

УДК 336.532.2

Ю. Д. РАДІОНОВ,
кандидат економічних наук,
начальник відділу адаптації та імплементації міжнародних стандартів,
моніторингу і аналізу у сфері державного фінансового контролю
Рахункової палати України
(Київ)

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

Розкрито проблеми, які мають системний характер при реалізації бюджетних інвестицій, не дають можливості здійснювати конкурсний відбір пріоритетних об'єктів і заходів, призводять до розпорощення бюджетних коштів та стримують динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, бюджетні кошти, бюджет, видатки бюджету, бюджетні інвестиції.

Yu. D. RADIONOV,
Cand. of Econ. Sci.,
Head of the Department of Adaptation and Implementation of International Standards,
Monitoring, and Analysis in the Sphere of State's Financial Control,
Accounting Chamber of Ukraine
(Kyiv)

PROBLEMS OF A REALIZATION OF BUDGETARY INVESTMENTS

The author has clarified the problems, which have a system character at a realization of budgetary investments, do not allow one to perform a competitive selection of priority objects and measures, lead to the the dissipation of budget assets, and constrain the dynamics of country's socio-economic development.

Keywords: investment activity, budget assets, budget, expenditures of a budget, budgetary investments.

Загальновідомо, що процеси економічного зростання визначаються розмірами і структурою інвестицій, темпами їх освоєння. Інвестиційна діяльність є одним з ключових факторів суспільного розвитку, оскільки забезпечує відтворення робочої сили, оновлення основних фондів виробничої та невиробничої сфер і весь відтворювальний процес в економіці. Інтенсивність та ефективність інвестиційної діяльності – запорука сталого економічного розвитку.

Інвестиційна діяльність, як зазначає О.М. Кисельова, – це динамічний процес, який триває у часі, охоплює стадії визначення інвестиційного потенціалу, стратегічного планування щодо зміни існуючих координат в економіці, формування інвестиційного ресурсу в економічних реаліях та управління ним, а також

Радіонов Юрій Денисович (Radionov Yuriy Denysovych) – e-mail: radud@ukr.net.

інвестування в такі об'єкти, в результаті чого створюється капітал, що задовольняє суспільні потреби [1, с. 17].

Законодавчу базу, що регулює інвестиційну діяльність в Україні, формують більш як 100 законів та інших нормативних актів. Так, відповідно до норм Закону України “Про інвестиційну діяльність”, інвестиційна діяльність – сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. Слід зазначити, що єдиної думки серед учених щодо визначення терміна “інвестиційна діяльність” немає. За джерелами інвестування, суб'єктами та формами власності інвестиційну діяльність поділяють на приватну, державну, комунальну, іноземну та спільну.

Деякі вважають, що інвестиційна діяльність передбачає відповідне управління цим процесом і є свідомим впливом держави за допомогою економічних та регулюючих методів на об'єкти та інвестиційні процеси, а також на учасників даних процесів, здійснюваним з метою надання інвестиційній діяльності певної спрямованості та отримання бажаних результатів [2, с. 39].

Більшість учених переконані, що інвестиційна діяльність є локомотивом економічного розвитку. Ключова роль в активізації інвестиційної діяльності та забезпеченні економічного зростання відводиться бюджетній політиці, оскільки виділена державою або органами місцевого самоврядування з державного або місцевих бюджетів значна частка асигнувань направляється на реалізацію різноманітних програм науково-технічного, галузевого, регіонального та соціально-економічного розвитку тощо.

На думку Л.Л. Гриценко, вирішальна роль в організації інвестиційної діяльності належить державі, яка має обґрунтовано формувати державну інвестиційну політику з урахуванням усіх особливостей національної економіки [3, с. 47]. Інвестиційна діяльність держави – це, передусім, виконання державного замовлення на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт загальнодержавних, суспільних програм (проектів), об'єктів та створення сприятливих умов інвесторам, які реалізують інвестиційну діяльність у найбільш важливих для задоволення суспільних потреб напрямках.

Державне інвестування (наприклад, науки, освіти) забезпечує виробництво інноваційними продуктами, технологіями, машинами, механізмами, що здатні сформувати якісно нові конкурентні переваги національної економіки на світових ринках товарів, робіт і послуг. Витрачені на розширене відтворення інвестиційні ресурси через певний період часу ведуть до створення нових робочих місць, зростання ВВП, що за допомогою каналів розподілу сприятиме підвищенню життєвого рівня [4, с. 10].

Розбудова інфраструктурних об'єктів у рамках реалізації інвестиційних програм (проектів) у соціальній сфері або в галузевому зрізі – енергетика, зв'язок, транспорт, водопостачання тощо – має ключове значення для розвитку села, селища, міста, території, галузі економіки та країни в цілому. За своїм значенням інфраструктурні об'єкти поділяються на державні та регіональні, або місцеві (рис.). Вони справляють певний позитивний вплив на окремі галузі економіки, які забезпечують надання населенню якісних послуг та сприяють розширенню мережі бізнес-контактів. Сучасні комфортні умови життя, розвинута інфраструктура (як соціальна, так і виробнича) є лакмусовим папірцем

для припливу інвестицій, які, у свою чергу, ведуть до поживлення економічної активності.



Вплив розбудови інфраструктурних об'єктів на приплив інвестицій

Саме держава, направляючи бюджетні інвестиції на інвестиційні програми і проекти, бере активну участь у розбудові інфраструктурних об'єктів та соціально-економічному розвитку країни. Завдання держави – не тільки інвестувати, а й визначати ті цілі, які відповідатимуть суспільним інтересам.

Аналіз літературних публікацій та останніх досліджень свідчить, що питання бюджетних інвестицій постійно перебувають у полі зору українських учених. Серед науковців, які досліджували теорію та практику бюджетних інвестицій, варто назвати В.М. Гейця, Л.Л. Гриценко, Т.Г. Затонацьку, В.В. Зимовця, О.П. Кириленко, О.М. Кисельову, В.П. Кудряшова та інших. Проте ряд існуючих проблем – таких, як неоптимальний розподіл бюджетних видатків на поточні та інвестиційні, ненаповнення бюджету розвитку органів місцевого самоврядування, відсутність ефективного механізму оцінки виконання інвестиційних програм (проектів), вказують на необхідність подальших наукових пошуків.

Отже, **метою статті** є встановлення системних порушень і недоліків, які мають місце при реалізації бюджетних інвестицій, та пошук шляхів вирішення даної проблеми.

Слід зазначити, що в Україні до кінця минулого століття термін “інвестиції” практично не вживався, його заміняв термін “державні централізовані капітальні вкладення”. Так, у 2001–2003 рр. обсяги інвестицій, наприклад, в основний капітал становили понад 120 млрд. грн., у тому числі з державного бюджету – близько 18 млрд. грн. (2,6 % ВВП), з них державні централізовані капіталовкладення – більш як 1 млрд. грн. Проте з 2004 р. у державному бюджеті України відбулися суттєві зміни в структурі інвестицій, які полягали в заміні державних централізованих капітальних вкладень різного роду субвенціями з державного бюджету місце-

вим бюджетам. Тобто був зроблений поступовий перехід від державних централізованих капітальних вкладень за окремими об'єктами до реалізації інвестиційної політики за допомогою механізму фінансування конкретних інвестиційних програм і проектів.

Проведений з 2001 р. і дотепер аналіз інвестиційної діяльності показав, що в Україні не існує механізму ефективної інвестиційної діяльності. Наприклад, конкурсний відбір нових інвестиційних проектів проводився не завжди, а бюджетні кошти часто виділялися безсистемно. Оскільки в бюджетному законодавстві України відсутнє поняття “бюджетні інвестиції”, то, відповідно, немає механізму і їх реалізації, і оцінки ефективності використання коштів на інвестиційні програми і проекти.

Щороку значні обсяги бюджетних коштів направляються на будівництво нових споруд, але водночас не закінчено будівництво об'єктів, які у попередні роки фінансувалися за рахунок субвенцій з державного бюджету або державних централізованих капітальних вкладень, що призводить до зростання обсягів незавершеного будівництва.

Аналізуючи практику інвестиційної діяльності та всього інвестиційного процесу, ми дійшли висновку, що йдеться не про поодинокі випадки, а про системні явища, коли вчасно не виконуються доручення уряду щодо подання узгоджених пропозицій з визначення конкретних напрямів та переліку об'єктів для витрачання з державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) та розрахунки до них. До того ж, подані пропозиції не відповідають вимогам доручень Кабінету Міністрів України про пооб'єктний розподіл з визначенням їх обсягів. Крім того, ті пропозиції місцевих органів влади, які надходять до міністерств для узагальнення, часто не стосуються суті доручення уряду і не відповідають поняттю “бюджетні інвестиції”.

Наприклад, аудитом ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах встановлено, що місцевими органами влади у 2011 р. не забезпечено повною мірою ефективного управління і використання коштів субвенції. Головними причинами цього були невиконання місцевими органами влади встановленого урядом порядку щодо будівництва і реконструкції вулиць та доріг комунальної власності, відсутність належної взаємодії між “Укравтодором” та місцевими органами влади при виборі об'єктів інвестування*.

На стадії планування направлення бюджетних інвестицій допускається свідоме розпорошення коштів за іншими, не інвестиційними об'єктами. Розподіл обсягів фінансування здійснюється без урахування необхідності завершення раніше розпочатих робіт на об'єктах у нормативні та проектні строки.

Формування і розподіл обсягів субвенцій на виконання інвестиційних проектів здійснювалися в умовах невизначення формалізованих параметрів, які базуються на показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, що не відповідало положенням ст. 105 Бюджетного кодексу України. Кількість таких субвенцій у 2011 р. проти 2010 р. збільшилась у 3 рази (до 30 видів). Деякі з них

* Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. – К., 2013. – С. 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rp.int/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

мали однакову направленість і дублювалися різними головними розпорядниками, що знижувало їх ефективність*.

Часті зміни, які вносяться до постанов уряду щодо обсягів фінансування, та включення нових або виключення раніше затверджених об'єктів свідчать про безсистемне планування видатків на інвестиційні програми (проекти). Крім того, Кабінет Міністрів України теж припускається численних порушень, що негативно позначається на інвестиційній складовій використання бюджетних коштів. Так, Порядок та умови надання у 2011 р. субвенцій** неповною мірою враховував засади надання субвенцій інвестиційного характеру, визначені ч. II ст. 105 Бюджетного кодексу України і відповідним Порядком*** у частині співфінансування з місцевих бюджетів та наявності проектно-кошторисної документації****.

Зволікання з термінами визначення напрямлення субвенцій призводить до того, що фактичне фінансування розпочинається у травні або червні, що ускладнює процес освоєння отриманих бюджетних коштів, заважає своєчасному виконанню будівельно-монтажних робіт та спричиняє постійні залишки неосвоєних коштів на рахунках замовників. При визначенні напрямлення коштів субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) не завжди конкретизовано за кожним об'єктом, куди саме мають іти кошти: на виготовлення проектно-кошторисної документації чи на виконання будівельно-монтажних робіт, тобто не існує чіткого цільового розподілу субвенцій за призначенням.

Концепцією***** передбачено, що перевага надається завершенню раніше розпочатих будівництв, технічному переоснащенню і реконструкції діючих. Проте даний принцип часто ігнорується і не завжди застосовується. Іноді в діях органів влади на місцях можна побачити відсутність послідовного, системного підходу до комплексного вирішення питань. Візьмемо як приклад завершення будівництва об'єктів системи газопостачання в сільській місцевості. Виникає запитання: Як пояснити виділення з державного бюджету коштів і фінансування за рахунок субвенцій на інвестиційні проекти об'єктів газифікації населених пунктів, якщо Генеральна схема будівництва магістральних газопроводів, газопроводів – відводів високого тиску та розподільчих мереж відсутня або застаріла і не відповідає сучасним вимогам, потребує уточнення та коригування? Куди в такому випадку йдуть бюджетні інвестиції?

* Там же, с. 102.

** Про затвердження Порядку та умов надання у 2011 році субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 42-2011-п [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-%D0%9A%D0%9C%D0%A3/type-%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0/42-2011-%D0%BF-19.01.2011.htm.

*** Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatver-dzhennja-porjadku-ta-umov-nadannja-subvencii-z-der-doc56101.html>.

**** Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. — К., 2013. — С. 107 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://portal.rp.int/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

***** Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.1995 р. № 384 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1056.317.0>.

Наші дослідження доводять, що інвестиційному процесу бракує системності та плановості. Наприклад, роботи щодо реконструкції мереж тепло- та водопостачання житлового фонду у відповідному населеному пункті заздалегідь не планувалися, органу місцевого самоврядування вдається якимось чином добитися виділення з державного бюджету коштів, а підтвердження обґрунтованості робіт щодо заміни тепло- чи водопровідних мереж у населеному пункті відсутнє. Разом з тим, згідно з Положенням *, комплекс будівельних робіт та організаційно-технічних засобів щодо усунення морального і фізичного зносу, не пов'язаних зі зміною основних техніко-економічних показників, у тому числі заміна існуючих мереж, відноситься до ремонту жилого будинку. Реконструкція жилих будинків включає комплекс будівельних робіт та організаційно-технічних засобів, пов'язаних із зміною основних техніко-економічних показників (кількості та площі квартир, будівельного обсягу і загальної площі будівлі) та здійснюваних з метою поліпшення умов проживання, якості обслуговування. Таким чином, кошти субвенції направляються на тепло- і водопостачання житлового фонду населеного пункту без техніко-економічного обґрунтування та їх віднесення, наприклад, до реконструкції.

Стан справ з направленням субвенцій з державного бюджету на інвестиційні програми (проекти) свідчить про відсутність критеріїв та пріоритетів при розподілі бюджетних коштів, про його безсистемність і розпорошеність.

Розпорядники коштів (наприклад, субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)) нижчого рівня не завжди підпорядковуються головному розпоряднику, тому не координують свою діяльність через нього, що є порушенням п. 7, 8 Постанови Кабінету Міністрів України **. Наприклад, розпорядник коштів по відповідному напрямку або об'єкту не є бюджетною установою, тому не може бути розпорядником, а тільки отримувачем бюджетних коштів у разі уповноваження його органами виконавчої влади на виконання загальнодержавної програми. Розпорядники коштів нижчого рівня, які не підпорядковуються головному розпоряднику і не координують з ним свою діяльність, є не підконтрольними йому через відсутність у нього відповідних повноважень. Це іноді стає однією з основних причин допущених порушень при використанні коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів).

Розподіл об'єктів, фінансування яких передбачено за рахунок субвенцій на виконання інвестиційних проектів, між розпорядниками коштів нижчого рівня часто здійснюється без урахування галузевої належності та віднесення їх до відповідної сфери управління, тобто безсистемно. У результаті створюється ситуація

* Про затвердження Положення про систему технічного обслуговування, ремонту та реконструкції жилих будівель в містах і селищах України : наказ Держжитлокомунгоспу України від 31.12.1991 № 135 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF/type-%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7/76-17.05.2005.htm.

** Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ua-tenders.com/legislation/decisions/p228/>.

безконтрольності, відсутня чітко визначена юридична особа, відповідальна за виконання конкретної бюджетної програми. Наприклад, для одного об'єкта затверджуються різні бюджетні установи, які є розпорядниками та замовниками певних видів робіт. Ця хаотичність ускладнює проведення ефективної інвестиційної політики для всього комплексу робіт щодо проектування, фінансування, будівництва нових і реконструкції діючих об'єктів.

Встановлено випадки, коли кошти субвенцій на виконання інвестиційних проектів надходили на особовий рахунок головного розпорядника через 8 балансових рахунків. Проте органи Державної казначейської служби не реагували на факти тривалих затримок субвенцій на рахунках розпорядників коштів різних рівнів і не інформували про це місцеві органи влади, які зобов'язані вживати термінові заходи щодо зменшення залишків коштів на рахунках. Це свідчить про недосконалість схеми проходження коштів субвенцій в органах Державної казначейської служби, а затримка їх надходження до безпосередніх одержувачів у кінцевому рахунку негативно впливала на стан виконання будівельно-монтажних робіт.

Аналіз руху коштів субвенцій в органах Державної казначейської служби показав порушення строків перерахування коштів субвенцій, визначених п. 22 Порядку*, згідно з яким одержані відповідними місцевими бюджетами суми субвенцій перераховуються протягом 1 операційного дня на рахунки головних розпорядників бюджетних коштів, відкриті в органах Державної казначейської служби. Фактично на рахунку розпорядників коштів гроші знаходилися протягом 30–60 і більше днів. Також встановлено систематичне накопичення значних залишків на рахунках розпорядників коштів і одержувачів, які протягом тривалого періоду не використовувалися та неодноразово поверталися на рахунок головного розпорядника коштів. Постійні залишки на рахунках розпорядників коштів в органах Державної казначейської служби, низькі темпи освоєння отриманих коштів в умовах обмеженого бюджетного фінансування свідчать про відсутність оперативності в управлінні фінансовими ресурсами, безконтрольність з боку Міністерства фінансів України та головних розпорядників коштів і незабезпечення розпорядниками коштів своєчасного та ефективного використання субвенцій.

Встановлені випадки, коли органи Державної казначейської служби здійснювали фінансування видатків без наявності погоджених та затверджених у встановленому порядку відповідних документів (титулів на виконання проектно-розшукових робіт, титулів перехідної будови, дозволів на будівництво, затвердженої проектно-кошторисної документації тощо), не призупиняли процес фінансування та не інформували про такий стан справ місцеві органи влади. Це свідчить про безвідповідальність органів Державної казначейської служби та відсутність належного контролю з її боку за цільовим і ефективним використанням коштів.

* Про затвердження Порядку перерахування дотації вирівнювання, додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 р. № 490 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.uapravo.net/akty/ministry-resolution/akt9pkdn7y.htm>.

Досить часто щодо інвестиційних об'єктів відсутня передпроектна документація (техніко-економічні обґрунтування і техніко-економічні розрахунки інвестицій, робочі ескізи). Наприклад, титул затверджено тільки на вартість проектних робіт згідно з договором, але за формою, передбаченою для нового будівництва; титул на виконання проектно-розшукових робіт і прогнозна кошторисна вартість будівництва взагалі відсутні. Проте бюджетні кошти виділяються, тобто такі об'єкти фінансуються.

Деякі об'єкти інвестиційних програм взагалі не включено ні до державної, ні до регіональних Програм соціально-економічного розвитку. Як результат, питання щодо їх фінансування залишаються невирішеними, отже, немає гарантій, що проекти будуть реалізовані.

Неналежне фінансування, затягування строків виконання робіт призводять до збільшення кількості об'єктів незавершеного будівництва. Крім того, застосування переважно динамічної договірної ціни спричиняє зростання вартості будівництва та необхідність залучення додаткових бюджетних ресурсів у майбутньому. Водночас направлення протягом декількох років коштів (у незначних обсягах) на проведення робіт щодо одних і тих самих об'єктів призводить до їх розпорошення і невирішення питання в цілому.

Хронічною проблемою залишається використання коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) з численними порушеннями державних будівельних норм. Через неналежне виконання функцій технічного нагляду обсяги використаних будівельних матеріалів, зазначені в актах виконаних робіт, не відповідають даним дефектних актів щодо демонтованих, зданих на склад та фактично отриманих для монтажу матеріалів, а ціни на окремі будматеріали перевищують середньорегіональні у 2–6 разів. У всіх випадках відсутні обґрунтування щодо визначення динамічної, а не твердої чи періодичної договірної ціни, що призводить до зростання тендерної ціни.

При визначенні вартості виконаних робіт, наприклад, щодо перекладання водопровідних мереж та обґрунтування списання будівельних матеріалів, встановлюється, що за всіма об'єктами обсяги фактично виконаних робіт, записаних в актах та локальних кошторисах, не відповідають переліку і обсягу, які вказано в дефектному акті. Це свідчить, що контроль за визначенням вартості будівництва на стадії її формування відповідно до проектно-кошторисної документації не здійснюється.

Так, деякі об'єкти газопостачання, збудовані за рахунок державного та місцевих бюджетів, передавалися на баланс комерційним експлуатуючим організаціям безплатно, без договору оренди. Водночас неврегульованість питання власності об'єктів, які споруджуються за рахунок коштів державного бюджету, є однією з причин, що перешкоджає ефективному вирішенню проблеми незавершеного будівництва та формуванню сучасної розвинутої інфраструктури.

Численні порушення учасниками інвестиційного процесу норм законодавства та нормативно-правових актів позначаються на ефективності використання бюджетних інвестицій і отриманому результаті. Так, у 2011 р. Кабінет Міністрів України затвердив напрями використання субвенцій, які не відносяться до ви-

конання інвестиційних програм, оскільки вони не пов'язані із завданнями інноваційного розвитку економіки. У результаті має створюватися прибуток (дохід) або досягатися соціальний ефект.

Досить часто затверджені напрями використання субвенцій не підпадають під критерії, передбачені для субвенцій на виконання інвестиційних програм, згідно з якими кошти повинні йти виключно на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної власності, передбачених п. 2 Порядку та умов надання субвенцій *.

При виділенні субвенцій не завжди враховуються ступінь готовності об'єктів, їх співфінансування за рахунок місцевих бюджетів. Наприклад, у 2011 р. всупереч вимогам пп. 4 п. 3 Порядку ** передбачалося співфінансування для інвестиційних програм (проектів), які виконувалися за рахунок коштів міських (міст районного значення), обласних, районних, селищних і сільських бюджетів, у розмірі 5% загальної кошторисної вартості проекту. Проте фактично в деяких регіонах було проведено стопроцентне фінансування за рахунок субвенції з державного бюджету. Таким чином, видатки щодо інвестиційних об'єктів, які мали бути здійснені за рахунок місцевих бюджетів, повністю лягли на державний бюджет.

При виділенні коштів субвенцій необхідно виконувати певні умови, а саме:

1) направлення субвенції на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності, насамперед, на виконання робіт із завершення будівництва та реконструкції об'єктів із ступенем будівельної готовності понад 70%;

2) наявність затверджених проектів будівництва та результатів проведення їх державної експертизи відповідно до Порядку ***;

3) виконання інших умов, визначених пп. 1, 3 і 4 п. 3 Порядку та умов надання субвенцій ****.

Проведений аналіз свідчить, що учасники інвестиційного процесу не дотримуються цих умов.

Порушуються також умови надання з державного бюджету місцевим бюджетам субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) *****, зокрема:

— відповідність інвестиційних програм (проектів) програмним і прогнозним документам економічного і соціального розвитку держави, певного регіону державним цільовим програмам, а також пріоритетним напрямом розвитку регіонів

* Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-ta-umov-nadannja-subvencii-z-der-doc56101.html>.

** Там же.

*** Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов КМУ : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://accept.org.ua/index.php/ua/normatyvni-akty/kmu/639-postanova-kmu-n560-vid-11-05-11-pro-zatverdzhennia-poriadku-zatverdzhennia-proektiv-budivnytstva-i-provedennia-ikh-ekspertyzy-ta-vuznannia-takymy-shcho-vtratyly-chynnist-deiakykh-postanov-kmu>.

**** Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-ta-umov-nadannja-subvencii-z-der-doc56101.html>.

***** Там же.

на період до 2015 р., визначеним у додатку 1 до Державної стратегії регіонального розвитку *;

– фінансова забезпеченість інвестиційних програм (проектів), строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та (або) місцеві гарантії, та субвенцією на їх виконання протягом усього строку впровадження;

– наявність проектно-кошторисної документації інвестиційних програм (проектів), оформленої відповідно до Порядку **;

– співфінансування інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів у визначених розмірах.

Затягування строків будівництва призводить до зростання його вартості всупереч затвердженій проектно-кошторисній документації та необхідності виділення в майбутньому додаткових фінансових ресурсів з державного бюджету для його завершення. Водночас тривале невиконання будівельно-монтажних робіт призводить до руйнівних процесів, унаслідок чого об'єкти незавершеного будівництва знецінюються. Через їх продаж за ціною, нижчою від фактичних затрат будівництва, гроші, профінансовані у спорудження відчужених об'єктів, не повертаються, і держава зазнає значних збитків.

Встановлено, що в більшості випадків рішення щодо бюджетних інвестицій приймалися без техніко-економічних обґрунтувань, які визначають доцільність цих інвестицій, і без урахування рівня будівельної готовності. Часто застосовувалася практика надання коштів держбюджету на безповоротній основі підприємствам-замовникам недержавної форми власності.

Система управління бюджетними інвестиціями як на державному, так і на регіональному рівнях в окремих позиціях потребує вдосконалення, зокрема, оптимізації, чіткого розподілу повноважень між учасниками інвестиційного процесу – центральними та місцевими органами виконавчої влади з метою досягнення конкретного результату, на що виділялися бюджетні кошти. Органи виконавчої влади в регіонах не завжди володіють повною та вичерпною інформацією про стан освоєння бюджетних інвестицій, хід будівництва об'єктів, на які залучено кошти державного бюджету, та стан незавершеного будівництва.

Аналіз стану справ з визначенням напрямів бюджетного інвестування свідчить, що бюджетні видатки розподіляються без урахування пріоритетів. Фінансування деяких інвестиційних програм (проектів) здійснювалося несвоєчасно і не в повному обсягу, непропорційно, без дотримання принципу справедливості та неупередженості, що зумовлювало ряд негативних наслідків:

– недофінансування ставало основною причиною зростання бюджетної заборгованості перед підрядними організаціями, затягування строків виконання робіт і в кінцевому підсумку застосування переважно динамічної договірної ціни,

* Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/106>.

** Про Порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1269 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uapravo.net/akty/prawo-resolution/akt3dkac9l.htm>.

збільшення вартості будівництва та необхідності залучення додаткових фінансових ресурсів;

– недостатність фінансування, поряд із безсистемним плануванням, призводило до того, що об'єкти незавершеного будівництва, які не будувалися по декілька років, так звані "довгобуду", руйнуються під впливом атмосферних явищ та з плином часу розкрадаються, потребують додаткових коштів для їх консервації та охорони, а також повторних капіталовкладень для коригування кошторисної документації та відновлення вже розпочатих робіт.

Як показали результати проведеної Рахунковою палатою перевірки, досі невирішеною залишається проблема "довгобудів". Так, спорудження нової концесійної автомобільної дороги Львів – Краковець (84,4 км) триває вже 15 років, а її готовність становить лише 2,1%. Ще один проблемний об'єкт – міст через Дніпро у Запоріжжі, який за 10 років будівництва готовий лише на 48%, і це тоді, коли місто з населенням майже 1 млн. жителів постійно задихається від транспортних заторів. Роботи на згаданих об'єктах "заморожено", а вже витрачені кошти державного бюджету використано неефективно. Також припинено будівництво другої черги об'їзного шляху навколо Дніпропетровська. Це призводить до руйнування вже збудованої частини автодороги. Отже, виділені на ці роботи кошти з державного бюджету також використано неефективно *. За нашими підрахунками, з усіх встановлених Рахунковою палатою фактів неефективного використання коштів (у 2011 р. – на суму 13,7 млрд. грн., у 2012 р. – 8,1 млрд. грн.) більше половини – це кошти бюджетних інвестицій. Також встановлено, що замовники будівництва формально ставляться до принципів прозорості процедур державних закупівель.

Аналіз практичної реалізації бюджетних інвестицій та здійснення інвестиційної політики в Україні взагалі свідчить про значні перекоси. Наприклад, відповідно до норм Закону України **, щороку Державну програму економічного і соціального розвитку України має затверджувати Верховна Рада України, проте іноді це робив Кабінет Міністрів України, чим порушував норми ст. 15 зазначеного Закону. З цього приводу Л.М. Борщ підкреслює, що в Україні суворість законодавства компенсується загальноновизнаною необов'язковістю його дотримання, насамперед – з боку самої державної влади [5, с. 69].

Проведене дослідження дає підстави для висновку, що діючий механізм державного фінансування інвестиційної діяльності є вкрай незадовільним. Він не відповідає сучасним вимогам, гальмує соціально-економічний розвиток, оскільки не сприяє якісному відбору пріоритетних інвестиційних проектів, не зосереджує обмежені бюджетні ресурси, виділені на інвестиційні програми (проекти), на пріоритетних цілях проведення модернізації економіки та досягнення стратегічних завдань суспільного розвитку.

Для виправлення ситуації необхідно докорінно змінити підходи у сфері управління державною інвестиційною діяльністю. Інвестиційні програми (проекти)

* Реалізація інфраструктурних проектів у сфері транспорту потребує вдосконалення. – К. : Рахункова палата України, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16743991>.

** Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

мають бути тісно пов'язані з інноваційним розвитком вітчизняної економіки, забезпечувати створення, приріст або оновлення основних фондів, досягнення соціального та екологічного ефекту, зростання прибутку (доходу) тощо.

Реалізувати цю мету можливо за умов:

- врегулювання на законодавчому рівні поняття “бюджетні інвестиції”, що дасть можливість чітко структурувати та ідентифікувати бюджетні видатки;
- дотримання прозорого конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів);
- усунення бюджетних порушень і неухильного виконання всіма учасниками бюджетного процесу законодавчих та нормативно-правових норм, які регулюють питання інвестиційної діяльності;
- направлення бюджетних інвестицій тільки у пріоритетні сектори економіки;
- фінансування переважно об'єктів з високим ступенем будівельної готовності;
- посилення відповідальності розпорядників коштів за ефективність використання бюджетних інвестицій.

Бюджетні кошти мають направлятися виключно у найбільш ефективні, соціально значимі сфери, зокрема, для створення нових робочих місць, забезпечення працівників роботою і заробітною платою, наповнення споживчого ринку товарами і послугами.

Для оновлення виробничих потужностей необхідно залучати нові технології, як вітчизняні, так і зарубіжні, формувати сприятливий інвестиційний клімат для надходження інвестицій з усіх можливих джерел. Бюджетні інвестиції мають не розпорошуватись, а навпаки, концентруватися на стратегічних напрямках, передусім, забезпечувати реструктуризацію економіки для підвищення рівня її конкурентоспроможності, що спричинить у майбутньому економічне зростання, зміцнення вітчизняної економіки на внутрішньому ринку та вихід на зовнішні ринки.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС висуває нові вимоги до внутрішньої, в тому числі бюджетної, політики. Зокрема, йдеться про утвердження проєвропейської моделі економічних і соціальних перетворень, стандартів науково-технічного прогресу, рівня та якості життя, розвитку основ демократії та громадянського суспільства. Це є сигналом для інвесторів і стимулом для держави запроваджувати системні економічні реформи з метою досягнення значного соціально-економічного прориву, і Україна не повинна втратити такий історичний шанс.

Список використаної літератури

1. *Кисельова О.М.* Основи державного управління інвестиційною діяльністю. – К. : Видавничий дім “Корпорація”, 2008. – 311 с.
2. *Загвойська Л.Д., Маселко Т.Є., Якуба М.М.* Економічний аналіз інвестиційних проєктів : навч. посіб. – Львів : Афіша, 2006. – 320 с.
3. *Гриценко Л.Л.* Взаємодія держави і бізнесу в контексті реалізації державної інвестиційної політики : моногр. – Суми : Університетська книга, 2013. – 327 с.
4. *Жернова Е.В.* Регіональні ринки інвестиційних ресурсів: проблеми та перспективи : моногр. – Сімферополь : Кримполіграфбумага, 2013. – 140 с.

5. Борщ Л.М. Інвестиції в Україні: стан, проблеми і перспективи. — К. : Т-во "Знання", КОО, 2002. — 318 с.

References

1. Kysel'ova O.M. *Osnovy Derzhavnogo Upravlinnya Investytsiinoyu Diyal'nistyuu* [Foundations of the Public Administration of Investment Activity]. Kyiv, Korporatsiya, 2008 [in Ukrainian].

2. Zagvois'ka L.D., Maselko T.E., Yakuba M.M. *Ekonomichniy Analiz Investytsiinykh Proektiv* [Economic Analysis of Investment Projects]. Lviv, Afisha, 2006 [in Ukrainian].

3. Grytsenko L.L. *Vzaemodiya Derzhavy i Biznesu v Konteksti Realizatsii Derzhavnoi Investytsiinoi Polityky* [Interaction of the State and Business in the Context of a Realization of State's Investment Policy]. Sumy, Universytets'ka Knyga, 2013 [in Ukrainian].

4. Zhernova E.V. *Regional'ni Rynky Investytsiinykh Resursiv: Problemy ta Perspektyvy* [Regional Markets of Investment Resources: Problems and Perspectives]. Simferopol', Krympoligrafbumaga, 2013 [in Ukrainian].

5. Borshch L.M. *Investytsii v Ukraini: Stan, Problemy i Perspektyvy* [Investments in Ukraine: State, Problems and Perspectives]. Kyiv, Znannya, 2002 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 11 липня 2014 р.
