

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління,
Заступник Голови Головного контрольно-ревізійного управління України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО АУДИТУ В КОНТЕКСТІ СКЛАДОВОЇ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ПРИКЛАДІ НАЦІОНАЛЬНОГО КОСМІЧНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемам ефективного використання коштів державного бюджету для вирішення питань дослідження та використання космічного простору, що є необхідною умовою розвитку науково-технічного, технологічного і виробничого потенціалу, забезпечення державних інтересів у сферах безпеки та оборони, підвищення рівня якості життя, участі в розв'язанні нагальних проблем людства на прикладі Національного космічного агентства України.

The article is devoted to problems of efficient state budget funds using on the question decision of space research and use, that is the necessary condition of scientific and technical, technological, production potential development, providing state interests in spheres of safety and defensive, life level quality increase, participation in solving urgent problems of humanity on the example of National space agency of Ukraine.

Ключові слова: державний бюджет, фінансування, фінансові ресурси, ефективність використання фінансових ресурсів.

Key words: state budget, financing, financial resources, efficiency of financial resources using.

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

Космічна діяльність людства має піввікову історію, яка стала невід'ємною частиною сучасної цивілізації, оскільки значною мірою визначає довгостроковий економічний розвиток держав, сприяє розробленню та впровадженню високих технологій, забезпечує підвищення науково-технологічного рівня інших галузей економіки.

Дослідження та використання космічного простору є необхідною умовою розвитку науково-технічного, технологічного і виробничого потенціалу, забезпечення державних інтересів у сферах безпеки та оборони, підвищення рівня якості життя, участі в розв'язанні нагальних проблем людства.

Головний напрям космічної діяльності, де Україна є космічною державою світового рівня, — це доступ у космос через запуски космічних апаратів вітчизняними ракетами-носіями "Зеніт", "Циклон", "Дніпро" [1].

Цей фактор об'єктивно збільшує вагомість нашої держави у відносинах зі стратегічними партнерами та є важливим засобом стримування.

Водночас без дослідження Землі та навколоземного простору не можуть вирішуватися важливі проблеми екології, техногенного впливу на довкілля, раціонального природокористування. Використання супутникового зв'язку та мовлення дозволяє значно підвищити якість телекомунікаційних послуг, розширити сферу та запровадити нові їх види.

Космічна програма на 2003—2007 роки визначала основні цілі, завдання, пріоритети та шляхи здійснення космічної діяльності в Україні, сформувала підхід до неї як до однієї з найважливіших сфер державної політики. Ця програма тісно пов'язана з Міжвідомчою програмою впровадження космічних технологій для створення та виготовлення високотехнологічної цивільної продукції на 2001—2005 роки [4].

Фінансове забезпечення цієї Космічної програми у 2003-2007 роках за рахунок коштів державного бюджету було заплановано в сумі 1582,45 млн грн. Крім того, на її заходи передбачалося спрямувати позабюджетні грошові ресурси в розмірі 2,1 млрд грн. (середньорічна складова — 422 млн грн).

Метою Космічної програми на 2003—2007 роки була реалізація єдиного державного підходу до космічної діяль-

ності, ефективне використання науково-технічного і виробничого потенціалу для забезпечення високого рівня космічної діяльності, що відповідає геополітичним та економічним інтересам України.

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

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань — це надання оцінки ефективності використання державних ресурсів, що спрямовуються на виконання заходів з реалізації Загальнодержавної (Національної) космічної програми України на 2003—2007 роки та Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2008—2012 роки. Визначення причин, які негативно впливають на ефективність їх використання. Розробка пропозицій щодо поліпшення системи управління ресурсами. Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження [5].

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях як виділення, так і використання коштів. Завданням статті є узагальнення теоретичних та практичних методів, надання оцінки ефективності використання коштів за процесами перебудови космічної галузі України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Історія розвитку космонавтики свідчить про поступовий перехід космічної діяльності найбільших компаній і космічних держав на засади прагматизму, тобто головним пріоритетом розвитку нині стає підпорядкування завдань космонавтики вирішенню нагальних соціально-економічних проблем країни. Тобто держави підтримують космічні проекти за умови чітко вираженого ефекту, який відчувають у тому числі й пересічні споживачі. Насичення нових ринків послуг, більшість яких орієнтовані на масового споживача (зв'язок, телебачення, навігація, метеопрогнози, стан природних ресурсів), стає пріоритетом сучасної аерокосмічної діяльності.

Україна належить до космічних держав не тільки за характеристиками космічного потенціалу, а й за рівнем спроможності практично реалізувати сучасні космічні проекти, зокрема унікальний міжнародний проект "Морський старт". Проведення космічної діяльності є також інструментом реалізації активної регіональної політики, зокрема в налагодженні взаємної співпраці з країнами Балтійсько-Чорноморського регіону.

До системи космічної галузі входить близько 30 промислових підприємств, конструкторських бюро та науково-дослідних інститутів, зокрема дніпропетровські Південний машинобудівний завод ім. О.М. Макарова та конструкторське бюро "Південне" ім. М.К. Янгеля.

Враховуючи те, що космічні технології та інформація є важливим засобом виконання загальнодержавних завдань для забезпечення сталого розвитку, безпеки держави та зростання її науково-технічного потенціалу, а також вагомим чинником міжнародної співпраці, держава фінансує ці заходи з державного бюджету.

Загальні правові засади здійснення космічної діяльності в Україні та під юрисдикцією України поза її межами визначено Законом України "Про космічну діяльність" від 15.11.1996 № 502-96-ВР (далі — Закон). [1; 2; 3]

Становленню космічної галузі в нашій державі та забез-

печенню її участі у міжнародних космічних програмах сприяло виконання Державної космічної програми на 1993—1997 роки та Загальнодержавної (Національної) космічної програми на 1998—2002 роки [3].

Відповідно до Закону "Про космічну діяльність" Законом України від 24 жовтня 2002 року N 203-IV затверджено Загальнодержавну (Національну) космічну програму України на 2003—2007 роки (далі — Космічна програма на 2003—2007 роки), де основними завданнями Космічної програми на 2003—2007 роки визначено [1]:

- розвиток національної системи спостереження Землі з космосу в інтересах загальнодержавних потреб у соціально-економічній сфері, у сфері безпеки та оборони;

- впровадження в телекомунікаційну інфраструктуру держави супутникових систем і засобів зв'язку;

- отримання нових фундаментальних знань щодо навколоземного простору, сонячної системи, далекого космосу, біологічних та фізичних процесів в умовах мікрогравітації;

- створення та розвиток засобів доступу в космос для виконання національних і міжнародних проектів, забезпечення присутності вітчизняних ракет-носіїв на світовому ринку транспортних космічних послуг;

- розроблення перспективної космічної техніки;

- забезпечення інноваційного розвитку галузі на основі вдосконалення її дослідно-експериментальної та виробничої бази.

Виконання завдань Космічної програми на 2003—2007 роки здійснювалось шляхом виконання восьми цільових космічних програм: "Наукові космічні дослідження", "Дистанційне зондування Землі", "Супутникові системи телекомунікацій", "Розвиток наземної інфраструктури навігаційних і спеціальних інформаційних систем", "Космічна діяльність в інтересах національної безпеки та оборони", "Космічні комплекси", "Розвиток базових елементів і прогресивних технологій космічної техніки", "Розвиток дослідно-експериментальної та виробничої бази галузі".

Фінансове забезпечення цієї Космічної програми у 2003—2007 роках за рахунок коштів державного бюджету заплановано в сумі 1582,45 млн грн. Крім того, на її заходи передбачалося спрямувати позабюджетні грошові ресурси в розмірі 2,1 млрд грн. (середньорічна складова — 422 млн грн.).

Державним генеральним замовником Космічної програми на 2003—2007 роки визначене Національне космічне агентство України як спеціально уповноважений орган виконавчої влади.

Фінансування Космічної програми у 2008—2012 роках передбачено в загальній сумі 2495 млн грн., з них за рахунок коштів державного бюджету — 1460 млн грн., інших джерел — 1035 млн грн. Крім того, передбачено залучення коштів іноземних компаній у сумі 3 млрд грн. на здійснення комерційних заходів "Морський старт", "Наземний старт" та "Дніпро".

Фінансове забезпечення програми у 2008 році визначено в обсязі 350 млн грн., з них за рахунок бюджетних коштів — 250 млн грн., інших джерел — 100 млн грн.

На виконання заходів Космічної програми у 2003—2007 роках передбачено витратити загалом 3693 млн грн., з них за рахунок державного бюджету — 1582 млн грн., інших джерел — 2111 млн грн.

Фактично за цей час з державного бюджету надійшло 371,4 млн грн. (24 % передбаченого), з інших джерел — 29 млн грн. (1,4 % плану).

Варто зазначити, що для виконання завдань цієї Космічної програми у 2004—2005 роках були залучені ДП "КБ "Південне" іноземні кредити під державну гарантію для фінансування проекту створення космічно-ракетного ком-

плексу "Циклон-4" у сумі 150 млн дол. США (790,4 млн грн.). З урахуванням зазначеного джерела відсоток виконання планового показника небюджетного інвестування досягає 40 %.

На 2006—2007 роки передбачено спрямувати з державного бюджету: Космічною програмою — 390,3 млн грн., Законами про державний бюджет — 124,7 млн грн. Фактично спрямовано 121,7 млн грн., що становить 31 % визначеного Космічною програмою обсягу та 98 % передбачених у держбюджеті асигнувань.

На 2008 рік Космічною програмою заплановано виділити з бюджету 250 млн грн. та з інших джерел — 100 млн грн., фактично кошти надійшли тільки з бюджету в сумі 223 млн грн. (89 % плану), рис. 1

У 2006 та 2007 роках завершено лише 35 % загальної кількості контрактів, які виконувалися; у 2008 році виконання робіт за жодним контрактом не завершено.

Нереалістичність програмних документів щодо фінансового забезпечення, можливостей виконання великої кількості наукових проектів та узгодженості з іншими державними програмами зумовлювала недосягнення поставлених цілей і неефективні бюджетні витрати.

По-перше, Космічна програма на 2003—2007 роки базувалася на неточних розрахунках та не корегувалась відповідно до реальних фінансових потреб і можливостей космічної галузі.

Зокрема, аналіз вказує на суттєві розбіжності між установленними державною програмою завданнями, параметрами і досягнутими результатами.

Так, із загальної кількості передбачених Космічною програмою на 2003—2007 роки проектів (81) близько половини не було профінансовано (39); третину проектів (31) забезпечено коштами на рівні від 1 до 50 %. Водночас на виконання 9 проектів витрачено більше, ніж планувалося.

Наприклад, в межах цільової програми "Космічні комплекси" за напрямом "Космічні апарати" передбачено фінансування 5 проектів, з яких фактично профінансовано тільки 3. При цьому обсяг фактичних асигнувань значно перевищував запланований: за цільовою програмою "Космічні комплекси (напрямок "Космічні апарати)" за проектом "Космічний апарат Січ-2. Створення мікросупутника "МС-2-8" — в 1,3 раза (при запланованих 65 млн грн. асигновано 83 млн грн., тобто більше на 18 млн грн.). Водночас за цільовою програмою "Дистанційне зондування Землі" за напрямом "Створення та експлуатація космічної системи спостереження Землі "Січ" при запланованих 60 млн грн. кошти не виділялися.

Фактичні витрати за проектом "Мікросупутник" перевищували заплановані у 2,5 рази (відповідно 8 та 19,8 млн грн., більше на 11,8 млн грн.), "Січ-1М" — майже у 2 рази (відповідно 17 та 33,1 млн грн., більше на 16,1 млн грн.).

Так само на виконання проекту "Хвиля" за цільовою програмою "Розвиток базових елементів і прогресивних технологій космічної техніки" передбачено виконання робіт у сумі 45 млн грн., фактично спрямовано 85,2 млн грн., тобто більше на 40,2 млн грн., або майже вдвічі.

Головна причина наведених розходжень — неточність визначення експертами попередньої вартості проектів за Космічною програмою у зв'язку з новизною створюваної науково-технічної продукції та відсутністю її аналогів у світі.

Крім того, перевищення витрат за темами "Січ-1М" та "Мікросупутник" зумовлене зростанням упродовж 2003—2007 років цін на матеріали та комп-

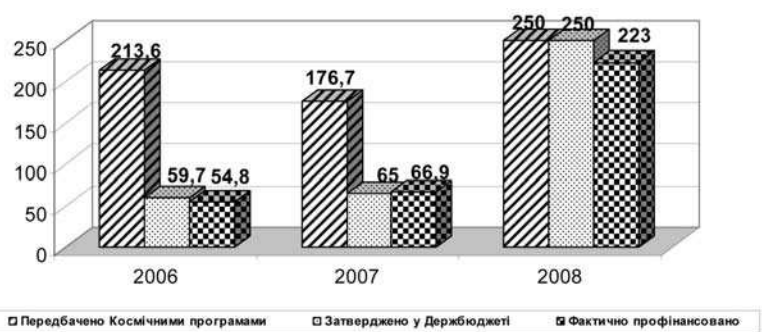


Рис. 1. Бюджетне фінансове забезпечення за КПКВ 6381040 2006—2008 роках, млн грн.

лектуючі, а також підвищенням підприємствами Російської Федерації тарифів на транспортування та послуги запуску.

Водночас за напрямом "Космічні апарати" роботи проектами за "Інтербол — прогноз" (65 млн грн.) та "Січ-3" (70 млн грн.) не розпочинались та не фінансувались.

Крім того, за 5 напрямками (18 проектів), на які передбачалося використати бюджетні 70 млн грн., роботи не проводилися, зокрема: "Космічне двигунобудування" (23 млн грн.); "Перспективні космічні дослідження" (20 млн грн.); "Прикладні науково-технічні та технологічні дослідження" (18 млн грн.); "Впровадження космічних технологій в інші галузі економіки" (9 млн грн.).

З решти 18 напрямів не фінансувався 21 проект на загальну суму 308 млн грн.

Однак, незважаючи на прорахунки у плануванні, що спричинили значні відмінності між очікуваними та досягнутими результатами, прийнята Космічна програма на 2003—2007 роки не коригувалася.

По-друге, не мали реального підґрунтя окреслені Космічними програмами фінансові джерела, за рахунок яких планувалося виконати поставлені завдання.

Зокрема, у 2006—2007 роках можливості державного бюджету не дозволяли здійснювати асигнування в обсягах, які передбачалися у Космічній програмі на 2003—2007 роки, тому суми передбачених державною програмою та проведених видатків відрізнялися у декілька разів.

Крім того, декларативними та нереальними виявилися і визначені цією Космічною програмою позабюджетні джерела, з яких мало надійти 2,1 млрд грн., або 60 % загальноного фінансового забезпечення.

Позабюджетні ресурси передбачалося направити на потреби розвитку, зокрема космічних комплексів — у сумі 1,6 млрд грн. (75 %), супутникових систем телекомунікацій — 410 млн грн. (19 %), наземної інфраструктури навігаційних і спеціальних інформаційних систем, базових елементів і прогресивних технологій космічної техніки — 117 млн грн. (6 %).

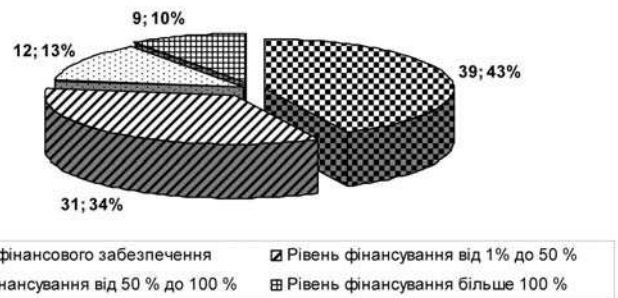


Рис. 2. Стан фінансового забезпечення наукових проектів, передбачених Космічною програмою на 2003—2007 роки (кількість проектів, у % до загальної кількості)

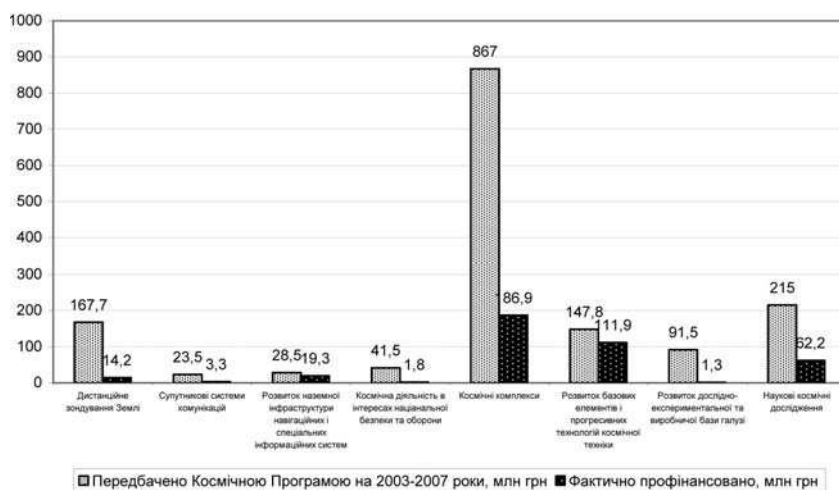


Рис. 3. Бюджетне фінансове забезпечення виконання Космічної програми на 2003—2007 роки, млн грн.

При цьому Космічною програмою на 2003—2007 роки не було встановлено, з яких джерел, у які періоди та способи будуть залучені не бюджетні фінансові ресурси. Так само Космічною програмою на 2008—2012 роки не визначено походження інвестиційних 1035 млн грн., і, зокрема, у 2008 році — 100 млн грн., які залучити не вдалося.

Як наслідок — впродовж 2003—2004 років з позабюджетних джерел (позикові банківські кошти) надійшло тільки 819,4 млн грн. (40 %), які спрямовано на розвиток космічних комплексів.

Оскільки плани щодо залучення не бюджетних інвестицій не були виконані, потреби розвитку супутникових систем комунікацій фінансувалися виключно за кошти державного бюджету. При цьому бюджетне фінансове забезпечення зумовило незначущість отриманих результатів.

Так, дотепер у стадії побудови перебуває вітчизняна система супутникового зв'язку, на яку із передбачених 17,5 млн грн. (на 2003—2007 роки — 15 млн грн., на 2008 рік — 2 млн грн.) фактично спрямовано 2,8 млн грн., тобто 16 %.

Роботи зі створення Національної супутникової системи зв'язку з українським телекомунікаційним супутником (далі — НССЗ) розпочалися у процесі реалізації першої Державної космічної програми (1994—1997 років). Однак, через брак коштів цю роботу не було завершено. До 2006 року було збудовано лише першу чергу супутникової розподільчої мережі телерадіомовлення, а саме: центральну приймально-передавальну супутникову станцію у Києві та розміщені на території України 40 супутникових приймальних станцій у всіх обласних центрах та 15 важкодоступних гірських районах Закарпаття (із 240 передбачених технічним проектом) [7; 8].

За цей час на створення НССЗ було витрачено загалом бюджетних 22 млн грн., однак це не дозволило отримати очікуваних результатів.

Не повною мірою виконувалися передбачені на 2006—2008 роки заходи щодо подальшого розвитку НССЗ.

Постановою уряду від 03.05.2007 № 696 "Про заходи щодо створення національної супутникової системи зв'язку" утворено Міжвідомчу координаційну раду із створення національної супутникової системи зв'язку на чолі з Першим віце-прем'єр-міністром України та затверджено план заходів щодо створення НССЗ.

Заключним заходом цього плану на 2007 рік визначено підготовку та проведення міжнародного тендеру на створення національного супутника зв'язку та мовлення. Однак дотепер цей тендер не проведено.

Зволікання зі створенням НССЗ може мати важкі економічні наслідки для нашої держави, адже геостаціонарна орбіта майже сповна завантажена космічними апаратами, а частотно-орбітальний ресурс майже повністю вичерпаний. Тому, якщо за рішенням Міжнародного союзу електрозв'язку ще донедавна за Україною було закріплено на геостаціонарній орбіті 5 позицій, то через несвоєчасне освоєння цих ресурсів на сьогодні — тільки одну позицію (38,2 градуса східної довготи — до 2018 року) [8; 9].

Варто також зазначити, що необхідність створення національного супутника зв'язку та мовлення і завершення побудови супутникової розподільчої мережі випливає і з міжнародних зобов'язань нашої держави щодо переходу на цифрове телерадіомовлення до липня 2015 року.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, необхідно зауважити, що нереалістичними були Космічні програми в частині фінансового забезпечення виконання великої кількості наукових проектів та впровадження їх результатів у виробництво інноваційної продукції.

Зокрема, Космічна програма на 2003—2007 роки базувалася на неточних розрахунках та не корегувалась відповідно до реальних фінансових потреб і можливостей космічної галузі.

Крім того, існують прогалини в системі нагляду за виконанням заходів Космічних програм та досягнутими результатами, які зумовлюють неефективні бюджетні витрати.

Зокрема, не здійснено структурної перебудови космічної галузі, що зумовило низьку економічну ефективність та збільшення вартості робіт, які оплачувалися з державного бюджету.

Література:

1. Закон України "Про космічну діяльність" від 15.11.1996 № 502-96-ВР.
 2. Державна космічна програма на 1993—1997 роки.
 3. Загальнодержавна (Національна) космічна програма на 1998—2002 роки.
 4. Загальнодержавна (Національна) космічна програма України на 2003—2007 роки, затверджена Законом України від 24 жовтня 2002 року N 203-IV.
 5. Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008—2012 роки, затверджена Законом України від 30.09.2008 № 608-VI.
 6. Програма реформування (реструктуризації) та розвитку космічної галузі на період до 2008 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1455.
 7. Перелік заходів з розвитку космічної діяльності та виробництва космічної техніки на 2008 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.11.2007 № 991.
 8. Висновок незалежних аудиторів від 13.02.2009 за результатами перевірки балансу бінаціональної компанії "Алкантара Циклон Спейс".
 9. Аудиторські звіти (інформація) за результатами державного фінансового аудиту діяльності.
- Стаття надійшла до редакції 01.02.2010 р.*