну плату персоналу університету в розрахунку на одного середньостатистичного студента дорівнюють 1,02 тис. грн. на рік. Таким чином, частина бюджетних коштів, виділених на оплату

праці, фактично відволікається на навчання студентів, що навчаються за контрактом, і ця сума у 1999р. становить 290,7 тис. грн.

Таблиця 3

Дані про витрати на заробітну плату у Харківському та Львівському медуніверситетах в розрахунку на одного студента

Назва медуніверситету	Сума бюджетн. витрат на зарплату (тис. грн.)	Кількість студентів за держ. замовлен. (чол)	Витрати на з/п на 1 студента (тис.грн)	Сума позабюджетних витрат на зарплату (тис. грн.)	Кількість студентів-контрактників (чол.)	Сума витрат на з/п на 1 студ. контрактика (тис. грн.)	Витрати на з/п на 1 середньо-стат. студента (тис. грн.)
Харківський медуніверситет	3332,3	2604	1,27	3164,8	1833	1,72	1,46
Львівський медуніверситет	2938,2	2568	1,14	1554,0	1817	0,86	1,02

(Таблиця складена за даними звітів медуніверситетів.)

Ці показники було проаналізовано, по-перше, з огляду на те, що у Львівському і Харківському медуніверситетах суттєво відрізняється розмір видатків на оплату праці в розрахунку на одного середньостатистичного студента. У Харківському - 1,46 тис. грн. на рік, у Львівському - 1,02 тис. грн.

Для з'ясування причин цієї різниці проведено аналіз двох аспектів, які могли вплинути на цю ситуацію.

Зокрема, проаналізовано кількісні показники професорсько-викладацького персоналу, навчально-допоміжного, адміністративно-управлінського та обслуговуючого персоналу.

Встановлено, що у Львівському медуніверситеті передбачено 705 ставок професорсько-викладацького складу. За 1999 р. цій категорії нараховано заробітної плати 1511,7 тис. грн. При цьому в Харківському університеті таких ставок зайнято 663,5 або на 41,5 менше ніж у Львівському, але нараховано заробітної плати 1726,2 тис. грн., що на 214,5 тис. грн. більше ніж у Львівському. Але за штатним розкладом в Харківському медуніверситеті в загальній кількості цієї категорії передбачено ста-

вок професорів на 54,25 більше ніж у Львівському, а фактично зайнято на 52 ставки більше. Розбіжності в обсязі видатків на заробітну плату пояснюється суттєвою різницею в оплаті праці професорів відносно інших викладачів.

Таблиця 4

Дані про видатки на заробітну плату професорсько-викладацького складу у Львівському та Харківському медуніверситетах

Назва університету	Кількість посад професор.-виклад. складу за штатом ставок	Фонд заробітн. плати професор.-виклад. складу за штатом, тис. грн	Кількість зайнятих посад професор.-виклад. складу за штатом, ставок	Фактичні видатки на заробітну плату професор.-виклад. складу, тис. грн
Львівський медуніверситет	708,75	1519,74	705	1511,7
Харківський медуніверситет	702,5	1827,7	663,5	1726,2

(Таблиця складена на підставі звітів медуніверситетів.)

По кількості посад доцентів, старших викладачів, викладачів, асистентів перевагу має Львівський університет на 93,5 ставок.

Аналізом дотримання співвідношення кількості професорсько-викладацького складу до кількості студентів по держзамовленню в обох університетах не виявлено порушень норм, встановлених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 25.04.96 № 122 "Про впорядкування штатів вищих медичних закладів освіти III-IV рівнів акредитації", яким визначено таке співвідношення у пропорції 1 : 9.

Щодо **учбово-допоміжного персоналу**, то у Харківському медуніверситеті його кількість на 22,5 ставки більша, ніж у Львівському, що зумовило перевищення відповідних видатків на заробітну плату у 1999 р. на 24,2 тис. грн. Нормативу співвідношення цього персоналу до кількості студентів не встановлено, тому законних підстав для висновку щодо порушень наявного регламенту не має.

Дані про видатки на заробітну плату учбово-допоміжного персоналу у Львівському та Харківському медуніверситетах

Назва університету	Кількість посад учбово-допоміж. персон. за штатом, ставок	Фонд заробітн. плати учбово-допоміжн. персоналу за штатом, тис. грн	Кількість зайнятих посад учбово-допоміжн персоналу, ставок	Фактичні видатки на зарплату учбово-допоміжному персоналу, тис. грн
Львівський медуніверситет	232	220,1	230	218,3
Харківський медуніверситет	271,5	260,7	252,5	242,5

(Таблицю складено за даними звітів медуніверситетів.)

Видатки на утримання адміністративно-управлінського та обслуговуючого персоналу у Харківському медуніверситеті вище, ніж у Львівському на 59,9 тис. грн., хоча у Львівському університеті по цьому виду персоналу зайнято на 74,5 ставок більше, ніж у Харківському, але така різниця пояснюється структурою штатного розкладу цих підрозділів. У Львівському медичному університеті більша питома вага некваліфікованих фахівців, ніж

Таблиця 6

Дані про видатки на заробітну плату адміністративно-управлінського персоналу у Львівському та Харківському медуніверситетах

Назва університету	Кількість посад адміністр.управлін. та обслугов. персон. за штатом, ставок	Фонд заробітн. плати адміністр. управл. та обслугов. персон. за штатом, тис. грн	Кількість зайнятих посад адміністр. управл. та обслугов. персон., ставок	Фактичні видатки на виплату заробітної плати адміністр. управл. та обслугов. персон., тис. грн
Львівський медуніверситет	432	395,8	431	394,9
Харківський медуніверситет	503,5	481,6	475,5	454,8

(Таблицю складено на підставі звітів медуніверситетів.)

у Харківському. Нормативи формування штатів цієї категорії персоналу в основному не залежать від кількості студентів, а пов'язуються з об'ємними показниками приміщень і територій, які займає навчальний заклад і при наявній системі планування є об'єктивним, хоча заслуговує на врахування при підготовці рекомендації за підсумками дослідження.

Другий аспект дослідження стосувався порівняння предметів, які викладаються на однакових факультетах за одними і тими ж спеціальностями і обсягу годин їх викладання. Встановлено, що по більшості предметів в Харківському медичному університеті обсяг лекцій та практичних занять дещо більший за Львівський і цей фактор незначно, але вплинув на додаткові видатки з оплати праці.

Таким чином, дослідження бюджетних видатків з оплати праці показало, що вони у Львівському та Харківському університетах дещо відрізняються, але за об'єктивних причин, які диктуються наявними нормативними актами, що їх регламентують. При цьому підсумки дослідження дають підстави для внесення деяких конкретних рекомендацій для правильного та більш ефективного розподілу наявних фінансових ресурсів.

5.2. Аналіз розбіжностей видатків на утримання основних фондів медуніверситетів

Питома вага фонду оплати праці в загальних поточних видатках (без капітальних вкладень) медичних університетів складас 56-60%. На видатки з утримання університетів спрямовується від 30 до 40% загального їх обсягу. Тому іншим предметом дослідження були само видатки з утримання університетів.

Зазначений аналіз проведено за тим же принципом, що і аналіз видатків з оплати праці.

Встановлено, що у Харківському медичному університеті із загальної суми бюджетних видатків на видатки з утримання закладу у 1999 р. витрачено 393,5 тис. грн., що відповідає 0,15 тис. грн. на рік в розрахунку на навчання одного студента, що навчається за держзамовленням.

При цьому зазначені видатки за рахунок позабюджетних доходів становили 2239,3 тис. грн., що в розрахунку на одного студента, який навчається за контрактом, складає 1,22 тис. грн. на рік.

Середній розмір видатків з утримання університету в розрахунку на одного середньостатистичного студента дорівнюють 0,59 тис. грн. на рік.

Таким чином, у складі платні за навчання фактично видатки на утримання університету завищено в середньому на 630 грн., а загалом на погашення дефіциту бюджетного фінансування з утримання закладу у 1999 р. витрачено 1154,8 тис. грн. позабюджетних коштів.

У Львівському медичному університеті із загальної суми бюджетних видатків на видатки з утримання закладу у 1999 р. витрачено 214,4 тис. грн., що відповідає 0,08 тис. грн. на рік в розрахунку на навчання одного студента, що навчається за держзамовленням.

При цьому такі самі видатки за рахунок позабюджетних доходів становили 2439,6 тис. грн. - 1,34 тис. грн. на рік в розрахунку на одного студента, який навчається за контрактом. Середній розмір видатків на утримання університету в розрахунку на одного середньостатистичного студента дорівнюють 0,60 тис. грн. на рік.

Таблиця 7

Дані про обсяги бюджетних та позабюджетних витрат на утримання Львівського та Харківського медуніверситетів

Назва університету	Сума бюджетних витрат на утрим. ВУЗу, тис. грн.	Сума витрат на утрим. ВУЗу, в розрах на 1 студ. бюдж. лис. грн.	Сума позабюджетн. витрат на утримання ВУЗу тис. грн.	Сума витрат на утрим. ВУЗу в розрах. на 1 студ.контрак. Тис. грн.	Середн. розмір видатків на утриман ВУЗу на 1 середньостатист. студента, тис. грн.	Сума завищ. платні за навч 1 студ-контрактника тис. грн.	Загальна сума позабюджет. коштів, спрямована погаш. Бюджет. дефіциту тис. грн.
Львівський медуніверситет	214,4	0,08 (214,4 : 2568 ч.)	2439,6	1,34 (2439,6 : 1817 ч.)	0,60 (214,4+ 2439,0) : (2568ч+ 1817 ч)	0,74 (1,34- 0,60)	1344,0 (0,74x 1817)
Харківський медуніверситет	393,5	0,15 (393,5 : 2604 ч)	2239,3	1,22 (2239,3 : 1833 ч.)	0,59 (393,5 + 2239,3): (2604ч+ 1833 ч)	0,63 (1,22- 0,59)	1154,8 (0,63 x 1833 ч.)

(Таблицю складено за даними звітів медуніверситетів та проведених розрахунків.)

Таким чином, у складі платні за навчання фактично видатки на утримання університету завищено в середньому на 740 грн., а загалом на погашення дефіциту бюджетного фінансування з утримання закладу у 1999 р. витрачено 1334,0 тис. грн. позабюджетних коштів.

В ході дослідження проведено детальний аналіз причин розбіжностей в обсягах видатків з утримання університетів.

Одна з причин того, що зазначені видатки у Львівському університеті більші за аналогічні видатки у Харківському університеті в принципі повинна пояснюватися тим, що загальна площа будівель Львівського медуніверситету (88736 кв. м) більша, ніж Харківського (79542 кв. м) на 9194 кв. м. Але видатки з оплати комунальних послуг (електропостачання, тепlopостачання, водопостачання у 1999 р. у Львівському медуніверситеті становила загалом 880,5 тис. грн., а у Харківському – 1487,3 тис. грн., що на 606,8 тис. грн. більше.

Така значна розбіжність між університетами у сплаті за комунальні послуги утворилася в основному по сплаті за теплову енергію.

Таблиця 8

Дані про видатки на комунальні послуги у Львівському та Харківському медуніверситетах

Назва навчальних закладів	Загальна площа приміщень навчальн. закладу м ²	Сума видатків на комун. послуги, передбач. коштористис. грн.	Сума касових витрат за комун. Послуги тис. грн.	Сума фактич. витрат за комун. послуги, тис. грн.
Львівський медичний університет	88736	991,2	880,5	1020,0
Харківський медичний університет	79542	1720,5	1487,3	1405,2
Розмір розбіжностей	9194	729,3	606,8	385,2

(Таблицю складено за даними звітів медуніверситетів.)

Перевіркою встановлено, що у Харківському медуніверситеті розрахунок за теплоенергію з постачальницькою організацією ДАЕК "Харківобленерго" здійснюється за показниками 3 приладів обліку теплоенергії по 5 корпусам.

Розрахунок за теплову енергію поставлену 7 іншим корпусам медуніверситету здійснюється згідно з договорами, укладеними з теплопостачальницькою організацією. Розрахунок потреби та фактичного відпуску теплоенергії для цих корпусів здійснюється не по показниках приладів обліку, а на підставі розрахунків теплового навантаження будівель університету, здійсненого проектною організацією ще при будівництві корпусів.

Згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18.08.88 р. "Про скорочення установами та закладами охорони здоров'я енергоспоживання" прилади обліку теплоенергії повинні бути встановлені в Харківському медуніверситеті до 2004 р.

Для здійснення повного аналізу витрат теплоенергії по Харківському медуніверситету необхідно залучити проектну організацію, яка має ліцензію на виконання зазначеного виду робіт, для здійснення теплотехнічного розрахунку.

При цьому, навпаки, інші видатки з утримання Львівського університету більші, ніж Харківського, зокрема.

Таблиця 9

Дані про інші видатки з утримання Львівського та Харківського медуніверситетів

Напрями витрат	Сума витрат по Львівському медуніверситету, тис.грн.	Сума витрат по Харківському медуніверситету, тис.грн.	Сума розбіжностей тис. грн.
Придбання предметів і матеріалів	636,2	621,9	14,3
Видатки на відрядження	97,1	58,4	38,7
Оплата послуг з утримання бюджетних установ, автотранспортні послуги та утримання власних транспортних засобів, послуги зв'язку, оплата інших поточних витрат	719,5	465,2	254,3

(Таблиця складено за даними звітів медуніверситетів.)

Наведені дані свідчать, що управління фінансовими ресурсами університетів не є досконалим і потребує його координації.

Відповідно до плану в ході аудиторського дослідження вивчено ефективність використання приміщень університетів.

Підсумки цієї роботи не дають певних підстав для зауважень, щодо раціональності їх використання.

Зокрема, в Харківському університеті учбово-лабораторні приміщення використовуються напружено, графік занять студентів складено раціонально. Наявні вільні приміщення (263,1 кв. м) передано на умовах договорів в оренду стороннім організаціям, які в повному обсязі сплачують орендну плату та відшкодовують видатки за спожиті комунальні послуги.

У Львівському медичному університеті також зафіксовано досить напружене використання наявних учбових та лабораторних приміщень. При цьому протягом січня - березня 1999 р. стороння установа, яка орендувала 2500 кв. м приміщень університету, не відшкодувала видатки за спожиті комунальні послуги на загальну суму 9,7 тис. грн. і ці видатки було відшкодовано за рахунок фінансових ресурсів, використання яких досліджувалося, тобто ці видатки віднесено за рахунок бюджетних незаконно.

5.3. Аналіз капітальних видатків, здійснених на зміцнення матеріально-технічної бази університетів

Суму платні за навчання студентів у вищих медичних навчальних закладах на умовах контракту визначає адміністрація навчального закладу у відповідності до порядку надання платних послуг державними навчальними закладами, затвердженому спільним наказом Міносвіти, Мінфіну та Мінекономіки від 12.12.97. Цим порядком визначено, що вартість платних послуг - це валові витрати, пов'язані з наданням цих послуг, обчислені за методикою, визначеною в Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств".

Проте при розрахунках планових показників адміністративно-управлінським апаратом університетів цей регламент не дотримується і не контролюється Міністерством охорони здоров'я при їх затвердженні у складі кошторисів.

Платня за навчання не передбачає отримання прибутку. Разом з тим аналіз показав, що видатки, які можуть бути здійснені тільки за рахунок вільного залишку прибутку здійснюються — це видатки на зміцнення за рахунок отриманих доходів матеріально-технічної бази університетів, про що свідчать показники звітів про виконання кошторисів. Так, якщо вважати,

що до складу платні за навчання відповідно до методики повинна бути включена сума річного зносу основних засобів, яка припадає на студентів-контрактників, то аналіз, проведений в ході дослідження, показав, що видатки на зміцнення її матеріально-технічної бази значно перевищують відповідний показник, зрхований за встановленою методикою.

Так, у Львівському університеті загальна сума нарахованого зносу за 1999 р. становила 770,6 тис. грн., з яких до платні студентів-контрактників пропорційно можна віднести 319,3 тис. грн. Фактично ж за рахунок надходжень за навчання студентів, які навчаються за контрактом, на зміцнення матеріально-технічної бази у 1999 р. витрачено 1793,7 тис. грн., тобто на 1474,4 тис. грн. більше можливої суми. Таким чином, можна вважати, що до встановленого розміру платні за навчання фактично включено 811,0 грн. прибутку (1474400,0 грн.:1817 чол.=811,0 грн.).

У Харківському університеті загальна сума нарахованого зносу за 1999 р. становила 1182 тис. грн., з яких до платні студентів-контрактників можна віднести 488,3 тис. грн. Фактично ж за рахунок надходжень за навчання студентів-контрактників за звітними даними на зміцнення матеріально-технічної бази у 1999 р. витрачено 3887,1 тис. грн., тобто на 3555 тис. грн. більше можливої у межах платні суми. Таким чином, можна вважати, що до встановленого розміру платні за навчання фактично включено 1854,2 грн. прибутку (3 398 800,0 грн.: 1833 чол. = 1854,2 грн.).

Таблиця 10

Дані про капітальні видатки, здійснені Харківським та Львівським медуніверситетами

Назва університету	Сума річного зносу основних засобів, в межах якої можливі капітальні видатки		Фактично здійснені капітальні видатки, тис. грн.	Сума завищення капітальн. видатків, тис. грн.
	всього тис. грн.	в т. ч. від оплати за навчання студентів-контрактників тис. грн.		
Львівський медуніверситет	770,6	319,3	1793,7	1474,4
Харківський медуніверситет	1182,0	488,3	3887,1	3398,8

(Таблицю складено на підставі звітних даних медуніверситетів та проведених розрахунків.)

5.4. Результати перевірок фінансово-господарської діяльності медуніверситетів.

Крім наведеного, в ході дослідження вивчено, чи дотримувалися в університетах чинні нормативно-правові акти, які регулюють його фінансово-господарську діяльність і встановлено низку порушень, що несуттєво, але вплинули на ефективність використання фінансових ресурсів університетів.

Так, в Харківському університеті виявлено порушення ст. 4 Закону України “Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування” від 26.06.97 р. № 400/97-ВР, та статті 4 Закону України “Про збір на обов’язкове соціальне страхування” від 26.06.97 р. № 402/97-ВР, якими передбачено що такі внески з фонду оплати праці інвалідів повинні складати відповідно 4 та 1 %. Університетом відрахування від фонду оплати праці таких працівників проводилося на загальних умовах, внаслідок чого безпідставно витрачено 28,1 тис. грн. фінансових ресурсів.

Через порушення порядку оплати праці працівникам основного складу та зовнішнім сумісникам безпідставно нараховано і виплачено 600 грн.

У Львівському медичному університеті крім незаконно проведених видатків на суму 9,7 тис. грн. з оплати комунальних послуг за орендарів, допущені також незаконні втрати фінансових ресурсів на загальну суму 3,9 тис. грн. у зв’язку з завищенням обсягу та вартості капітального ремонту.

Внаслідок завищення загальної вартості та обсягів виконаних робіт двом підрядним організаціям, які виконують ремонтно-будівельні роботи в Харківському медичному університеті, зайво перераховано 104,6 тис. грн.

6. Висновки

Проведене дослідження позначило декілька моментів, які впливають на ефективність використання фінансових ресурсів і проблем існування вищих навчальних закладів в сучасних умовах. Зокрема це стосується і об’єктивності планування бюджетних і позабюджетних видатків на утримання установ, і дотримання чинних законодавчих і нормативно-правових актів при фактичному використанні як фінансових так і матеріальних ресурсів установ.

В результаті проведеного дослідження проблеми ефективності використання фінансових ресурсів у Львівському та Харківському медичних університетах група вважає за можливе зробити наступні висновки:

- витрати з оплати праці у Львівському та Харківському університетах дещо відрізняються, але за об'єктивних причин, які диктуються наявними нормативними актами, що їх регламентують;
- витрати на комунальні послуги у Харківському медуніверситеті більші, ніж у Львівському у зв'язку з тим, що вимір отриманих послуг здійснюється не спеціальними приладами, а за умовними розрахунками, проведеними ще під час будівництва об'єкту;
- капітальні видатки за рахунок позабюджетних доходів на зміцнення матеріально-технічної бази в обох університетах здійснені в розмірах значно більших, ніж це передбачено чинними нормативно-правовими актами;
- процес планування, надходження та використання одержаних бюджетних та позабюджетних коштів в обох університетах та контроль за цим процесом з боку Міністерства охорони здоров'я знаходиться на недостатньому рівні;
- стан фінансової дисципліни в обох університетах засвідчив наявність окремих порушень при плануванні, обліку і використанні фінансових ресурсів цих закладів.

7. Рекомендації

Результати проведеного дослідження дають підстави для наступних рекомендацій щодо врегулювання фінансово-господарської діяльності.

По-перше, потребує врегулювання правове поле фінансово-господарської діяльності вищих навчальних медичних закладів.

Так, на прикладі підсумків фінансової діяльності двох університетів доведено, що доходи, які отримуються ними від студентів, які навчаються за контрактом, частково спрямовуються на погашення дефіциту бюджетного фінансування навчальних закладів і обсяг цих видатків є суттєвим. Зазначене супере-

чить чинним нормативно-правовим актам - порядку надання платних послуг державними навчальними закладами, затвердженим спільним наказом Міносвіти, Мінфіну та Мінекономіки від 12.12.97, а тому ці нормативно-правові акти потребують корегування.

У зв'язку з зазначеним об'єктивною буде пропозиція щодо перегляду нормативно-правових актів, які регулюють встановлення плати за навчання у вищих медичних закладах та порядок використання цих коштів.

Враховуючи, що найближчим часом вирішити проблему дефіциту бюджету буде складно, необхідно передбачити також таку норму, як зарахування до доходів і видатків державного бюджету різниці між фактичними середніми видатками на навчання одного студента та встановленою фіксованою платнею у розмірі, що фактично спрямовується на покриття дефіциту бюджетного фінансування та зберегти норму щодо віднесення решти доходів від платні за навчання студентів-контрактників до фактичного прибутку навчального закладу, які повинні обкладатися податками на загальних підставах.

Очікувані результати з врегулювання нормативно-правових актів:

- зменшення напруження в суспільстві у зв'язку з запровадженням прозорості у визначенні платні за навчання;
- підвищення фінансово-господарської дисципліни в учбових закладах та усунення причин для некоректних дій розпорядниками бюджетних коштів;
- додаткові надходження до Державного бюджету.

Рекомендації Міністерству охорони здоров'я

Враховуючи, що в ході дослідження виявлено факти не ефективного планування та неекономічного витрачання фінансових ресурсів, що демонструється суттєвими розбіжностями показників видатків по різних кодах економічної класифікації в порівнянні між університетами при одному і тому ж результаті (кількості студентів, що навчаються), потребує врегулювання система контролю за проектами кошторисів, що подаються керівниками університетів.

Потребує підвищення рівень контролю за фінансово-господарською дисципліною підпорядкованих вищих медичних закладів, через детальний аналіз планових показників та звітів про їх виконання.

Для забезпечення економії витрачання бюджетних коштів на навчання студентів необхідно більш детально вивчати питання потреби в спеціалістах того чи іншого фаху, якості навчання в різних медуніверситетах. Ці питання потребують окремого дослідження із залученням фахівців Міністерства охорони здоров'я та інших вищих органів виконавчої влади.

З М І С Т

<i>Г.В. Вашека, Н.Г. Петрова, Л.Я. Джинджириста, І.В. Ряшенцева.</i> Ефективність діяльності Головного управління державної служби України із підготовки магістрів державної служби у вищих навчальних закладах	7
<i>Ю.Г. Кальниш, О.І. Кілієвич, А.П. Рачинський.</i> Ефективність навчального процесу Української Академії державного управління при Президентові України (з точки зору інтересів слухачів)	31
<i>Л.В. Гізатуліна, Т.Н. Машовець, Ю.І. Калюх.</i> Проведення дослідження ефективності застосування негрошових операцій в процесі виконання державного бюджету	53
<i>Р. Рудніцька, О. Пархомчук.</i> Дослідження ефективності процедури оформлення прав власності на земельні ділянки	70
<i>Г.В. Луценко, Н.М. Нефедова, Є.О. Литвиченко.</i> Про ефективність надання дотацій з Державного бюджету України бюджетам регіонів	92
<i>І.М. Гур'єва, О.О. Байбекова, Л.П. Гуцалюк.</i> Дослідження ефективності фінансування університетів, які надають вищу медичну освіту	133

Шведський інститут державного управління
Центр досліджень адміністративної реформи

Навчальне видання

Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України

Редактор *Л М Тищенко*
Коректор *С М Шиманська*
Комп'ютерна верстка *Є Лускунової*

З 41 Збірник досліджень з ефективності роботи державних організації України / Шведське нац бюро аудиту, Шведський ін-т держ упр, Кол авт - К, 2001 - 156 с

У цьому збірнику представлено результати досліджень із проблем ефективності роботи державних організацій України. Дослідження стосуються широкого кола питань, таких як вища освіта, процедури оформлення прав власності на земельні ділянки, застосування непрошових операцій в процесі виконання державного бюджету, діяльності Головного управління державної служби України із підготовки магістрів державної служби у вищих навчальних закладах, надання дотацій з Державного бюджету України бюджетам регіонів, фінансування медичних університетів, навчального процесу в Українській Академії державного управління при Президентові України. Ці дослідження були здійснені у період між березнем та вереснем 2000 р учасниками навчального курсу з досліджень ефективності, проведеного Шведським інститутом державного управління на базі Української Академії державного управління при Президентові України.

УДК 35 001 73(477) 351 82

ББК 65 9(2)261 3+67 301+67 99(2)06+67 99(2)5+74 58

Підписано до друку 23 02 2001

Формат 60 x 84 $\frac{1}{16}$ Тираж 500 прим Обл вид арк 6 39
Папір офсет № 1 Гарн Таїмс Ум друк арк 8 77 Офс друк