

# УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 336.131

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

## УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ КАК ФАКТОР НЕЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

*Рассмотрены проблемы функционирования бюджетного механизма. Исследованы причины и факторы, влияющие на рост бюджетных нарушений. Предложены меры по снижению негативных тенденций и обеспечению рационального использования бюджетных назначений с целью достижения программных целей.*

**Ключевые слова:** бюджетная система, бюджетный механизм, неэффективное использование средств, нецелевое использование средств, бюджетный процесс, управленческие решения.

*The problems of the functioning of a budget mechanism are considered, and the causes and factors affecting the growth of budgetary violations are studied. Some measures aimed at a decrease of negative tendencies and at the backing of a rational use of budgetary allotments with the purpose to attain the program goals are proposed.*

**Keywords:** budget system, budget mechanism, inefficient usage of funds, nontarget usage of funds, budgetary process, managerial decisions.

Выполнение стратегических целей по развитию национальной экономики, наращиванию объемов производства, предоставлению качественных услуг и повышению социальных стандартов требует огромных усилий, в первую очередь стремления общества достичь поставленной цели, используя значительные природные, материальные и финансовые ресурсы.

Международный опыт учит, что достичь успеха в социально-экономической сфере, обеспечив повышение уровня и качества жизни населения, можно только благодаря сосредоточению финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития, рациональном и эффективном использовании всех потенциальных возможностей для выполнения четко определенных целей. Поэтому государственные финансы, прежде всего, бюджетная система, путем соответствующего их распределения должны обеспечить структурную перестройку экономики, ускорение научно-технического прогресса, повышение эффективности производства и уровня жизни народа <sup>1</sup>. Так, А. А. Любич отмечает, что успех финансовой политики заключается в ее результативности, способности финансовой системы гарантировать выполнение самых важных функций государства и реализовывать его национальные интересы, поддерживать баланс между внутренними и внешними интересами страны и укреплять ее геополитические позиции, сохранять внутренний социальный покой и социально-экономическую стабильность <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Предборський В. А., Гарін Б. Б., Кухаренко В. Д. Економічна теорія. К., "Кондор", 2003, с. 284.

<sup>2</sup> См.: Любич О. О. Теоретичні основи прийняття фінансових рішень на макрорівні. К., НДФІ, 2004, с. 32.

К сожалению, сегодняшние тенденции социально-экономического развития Украины и практика применения бюджетных средств указывают на существование значительных перекосов и проблем. Их используют неэффективно, к тому же распространено нецелевое расходование бюджетных средств<sup>3</sup>. Так, в 2009 г. Счетной палатой установлены факты неэффективного (на 11 млрд. 454,3 млн. грн.) и незаконного (в том числе нецелевого) расходования средств на сумму 21 млрд. 535,9 млн. грн.<sup>4</sup>. В 2010 г. было обнаружено, что незаконное (в том числе нецелевое) использование составило 16 млрд. 118,5 млн. грн., а неэффективное – 14 млрд. 398,3 млн. грн.<sup>5</sup>. Такие масштабы указывают на то, что потенциальные возможности бюджетной системы еще не полностью задействованы для решения безотлагательных проблем социально-экономического развития, поэтому и не дают весомых результатов. Причиной этого является низкий уровень применения государством инструментов стимулирования высокопроизводительного труда, а также сосредоточения усилий распорядителей и получателей бюджетных средств на достижении положительного конечного итога по каждой государственной или бюджетной программе.

Следует отметить, что вопросы эффективности бюджетных расходов актуальны не только для Украины. Так, президент РФ В. В. Путин отметил: “Над качеством планирования и использования федеральными ведомствами бюджетных ассигнований необходимо серьезно работать. Это касается как федеральных целевых программ, так и текущих расходов. Ежегодно выявляются немалые объемы неэффективных расходов и программ. Однако после того, как эти неэффективные расходы выявлены, они зачастую практически никак не корректируются. Даже официальное признание неэффективности расходов, отсутствие результатов в достижении поставленных целей не ведут к каким-либо последствиям для ответственных лиц. Финансирование таких мероприятий, как правило, продолжается”<sup>6</sup>. Также он высказал обеспокоенность по поводу структуры бюджетных расходов, которая “не является оптимальной для стимулирования экономического развития”, и подчеркнул, что “бюджетная политика во многом остается непонятной для общества”, а финансово-экономическое обоснование решений, ведущих к новым расходам, осуществляется “на низком уровне”<sup>7</sup>. Например, проблемы эффективности бюджетных расходов в странах ЕС, в первую очередь в Греции, Ирландии, Италии, Испании, вынуждают их правительства применять строгие меры в бюджетной дисциплине, уменьшать расходы, обеспечивая экономию и рациональное использование бюджетных средств ради финансовой устойчивости.

Наши исследования доказывают, что неэффективное финансирование и увеличение количества бюджетных нарушений несут значительные экономические риски, связанные с фактическим срывом выполнения бюджетных программ и невыполнением целей, на которые выделяются бюджетные средства. Эти риски проявляются несвоевременным введением в эксплуатацию пусковых объектов, ростом численности долгостроев, распылением бюджетных средств, невыполнением программ социальной защиты населения и т. д.

Бюджетная система Украины, призванная быть справедливой и непредвзятой при распределении общественных богатств между гражданами и территориальными общинами, к сожалению, не выполняет полностью функции, возложенные на нее Конституцией (ст. 95). Как свидетельствуют результаты проведенных Счетной

<sup>3</sup> См.: Предборський В. А., Гарін Б. Б., Кухаренко В. Д. Указ. труд, с. 321.

<sup>4</sup> См.: Звіт Рахункової палати України за 2009 рік. К., 2010, с. 25.

<sup>5</sup> См.: Звіт Рахункової палати України за 2010 рік. К., 2011, с. 24.

<sup>6</sup> См.: <http://www.delo.ua> – 180252.

<sup>7</sup> Главное – эффективность бюджетных расходов. “Финансы” № 5, 2011, с. 5 (<http://www.asks.ru/blogs/221111/1437/>).

палатой аудитов, стоимость предоставленных социальных услуг существенно отличается в зависимости от территорий. Например, в 2010 г. в общеобразовательных школах-интернатах для детей-сирот в Харьковской области фактические расходы на одного ученика были в 1,6 раза выше, чем в Днепропетровской, и в 1,4 раза — чем во Львовской. Даже в границах одной Харьковской области размер расходов на лекарства в медицинских заведениях колебался в 2011 г. от 4,5 грн. до 21,4 грн. на одно койко-место, на питание — от 2,9 грн. до 10,9 грн.<sup>8</sup> Такие неравномерность и предвзятость при распределении общественного богатства вызывают недоверие населения к власти и усиление социальной напряженности в обществе.

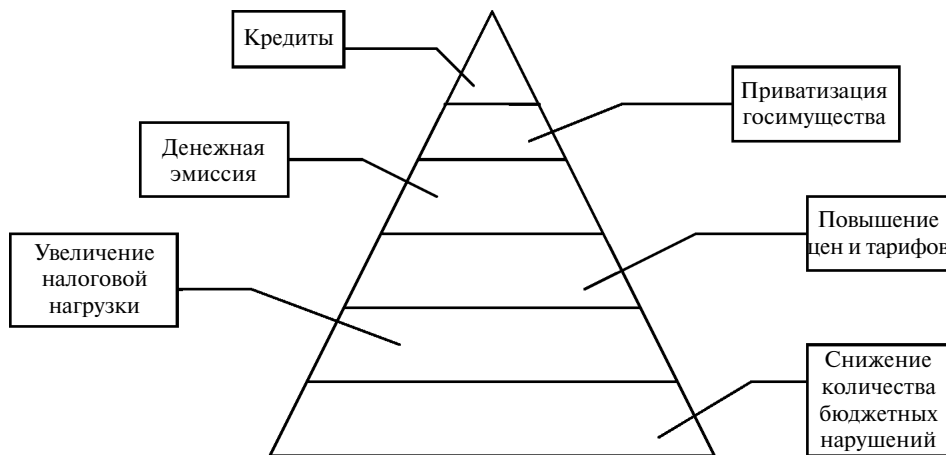
Проблемы результативности функционирования бюджетной системы рассматриваются, в частности, в научных трудах таких отечественных авторов, как В. Г. Демьянишин, И. В. Запатрина, Л. В. Лысяк, С. В. Слухай, И. Я. Чугунов и др. Однако нам не известны научные наработки, где бы осуществлялся анализ причин возникновения бюджетных нарушений и их влияния на общественные социально-экономические процессы. Цель статьи — определить эти причины, исследовать факторы, влияющие на неэффективные и необоснованные действия участников бюджетного процесса и приводящие к нецелевому и неэффективному использованию бюджетных средств. Следует отметить, что первопричиной возникновения определенного научного интереса были следующие факты. Во-первых, ежегодный рост объемов бюджетных нарушений отрицательно сказывается на показателях социально-экономического развития страны. Во-вторых, данная проблема, имеющая все признаки системного явления в бюджетной системе Украины, почему-то не привлекает достаточного внимания ученых, следовательно, не разрабатываются действенные, научно аргументированные меры по сдерживанию ежегодного увеличения объемов неэффективного финансирования. Поэтому ее изучение, как и разработка некоторых концептуальных принципов по преодолению этого позорного явления, крайне актуальны.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что вопросы снижения количества бюджетных нарушений и обеспечения рационального и эффективного использования бюджетных средств, к сожалению, находятся в нижней части пирамиды приоритетов потенциальных возможностей (рис. 1). Этот тезис подтверждают и результаты аудиторских проверок распорядителей и получателей бюджетных средств: для центральных и местных органов власти эффективность использования бюджетных средств при решении безотлагательных социально-экономических проблем не находится среди приоритетных направлений их деятельности. По нашему мнению, в условиях мирового финансового кризиса снижение количества нарушений в бюджетной сфере и обеспечение строгой бюджетной дисциплины с целью рационального использования каждой бюджетной гривни являются надежными источниками стабилизации финансовой системы страны и весомыми факторами содействия решению неотложных проблем развития на пути к достижению приоритетных социально-экономических целей.

Из рис. 1 видно, что решение проблем социально-экономического характера для органов всех уровней государственной власти основывается, прежде всего, на получении средств от приватизации государственного имущества и привлечении очередных траншей кредитов. Однако проблемы снижения количества бюджетных нарушений, обеспечения эффективного и рационального использования бюджетных ресурсов, достижения конкретных целей, к сожалению, не относятся к первоочередным интересам государственных должностных лиц всех уровней. Причиной этого являются недостаточные интеллектуальные усилия, нехватка знаний и навыков должност-

<sup>8</sup> См.: Відносини між державним і місцевими бюджетами потребують оптимізації. Рахункова палата України. К., 2012 (<http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16739647>).

ных лиц государственных структур для эффективного управления бюджетными ресурсами. Поэтому фактор снижения количества бюджетных нарушений, особенно в нынешних социально-экономических условиях, когда отсутствуют действенный контроль и влияние на деятельность распорядителей финансов, не рассматривается властью как важное условие обеспечения финансово-экономической стабильности, достижения конкретных экономических, социальных, экологических и других общественно важных целей и результатов. Анализируя их возникновение, мы пришли к выводу, что в большинстве случаев (70%) первопричиной являются неэффективные управленческие решения, принятые под влиянием так называемого человеческого фактора, связанного с профессиональным мастерством должностных лиц (недостаточным его уровнем, их низкой ответственностью).



**Рис. 1. Пирамида потенциальных возможностей**

Таким образом, бюджетный механизм, олицетворяющий формы и методы формирования и использования бюджетных ресурсов, пока не является действенным инструментом реализации социально-экономической политики Украины. Проведенные Счетной палатой в течение 2011 г. и января – марта 2012 г. аудиты и другие мероприятия по контролю выполнения государственных и бюджетных программ засвидетельствовали недостатки при использовании бюджетных средств и принятии управленческих решений, которые привели к неэффективному их использованию.

Например, Министерство здравоохранения не ввело эффективную систему обеспечения больных лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения за счет средств госбюджета. В результате социально незащищенные слои населения вовремя и в полном объеме не получили жизненно необходимую медицинскую помощь<sup>9</sup>. Проведенный аудит финансирования библиотечного дела Министерством культуры установил, что из-за отсутствия эффективных управленческих решений и необходимых расходов библиотечные фонды не пополнялись новыми изданиями, то есть были нарушены конституционные права граждан на доступ к информации, знаниям и культурным ценностям<sup>10</sup>. Результаты аудита деятельности Государственной архивной службы по использованию средств на формирование национального архивного фонда и архивное дело засвидетельствовали,

<sup>9</sup> См.: Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік. Рахункова палата України. К., 2012, с. 30 ([http://portal.rp.int/img/files/Buletyn\\_vykon\\_budg\\_2011.pdf](http://portal.rp.int/img/files/Buletyn_vykon_budg_2011.pdf)).

<sup>10</sup> См.: Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України на бібліотечну справу. Рахункова палата України. К., 2012, с. 29 ([http://portal.rp.int/img/files/Bulet\\_biblio.pdf](http://portal.rp.int/img/files/Bulet_biblio.pdf)).

что эта отрасль развивается крайне медленно, а управленческие решения не обеспечили выполнение поставленных Кабинетом Министров задач. Кроме того, она неэффективно использовала 18,9 млн. грн., направленные на реконструкцию и развитие комплекса сооружений центральных государственных архивов, поскольку приобретенное оборудование более трех лет не используется, к тому же не реализуются результаты исследований 5 прикладных научных разработок, на выполнение которых израсходован 1 млн. грн.<sup>11</sup>.

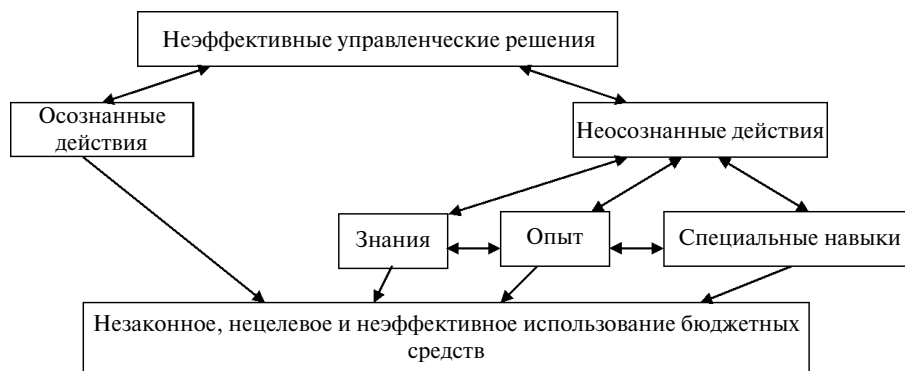
Также является неудовлетворительной и неэффективной деятельность Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства по обеспечению населения Украины питьевой водой гарантированного качества. Финансирование мероприятий Общегосударственной программы «Питьевая вода Украины» не происходит в запланированных объемах. Законом о госбюжете для нее были утверждены средства в размере 400,2 млн. грн. Министерство финансов из них выделило лишь 264,9 млн. грн., однако использовано было всего 154,2 млн. грн., а остальное – возвращено. Значительная часть бюджетных ассигнований (94,7 млн. грн., или 23,7%) была выделена Министерством финансов в последние дни декабря 2011 г., поэтому платежи по оплате мероприятий программы Государственная казначейская служба не провела, что обусловило уменьшение необходимых объемов выполненных работ. В отдельных регионах они вообще не были начаты (Полтавская область, Севастополь) или выполнялись в незначительных объемах (Черкасская и Киевская области)<sup>12</sup>.

Мы установили, что по своей сути неэффективные управленческие решения делятся на два типа: *осознанные* и *неосознанные* действия должностных лиц. Осознанные действия являются следствием четко спланированных организационно-методических мер, направленных на завладение бюджетными средствами или получение выгоды отдельными лицами либо группами заинтересованных в наживе людей. Они формируются под влиянием общественно-психологического аспекта, то есть среды, где развиваются социально-экономические отношения и которая создана в результате коррупции и низкого уровня участия общественности в процессах, происходящих в стране (контроль над органами государственной власти, в том числе над эффективностью использования бюджетных средств). Неосознанные действия должностных лиц являются следствием организационно-административной системы подбора кадров в общегосударственной системе управления (особенно это касается ответственных должностей в государственном управлении). Ведь недостаточно подготовленные (в теоретическом и практическом плане) должностные лица с низким уровнем знаний, опыта, отдельных профессиональных навыков не способны вовремя принимать взвешенные, обоснованные решения.

На рисунке 2 видно, что отдельно взятые знания, опыт, специальные навыки, все профессиональные свойства, взятые вместе, а также другие качественные, полезные способности, которыми, по сути, должен владеть каждый профессионал, непосредственно влияют на неосознанные действия власть имущих и принятие ими неэффективных управленческих решений. Независимо от того, осознанно или неосознанно должностное лицо приняло то или иное решение, они в любом случае ведут к единому результату – бюджетным нарушениям (в том числе к незаконному, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных средств). Их возникновение проявляется в несоблюдении норм действующего законодательства, игнорировании нормативно-правовых актов или осуществлении неправомерных поступков, что отражается на достижении поставленной цели каждой бюджетной программы.

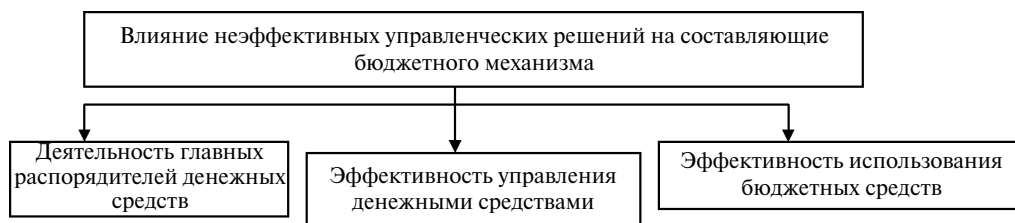
<sup>11</sup> См.: Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік, с. 34.

<sup>12</sup> См.: т а м ж е.



**Рис. 2. Факторы, формирующие неэффективные управленческие решения и их результат**

Мы провели анализ неэффективных управленческих решений, которые чаще всего принимали участники бюджетного процесса в 2002–2012 гг. и пришли к выводу, что сфера их влияния распространяется на 3 основных направления (рис. 3) бюджетного механизма.



**Рис. 3. Влияние неэффективных управленческих решений на составляющие бюджетного механизма**

Первое – *деятельность основных распорядителей средств*. По этому направлению было исследовано, как неэффективные управленческие решения влияют на качество выполнения ими программных мероприятий (согласно возложенным на них задачам и функциям), а также на их управление имуществом и другими средствами, входящими в сферу их ответственности. Примером может быть Кабинет Министров Украины, деятельность которого влияет на главных распорядителей средств, других исполнителей программных мероприятий и своевременное принятие ими обоснованных решений, обеспечивающих надежное, эффективное функционирование всего бюджетного механизма и рациональное использование финансов.

Второе направление касается вопроса *эффективности управления бюджетными средствами* всеми участниками бюджетного процесса, третье – *эффективности их использования*. Так, к неэффективным управленческим решениям, связанным с уровнем управления бюджетными средствами, относятся:

- возврат в конце года в государственный бюджет значительных сумм неиспользованных средств;
- необоснованность планирования и распределения средств главным распорядителем, что ведет к сосредоточению на счетах значительных остатков ассигнований;
- необоснованное планирование расходов бюджетной программы, ведущее к неиспользованию предусмотренных финансов;
- распыление бюджетных средств, ведущее к затягиванию сроков строительства и, соответственно, увеличению его стоимости;

- распыление бюджетных средств между объектами с низким уровнем строительной готовности;
- неэффективное планирование расходов госбюджета, поскольку плановые показатели не подтверждаются экономическими расчетами;
- прекращение финансирования строительства одних зданий и начало финансирования и сооружения других, что обуславливает рост объемов незавершенного строительства, количества “долгостроев” и отрицательно влияет на выполнение мероприятий программы;
- финансирование программных мероприятий не в полном объеме и непропорционально;
- неполное освоение средств госбюджета в условиях ограниченного финансирования.

К неэффективным управленческим решениям, связанным с качеством использования бюджетных средств, относятся:

- перенесение сроков введения объектов в эксплуатацию, вследствие чего стоимость строительства с момента создания и утверждения проектно-сметной документации до момента заключения договора подряда вырастает в несколько раз;
- распределение бюджетных средств с нарушением установленных сроков;
- принятие главным распорядителем средств и распорядителями более низкого уровня управленческих решений, противоречащих действующим нормативно-правовым актам и ведущих к бюджетным правонарушениям при использовании бюджетных средств;
- проведение строительных работ без соответствующего разрешения, что ведет к дополнительным расходам на корректировку проекта строительства, а также его легализацию;
- отсутствие контроля со стороны распорядителя за целевым использованием аванса, что ведет к длительному отвлечению бюджетных средств (например, на кредитование коммерческих структур);
- неэффективное использование материальных и финансовых ресурсов при реализации программных задач, вследствие чего государство несет потери в виде недостаточного поступления средств в бюджеты всех уровней;
- несвоевременное и необоснованное принятие решений, что ведет к неэффективному использованию средств;
- освоение бюджетных ассигнований, которое не дает позитивных социально-экономических результатов.

К неэффективным управленческим решениям, связанным с деятельностью главных распорядителей средств и выполнением ими программных мероприятий, относятся:

- формирование государственного заказа, осуществляемое без учета реальных показателей, что обуславливает неэффективное использование средств госбюджета и не решает проблему;
- деятельность Кабинета Министров Украины и главных распорядителей средств, не обеспечивающая комплексное решение поставленных задач;
- отсутствие действенного контроля со стороны главного распорядителя средств над выполнением условий договора подряда, что ведет к потерям бюджета или дополнительным бюджетным расходам;
- неспособность главного распорядителя средств обеспечить эффективное управление имуществом, хотя оно находится в сфере его ответственности;
- отсутствие согласованной, комплексной системы действий центральных и местных органов исполнительной власти по эффективному выполнению мероприятий государственных программ;

– дополнительное выделение из госбюджета средств, существенно превышающих сметную стоимость, – вопреки Бюджетному кодексу Украины и другим нормативно-правовым актам, а также без согласия министерств и других органов;

– неэффективное действие организационного механизма управления программой, несвоевременное выделение Минфином бюджетных ассигнований, финансирование не в полном объеме из местного бюджета, что обуславливает невыполнение запланированных объемов работ на объектах, переход значительной части бюджетных средств в дебиторскую задолженность с одновременным возникновением кредиторской задолженности;

– организационное обеспечение управления финансами госбюджета и заключение договоров, осуществляемых главным распорядителем средств и распорядителями более низкого уровня с нарушением требований действующего законодательства;

– не включение объектов, принятых государственной комиссией в эксплуатацию, в государственную статистическую отчетность; отсутствие соглашений о поставке на эти объекты необходимых для их функционирования ресурсов; отсутствие актов принятия-передачи объектов на баланс эксплуатирующим организациям для осуществления их эксплуатации и обеспечения надлежащего функционирования;

– управление объектами, возведенными за счет средств госбюджета, и процессом их передачи в эксплуатацию, приобретающее неуправляемый характер и ведущее к незаконной передаче государственного имущества в собственность коммунальным и другим негосударственным эксплуатирующим организациям.

Неэффективные управленческие решения достаточно разнообразны, все зависит от отрасли и сферы экономической деятельности. К тому же сам процесс принятия не всегда правильных и экономически целесообразных решений осуществляется при разных обстоятельствах и по разным схемам, а также значительно распространен в бюджетной системе Украины, что угрожает ее финансовой безопасности. Так, А. С. Власюк утверждает, что исполнительная власть должна сделать акцент на оперативном учете таких рисков и угроз<sup>13</sup>. Для этого нужно повысить эффективность соответствующих решений на государственном и местном уровнях. Принятые неэффективные управленческие решения ведут к срыву выполнения бюджетных, государственных, отраслевых, местных программ, что влечет за собой промедление в решении проблем, принятие необоснованных решений или неполное выполнение мероприятий и задач программ и т. д. Они тормозят экономический рост и темпы увеличения производительности труда. В качестве примера можно привести не закупленное либо, наоборот, закупленное медицинское оборудование, которое годами не эксплуатируется, морально устаревает или физически изнашивается и со временем может превратиться в груды металлолома. Точно так же вовремя не введенные в эксплуатацию завершенные объекты в дальнейшем будут нуждаться в дополнительных бюджетных ассигнованиях.

Использование бюджетных средств вопреки бюджетным программам не позволяет подготовить высококвалифицированные кадры для нужд отечественной экономики, создать новейшие технологии, обеспечить рост фондовооруженности предприятий. Г. Мэнкью утверждает: “Фундамент высокого уровня жизни – это повышение производительности, а значит, обеспечение доступа работников к образованию, передовым технологиям, средствам и орудиям труда”<sup>14</sup>. Неудачные управленческие решения, независимо от отрасли или сферы экономики, тормозят

<sup>13</sup> См.: В л а с ю к О. С. Модернізація фінансової стратегії України: виклики міжнародного середовища та внутрішні пріоритети розвитку. “Фінанси України” № 1, 2012, с. 18–27.

<sup>14</sup> См.: М э н к ь ю Н. Г. Принципы макроэкономики. 4-е изд. (Пер. с англ.). СПб., “Питер”, 2008, с. 38.



позитивные сдвиги в вопросах роста производства, наращивания ВВП, уровня и качества жизни населения.

Непрофессиональные управленческие действия, начиная с планирования и заканчивая финансированием, невыполнение требований Бюджетного кодекса, которые содержатся в п. 6 ст. 7 и предусматривают достижение целей с максимальным результатом при использовании запланированных бюджетных ассигнований, являются причинами неэффективного использования средств<sup>15</sup>. Расходы госбюджета по своей сути – экономический инструмент обеспечения справедливости и полезности по отношению к каждому гражданину. Они должны направляться на выравнивание доходов отдельных слоев населения, что может быть достигнуто только в условиях экономического роста и демократического развития общества<sup>16</sup>.

Изменить ситуацию, связанную с ростом количества принятых неэффективных управленческих решений, и уменьшить масштабы бюджетных нарушений можно за счет совершенствования бюджетного законодательства. Приведенный в Бюджетном кодексе<sup>17</sup> перечень бюджетных нарушений (ст. 116) не включает всех их возможных видов, в том числе вызванных такими неэффективными решениями. По нашему мнению, в ст. 116 необходимо нерациональное использование суммы от 1 млн. грн. признать нарушением, если речь идет о несоблюдении норм бюджетного законодательства относительно составления, рассмотрения, утверждения, внесения изменений, выполнения бюджета и отчета об этом. Процесс должен сопровождаться дисциплинарно-административными или судебными мероприятиями, которые влияют на лица, допустившие данное нарушение.

Со временем эту сумму можно было бы снизить, например, до 700 тыс. грн., далее – до 500 тыс., а потом еще уменьшать, вплоть до полной ликвидации бюджетных нарушений. Необходимо вовремя и квалифицированно вносить изменения и дополнения в Бюджетный кодекс и другие законы с целью уменьшения количества нарушений и повышения эффективности использования бюджетных средств.

Применение ступенчатой структуры ответственности за совершенное бюджетное нарушение будет дисциплинировать всех участников процесса, способствовать их стремлению решать безотлагательные проблемы и ликвидировать существующие пробелы, в том числе в законодательстве и нормативно-правовом обеспечении. Кроме того, участники бюджетного процесса, готовя отчет о завершении программы и использовании бюджетных средств, должны предоставлять главному распорядителю информацию о достигнутых фактических результатах, а тот, в свою очередь, – правительству для корректировки, реагирования и принятия соответствующих мер. Отчитываться нужно не формально, а обязательно указывать и обосновывать причины задержки, частичного невыполнения программы или полного ее срыва, акцентировать внимание на тех недостатках, которые, по мнению распорядителя средств, тормозили полномасштабную реализацию мероприятий.

Необходимо законодательно закрепить норму, по которой распорядители и получатели бюджетных средств (в лице их руководителей) за впервые выявленные контрольными органами бюджетные нарушения в размере до 1 млн. грн. предупреждаются, во второй раз – получают строгий выговор, в третий – увольняются с должности. Другого пути, чтобы изменить ситуацию, сложившуюся с бюджетными нарушениями, практически нет. Оценивать же работу руководителей центральных и местных органов власти стоит по конкретным результатам их деятельности, а также достигнутым ими и

<sup>15</sup> См.: Р а д и о н о в Ю. Д. Об использовании межбюджетных трансфертов. “Экономика Украины” № 9, 2010, с. 50–59.

<sup>16</sup> См.: Ф е щ е н к о Л. В., П р о н о з а П. В., К у з ь м и н ч у к Н. В. Бюджетна система України. Навч. посібник. К., “Кондор”, 2008, с. 147.

<sup>17</sup> См.: Бюджетний кодекс України, прийнятий Законом України № 2456-VI от 8 июля 2010 г.

их структурными подразделениями определенным показателям в экономической, социальной, экологической и других сферах общественной жизни.

За счет переобучения и повышения квалификации управленцев необходимо постепенно менять взгляды распорядителей и получателей бюджетных средств на выполнение поставленных перед ними задач. Это даст возможность сформировать новую генерацию эффективных менеджеров, а всем должностным лицам в сфере государственного управления — осознать, что принимать своевременные, эффективные, квалифицированные решения с целью рационального использования бюджетных средств и достижения конкретных результатов — важное, современное требование времени. То есть необходимо учиться так управлять финансовыми ресурсами, чтобы достигать целей более экономным, эффективным и результативным способом.

Мы разделяем взгляды В. В. Нестерова и Н. С. Желтова, которые отмечают, что, “имея такой финансовый рычаг, как распределение денежных доходов, и умело управляя им, государство может эффективно стимулировать или сдерживать развитие того или иного экономического процесса”<sup>18</sup>. К сожалению, из-за отсутствия действенного механизма, который бы предотвращал принятие неэффективных управленческих решений, обеспечить рациональное использование средств и продвижение нашей страны вперед невозможно. Исправить положение можно, двигаясь в двух направлениях: *использовать инновационные методы управления финансами и улучшить качество существующих инструментов использования ресурсов*, в том числе за счет снижения прямых потерь от нарушений при освоении бюджетных средств.

Уменьшать количество принятых неэффективных управленческих решений стоит как на местном, так и на общегосударственном уровнях. Например, Кабинет Министров Украины, принимая решение о финансировании любой государственной или бюджетной программы, должен детально проанализировать позитивные и негативные стороны этого проекта. При реализации программы, касающейся, например, строительства автомагистрали, мостового перехода, тоннеля, завода или дамбы, правительство должно считаться с финансовыми расходами и реальной пользой данного проекта, а также возможными социальными, экологическими или другими последствиями. И если расходы на реализацию этого проекта будут превосходить будущие прибыль, пользу либо выгоду, то такую программу принимать не стоит. При этом следует помнить, что даже в условиях мирового финансового кризиса экономия бюджетных средств совсем не означает их минимизацию, наоборот, распределение финансовых ресурсов государства необходимо продолжать до тех пор, пока уже невозможно будет получать выгоду от дальнейшего их перераспределения. Такой подход, по нашему мнению, является экономически прогнозируемым, взвешенным и позволит получить в перспективе большие экономические и социальные дивиденды.

Мы понимаем, что даже должностные лица в правительстве не всегда могут руководствоваться чисто экономическими или социальными интересами, поскольку их пребывание во власти зависит от политической конъюнктуры и того, что они обещали избирателям. Иногда выполнение этих обязательств не имеет ничего общего со стратегией развития страны, экономической целесообразностью и эффективностью использования бюджетных средств, поскольку лоббирует интересы отдельных групп населения, территорий, отраслей экономики и т. д. Надеемся, со временем не обещания, а конкретные дела, влияющие на уровень и качество жизни, станут основным критерием оценки деятельности должностных лиц, ведь достичь конкретных результатов можно только благодаря эффективным управленческим решениям и рациональному использованию бюджетных средств.

---

<sup>18</sup> Нестеров В. В., Желтов Н. С. Финансовая система и экономика. М., “Финансы и статистика”, 2004, с. 17.

Позитивным фактором влияния на принятие должностными лицами квалифицированных, обоснованных, эффективных управленческих решений является введение прозрачной системы управления бюджетными средствами и имуществом, находящимся в государственной собственности. Подконтрольность общественности всех без исключения действий управленцев, связанных с выполнением ими функций государства, потребует от них полномасштабного и прозрачного отчета о достигнутых результатах и принятых решениях. Такой подход даст возможность выдвигать на ключевые должности государственного управления действительно профессиональных, компетентных менеджеров с соответствующими знаниями и опытом, а также снизит количество бюджетных нарушений и обеспечит динамичное социально-экономическое развитие Украины.

Статья поступила в редакцию 16 мая  
и была обновлена 11 июня 2012 г.

УДК [338.534:658.264] (477)

А. В. БАБАК,  
директор ООО “Институт местного развития”

## ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ БАЗЫ АКТИВОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ В УКРАИНЕ

*Проанализирован международный опыт определения регуляторной базы активов и амортизационных отчислений при введении среднесрочного регуляторного периода ценообразования. Предложено для предприятий частного сектора в сфере теплоснабжения, действующих на условиях аренды или концессии, принимать на момент перехода к стимулирующему регулированию тарифов регуляторную базу активов, равную нулю. Также рекомендовано включать в регуляторную базу активов балансовую стоимость активов, созданных самостоятельно частной компанией или строительство которых не завершено, хотя согласно принятой инвестиционной программе должно быть завершено.*

**Ключевые слова:** регуляторная база активов, стимулирующее регулирование, регулирование ценообразования субъектов естественных монополий, ценообразование в сфере теплоснабжения, безвозвратные издержки, предприятия частного сектора.

*The international experience of the determination of a regulatory base of assets and amortization charges at the introduction of a medium-term regulatory period of pricing is analyzed. For enterprises of the private sector in the heat supply sector that work under conditions of lease or concession, it is proposed to accept the zero regulatory base of assets at a moment of the transition to a stimulating control over tariffs. It is recommended to include the book cost of assets that are independently created by a private company or such assets, whose building is not completed (though it must be completed by the approved investment program), to the regulatory base of assets .*

**Keywords:** regulatory base of assets, stimulating regulation, control over the pricing for subjects of natural monopolies, pricing in the heat supply sphere, irreversible costs, enterprises of the private sector.

В Украине недавно на уровне закона о государственном регулировании субъектов естественных монополий для целей ценообразования введен термин “регуля-