

ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

На правах рукопису

МАЛИНЯК БОГДАН СТЕПАНОВИЧ

УДК 336.531.2

**ІНВЕСТИЦІЙНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО
ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

Спеціальність 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

Дисертація

на здобуття наукового ступеня

кандидата економічних наук

Науковий керівник:

Кириленко О. П.,

доктор економічних наук

професор

Тернопіль – 2007

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ	11
1.1. Сутнісно-теоретичні підвалини інвестиційної складової бюджету	11
1.2. Концептуальні основи формування інвестиційної складової бюджету	28
1.3. Основи оцінки забезпеченості та ефективності бюджетних інвестицій...	54
РОЗДІЛ 2. ПРАГМАТИЗМ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ ТА ДЖЕРЕЛ ЇХНЬОГО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ	74
2.1. Практика планування бюджетних капітальних видатків.....	74
2.2. Аналіз інвестицій державного бюджету та джерел їх фінансового забезпечення.....	94
2.3. Характеристика інвестиційної складової місцевих бюджетів України ..	125
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ БЮДЖЕТУ	150
3.1. Ключові напрямки покращення формування та реалізації бюджетних інвестицій	150
3.2. Удосконалення фінансового забезпечення бюджетних інвестицій	166
ВИСНОВКИ	195
ДОДАТКИ	200
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	255

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Обмеженість фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування спричинила орієнтацію бюджетних видатків переважно на вирішення поточних проблем. У таких умовах менше уваги приділяється виділенню бюджетних асигнувань на здійснення інвестиційних проектів. При домінуванні короткострокових цілей бюджетної політики більший пріоритет мають поточні видатки, адже в разі їхнього незабезпечення можна очікувати на негативну реакцію зі сторони суспільства, громадських і політичних організацій. З іншого боку, населення не настільки гостро відчуває потребу в оновленні активів, які належать державі, оскільки несвоєчасне відновлення вартості основних фондів протягом певного часу не спричинятиме значних труднощів для населення. Однак це призводить до накопичення наявних проблем і виникнення кризового стану в майбутньому, подолання якого потребуватиме значно більших фінансових ресурсів. З огляду на це зниження обсягів бюджетних інвестицій до меж, які є меншими від суми зношення основних фондів, науковці розглядають як серйозну загрозу національній безпеці країни.

Попри зростання обсягів капітальних видатків бюджету в останні роки, значна частина проблем у цій сфері залишаються не вирішеними. Таким чином, очевидно є необхідність вжиття заходів для підвищення ефективності інвестиційних видатків. Це потребує проведення ґрунтовних наукових досліджень, які би сприяли вдосконаленню механізмів планування та здійснення бюджетних інвестицій. Застосування раціонального підходу до формування бюджетних інвестицій здатне перетворити їх на дієвий інструмент поліпшення суспільного добробуту, стимулювання економічного зростання, покращення загального інвестиційного клімату, вирішення проблем розвитку депресивних територій.

Серед найбільш вагомих наукових досліджень вітчизняних вчених, в яких висвітлено проблеми бюджетного інвестування, варто звернути увагу на праці В. Л. Андрущенка, С. А. Буковинського, В. М. Гейця, Я. А. Жаліло,

В. В. Калюжного, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, М. І. Кульчицького, І. О. Луніної, Ю. В. Пасічника, С. К. Реверчука, І. В. Розпутенка, В. Г. Федоренка, В. М. Федосова, С. І. Юрія. Однак слід зазначити, що у своїх публікаціях названі вчені, здебільшого, розглядають окремі практичні аспекти бюджетних інвестицій в контексті вирішення інших проблем бюджетної системи або ж досліджують роль бюджетних інвестицій як елементу інвестиційної політики держави.

Серед сучасних російських науковців, які досліджують процес бюджетного інвестування, варто назвати С. А. Анисимова, А. А. Водянова, В. А. Єпіфанова, М. І. Жукова, Л. Л. Ігоніну, В. А. Максимова, В. М. Родіонову, Д. В. Сабліна, А. В. Улюкаєва. Незважаючи на те, що питання теоретичного характеру не залишилися поза увагою дослідників, все ж вони мають дещо фрагментарний характер. Детально вивчаючи проблематику бюджетних інвестицій, ці вчені враховують специфіку бюджетної системи Росії, яка суттєво відрізняється від української.

Значну увагу дослідженню теоретичних основ бюджетних інвестицій також приділяли вчені далекого зарубіжжя: Д. Ашауер, Ш. Бланкарт, Е. Добсон, М. Ллойд, Р. Масгрейв, Р. Халтен, Р. Хеммінг, Л. Шарінгер. Проте наукові праці фінансистів Заходу переважно присвячені вивченню проблем бюджетного інвестування в розвинутих країнах і не враховують особливостей країн з економікою транзитивного типу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота є складовою частиною науково-дослідних робіт, що виконувалися колективом кафедри казначейської справи Тернопільського національного економічного університету “Оптимізація теоретичних та практичних аспектів фінансового забезпечення економічного зростання в Україні” (номер державної реєстрації 0103U007682) та “Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування в Україні” (номер державної реєстрації 0106U000530), в межах яких запропоновано комплекс заходів щодо

вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення оптимізації інвестиційної складової державного і місцевих бюджетів України.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних положень інвестиційної складової бюджету, а також визначення пріоритетних напрямків удосконалення її формування і використання. Відповідно до поставленої мети у дисертації було визначено такі основні завдання:

- різнобічно проаналізувати наукові підходи до трактування терміна “інвестиції” та з’ясувати особливості його застосування у бюджетній сфері;
- уточнити сутність інвестиційної складової бюджету і бюджетних інвестицій, розкрити їхню роль у соціально-економічному розвитку держави;
- обґрунтувати концептуальні засади формування інвестиційної складової бюджету та проведення оцінювання доцільності бюджетних інвестицій;
- оцінити сучасну практику планування бюджетних інвестицій;
- здійснити аналіз інвестицій державного та місцевих бюджетів України за видами і джерелами їхнього фінансового забезпечення;
- узагальнити практичний досвід реалізації інвестиційної складової державного та місцевих бюджетів України і виявити проблеми, що існують у цій сфері;
- розробити комплекс заходів щодо вдосконалення порядку формування інвестиційної складової бюджету, зокрема запропонувати методичні підходи до об’єктивного оцінювання бюджетних інвестицій;
- окреслити перспективи зміцнення фінансових джерел інвестицій місцевих бюджетів з урахуванням необхідності зменшення регіональних диспропорцій.

Об’єкт дослідження – бюджетні інвестиції та механізм їхнього фінансового забезпечення.

Предметом дослідження є сукупність економічних відносин, що виникають у процесі здійснення бюджетних інвестицій та формування необхідних фінансових ресурсів для їхньої реалізації.

Методологічну основу дисертаційної роботи становлять діалектичний метод наукового пізнання та системний підхід до вивчення бюджетних інвестицій і джерел їхнього фінансування.

Методи дослідження. У процесі дослідження застосовувалися методи: наукової абстракції, системного оцінювання, логічних міркувань, наукової дедукції (перший розділ); позитивний метод дослідження фактів, явищ і реалій існуючої практики, економіко-статистичні методи і прийоми (другий розділ); нормативно-оцінний метод постановки цілей і рекомендацій щодо їхнього досягнення, економіко-математичні методи (третій розділ).

Теоретичною основою дослідження є фундаментальні положення світової економічної думки, наукові праці сучасних зарубіжних і вітчизняних фінансистів, дослідження провідних учених у сфері бюджету.

Інформаційну основу дослідження становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, законодавчі та нормативні акти з питань фінансів, бюджету; звітні дані й аналітичні матеріали Рахункової палати України, Державного казначейства України, інформаційні матеріали Державного комітету статистики України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні теоретичних підходів до формування інвестиційної складової державного та місцевих бюджетів і розробці заходів практичного характеру щодо оптимізації бюджетних інвестицій та джерел їхнього фінансування. На захист виносяться головні результати, що містять наукову новизну і відображають квінтесенцію проведеного дослідження, а саме:

вперше:

– визначено функції бюджетних інвестицій у ринковій економіці – створення й відновлення основних фондів для виробництва суспільно важливих товарів і послуг, перерозподілу інвестиційних ресурсів, стабілізації економіки,

а також способи їхньої реалізації: першої функції – придбання (виготовлення), капітального ремонту, реконструкції і модернізації основних засобів; другої – надання капітальних трансфертів економічним суб'єктам, здійснення внесків до статутних фондів підприємницьких структур; третьої – придбання інвестиційних товарів, надання капітальних трансфертів, зміна обсягів та структури основних фондів держави. Це дало змогу з'ясувати механізм впливу бюджетних інвестицій на економіку країни;

– обґрунтовано принципи формування ресурсів бюджету для фінансування, зокрема: стабільність надходжень; переважне залучення ресурсів від одержувачів вигод у результаті здійснення бюджетних інвестицій; забезпечення соціальної справедливості; мінімізація перерозподільчих ефектів; забезпечення економічної ефективності; своєчасне реагування на зміни суспільних потреб. На їхній основі визначено пріоритети використання кожної групи бюджетних надходжень на реалізацію різних видів інвестицій;

набули подальшого розвитку:

– класифікація бюджетних інвестицій на основі їхньої ролі в соціально-економічному розвитку країни, що передбачає виокремлення інвестицій, які спрямовуються у бюджетний сектор, в інфраструктуру, для забезпечення соціального захисту, в реальний сектор економіки та ін. На відміну від наявних підходів, такий розподіл бюджетних інвестицій дає змогу чітко визначити особливості формування інвестиційної складової бюджету відповідно до сучасної ролі держави в економіці;

– підходи до визначення доцільності бюджетних інвестицій. Запропоновано при оцінюванні враховувати інформацію про забезпеченість мінімальної потреби в основних засобах, необхідних для виробництва гарантованих бюджетних послуг, або показники ефективності інвестицій. Розроблено алгоритм застосування різних способів оцінки бюджетних інвестицій залежно від їхнього цільового спрямування, обсягів та можливостей застосування відомих методів аналізу інвестицій;

– трактування сутності бюджетних інвестицій як сукупності ресурсів бюджету, що спрямовуються на придбання та створення активів довгострокового користування з метою отримання економічного і соціального ефектів у майбутньому. Перевагою цієї дефініції є найбільш повне та чітке охоплення предмета і мети бюджетного інвестування;

удосконалено:

– засади розподілу інвестиційних субвенцій із державного бюджету між місцевими бюджетами. Запропоновано виокремити такі міжбюджетні трансферти: субвенції для забезпечення органів місцевого самоврядування основними засобами, необхідними для виконання делегованих повноважень, та субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів. Надання першої групи субвенцій має здійснюватися з урахуванням забезпеченості основними фондами. Для справедливого розподілу субвенцій другої групи розроблено формалізовану методику, використання якої дає змогу враховувати різну інвестиційну спроможність місцевих бюджетів та зменшити регіональні диспропорції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливому їхньому використанні органами державної влади й місцевого самоврядування для вдосконалення механізму формування та реалізації інвестиційної складової бюджету.

Результати дисертаційної роботи використані у науково-дослідній роботі на тему “Аналіз особливостей формування бюджету розвитку місцевих бюджетів” відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України № 729 від 27.11.2003 р. “Про основні напрями та організацію наукових досліджень з питань, пов’язаних із забезпеченням проведення державної фінансової політики та удосконаленням бюджетного процесу в 2005–2007 роках” (довідка № 57000-15/0234 від 25.04.2005 р.). У дисертації досліджено вплив видатків бюджетів розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів, запропоновано комплекс заходів, спрямованих на підвищення ефективності інвестицій з місцевих бюджетів, розроблено пропозиції щодо вдосконалення

системи місцевих запозичень в Україні з урахуванням вітчизняної та зарубіжної практики.

Запропоновані в дисертаційній роботі рекомендації щодо проведення оцінки обґрунтованості капітальних видатків при аналізі бюджетних запитів розпорядників бюджетних коштів із застосуванням прозорих критеріїв та пропозиції щодо вдосконалення порядку фінансування бюджетних інвестицій використано в роботі Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим (довідка № 24-131/721 від 11.04.2006 р.).

Пропозиції автора щодо необхідності застосування формалізованої методики розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток між регіонами з урахуванням об'єктивних факторів, що передбачає поступове зменшення міжрегіональних диспропорцій, знайшли відображення у звіті про результати науково-дослідної роботи “Реформування податкової системи, удосконалення міжбюджетних відносин та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування”, яка виконувалась відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України № 486-р від 15 вересня 2006 р. (довідка № 135-15/144 від 08.02.2007 р.).

Одержані результати дослідження використовуються у навчальному процесі Тернопільського національного економічного університету при викладанні дисциплін “Бюджетний менеджмент”, “Управління державними і місцевими фінансами”, “Місцеві фінанси зарубіжних країн” (довідка № 126-24/1700 від 24.10.2006 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є одноосібним дослідженням. Сформульовані у роботі наукові результати, висновки, рекомендації та пропозиції одержані дисертантом одноосібно. Особистий внесок дисертанта в наукових працях, опублікованих у співавторстві, наведено у списку публікацій.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дослідження доповідались і отримали позитивну оцінку на таких конференціях: І Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих вчених “Економічний

і соціальний розвиток України в ХХІ столітті” (м. Тернопіль, 2004 р.), II Всеукраїнській науково-практичній конференції “Фінансово-кредитна система України: проблеми та шляхи вирішення” (м. Дніпропетровськ, 2004 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Реформування фінансово-кредитної системи і стимулювання економічного зростання” (Луцьк, 2004 р.), XI Міжнародній науково-практичній конференції “Фінансово-кредитне стимулювання економічного зростання” (м. Луцьк, 2005 р.), Всеукраїнській науково-методичній конференції “Сучасні аспекти фінансового управління економічними процесами” (м. Севастополь, 2005 р.), II і III Міжнародних науково-практичних конференціях “Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації” (м. Тернопіль, 2005 р. і 2006 р.), III і IV Міжнародних науково-практичних конференціях “Стан і проблеми трансформації фінансів та економіки регіонів у перехідний період” (м. Хмельницький, 2005 р. і 2006 р.).

Наукові публікації. За результатами дослідження опубліковано 21 наукову працю з яких 9 опубліковано в співавторстві. Загальний обсяг публікацій – 98,23 д. а., з них особисто здобувачеві належить 28,38 д. а., в тому числі дві монографії (14,71 д. а.), один підручник (6,78 д. а.), 7 статей у наукових фахових виданнях (4,40 д. а.) та 11 праць в інших виданнях (2,49 д. а.).

Обсяг і структура роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 212 найменувань на 20 сторінках і 15 додатків, що займають 54 сторінки. Основний текст дисертаційної роботи викладено на 199 сторінках, що містять 9 таблиць на 8 сторінках та 28 рисунків на 18 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

1.1. Сутнісно-теоретичні підвалини інвестиційної складової бюджету

Бюджет держави є дієвим важелем впливу на соціальний та економічний розвиток країни. Процеси формування та витрачання бюджетних ресурсів впливають не тільки на умови буття суспільства та функціонування економічної системи на сучасному етапі, а й визначають такі умови для майбутніх періодів. На цих властивостях державних доходів та видатків на початку ХХ століття наголошував відомий український фінансист М. І. Мітіліно: “У своїх видатках вона (держава – прим. Б. М.) має на увазі потреби не тільки тих людей, що тепер живуть, а й прийдешніх, та витрачає засоби не тільки ті, що є в неї, а й які здобуваються через такий кредит, що його виплачуватимуть прийдешні покоління” [122, с. 9]. Зважаючи на це, надзвичайно важливо, по-перше, забезпечити збалансований розподіл у часі обсягів благ, які отримує суспільство, та податкового навантаження; по-друге, вірно визначити структуру видатків, які генеруватимуть блага в майбутньому, для того, щоб ті максимально відповідали пріоритетам прийдешніх поколінь. Вирішення цих питань можливе завдяки застосуванню науково обґрунтованого підходу до формування інвестиційної складової бюджету.

У процесі щорічного ухвалення бюджету постає проблема оптимального розподілу поточних та інвестиційних видатків. Обмеженість бюджетних ресурсів, котрі спрямовуються для здійснення інвестицій, протягом останніх років не забезпечує повне відтворення основних фондів, які перебувають в державній власності, що призводить до їх морального та фізичного зносу. Гострота проблеми підвищується внаслідок техногенних аварій та катастроф, які дедалі частіше виникають через незадовільний стан значної частини державних необоротних активів. З огляду на зазначене, дослідження

теоретичних основ інвестиційної складової бюджету сприятиме виробленню раціонального підходу до розподілу бюджетних ресурсів.

Інвестиції за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів є складовою сукупних інвестицій в економіці. Для того, щоб з'ясувати соціально-економічне значення бюджетних інвестицій, розкриємо зміст поняття інвестиції та особливості його застосування стосовно капітальних бюджетної сфери.

Термін “інвестиції” (з латинського *investio* – одягаю [178, с. 225]) в економічній літературі має різні трактування. Інколи його трактують у широкому значенні як відкладене споживання з метою ефективнішого споживання у майбутньому. До того ж, однією частиною інвестицій вважають споживчі блага, які не використовуються в поточному періоді, а відкладаються на збільшення запасів, іншою – ресурси, що направляються на розширення виробництва [124, с. 16]. На нашу думку, таке визначення є не зовсім точним, адже не можна вважати інвестиціями звичайне утримання від споживання, без будь-яких активних дій.

Вважаємо, що універсальне визначення інвестицій запропоноване російськими професорами Б. А. Райзбергом та Р. А. Фатхутдіновим, згідно з яким це будь-які наявні засоби, відкладені задовільняти майбутні потреби, для чого вони відволікаються від поточного споживання і вкладаються у певну справу, що приносить вигоду [164, с. 671]. Поширеною також є наукова позиція, відображена у дефініціях, запропонованих професорами В. Г. Федоренком та Б. А. Колтинюком, котрі схиляються до думки, що інвестиціями є діяльність, яка передбачає вкладання різноманітних економічних ресурсів у збільшення суспільного капіталу з метою отримання в майбутньому більшої кількості економічних благ [138, с. 35; 89, с. 11]. Інші схожі визначення, як правило, лише конкретизують склад економічних ресурсів, що інвестуються, предмет або мету інвестування.

Так, вичерпний перелік засобів інвестування навів А. Б. Борисов – грошові кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери, технології, машини, обладнання, ліцензії, в т. ч. на товарні знаки, кредити,

будь-яке інше майно або майнові права, інтелектуальні цінності [23, с. 272]. Щодо предмету інвестування, то в науковій літературі можна зустріти таку його деталізацію – об’єкти підприємницької та інших видів діяльності [24, с. 260] або різні сфери і галузі народного господарства всередині країни та за її межами [49, с. 630]. Під вигодою, яку одержують в результаті здійснених інвестицій, більшість економістів розуміють прибуток або соціальний ефект [56, с. 192].

Один з варіантів визначення терміну “інвестиції” наводиться і в Законі України “Про інвестиційну діяльність” від 18 серпня 1991 р. Згідно з ним, інвестиціями вважаються всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об’єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект [62, с. 1].

Окремі вчені, зокрема американський професор Вім Гроот, під інвестиціями розуміють також видатки на освіту та охорону здоров’я, “бо ж і освіта, й здоров’я підвищують продуктивність праці людини” [44, с. 6]. Лауреат Нобелівської премії Джозеф Е. Стігліц до інвестицій відносить спрямування видатків держави в “майбутню продуктивність ... через систему державної освіти і підготовки спеціалістів та інвестиції в дослідницьку діяльність, що забезпечує підвищення продуктивності всієї економіки” [186, с. 87]. Погоджуючись із наявністю позитивного впливу таких видатків на економічне зростання, слід зауважити, що подібний вплив справляють також демографічні, соціальні, політичні, психологічні, культурні, релігійні та інші фактори, про що справедливо зазначає російський професор С. Надель [127, с. 26]. Зважаючи на складність виокремлення бюджетних видатків, які зумовлюють дію вищеперелічених факторів, вони не будуть предметом даного дослідження.

На наш погляд, враховуючи вищенаведені визначення, цілком закономірно інвестиціями можна вважати такі бюджетні ресурси, які направляються не на споживання, а на придбання та створення активів довгострокового користування з метою отримання економічного та соціального ефекту в майбутньому. Аргументом на користь застосування цього терміна

саме в такому значенні є застосування вітчизняними та зарубіжними науковцями поділу видаткової частини бюджету на видатки споживання та видатки на інвестування [46, с. 372; 47, с. 29; 196, с. 457].

Тлумачення терміна “інвестиції” в бюджетній сфері, на нашу думку, має певні особливості, порівняно із визначенням його змісту стосовно умов реального сектора економіки. По-перше, зважаючи на те, що бюджетні видатки, як правило, не використовуються для придбання цінних паперів з метою їх перепродажу для отримання спекулятивної вигоди, бюджетним інвестиціям властиві ознаки довгострокових інвестицій. По-друге, враховуючи специфіку фінансової діяльності більшості суб’єктів бюджетного сектору, яка не передбачає створення стабільних залишків оборотних фондів, та відсутність цієї інформації в зв’язку з особливостями методології обліку виконання бюджету і складання звітності, показники обсягу бюджетних інвестицій відображають вартість виготовлення або придбання тільки основних фондів, та не враховують видатки на збільшення величини оборотних активів бюджетного сектору.

Враховуючи вищесказане, бюджетними інвестиціями будемо вважати кошти бюджету, що спрямовуються на придбання та створення будівель, споруд, передавальних пристроїв, транспортних засобів, обладнання та предметів довгострокового користування, нематеріальних активів, проведення їх капітального ремонту, реконструкції, модернізації та реставрації, придбання і капітального поліпшення землі, а також надання капітальних трансфертів.

Таке визначення відповідає вимогам Стандарту статистики державних фінансів 2001 р., який схвалений Міжнародним валютним фондом і рекомендується до застосування в країнах-членах цієї організації. Так, у вказаному документі дано визначення валовим інвестиціям як вартості придбання за мінусом суми вибуття нефінансових активів [173, с. 56]. При цьому до нефінансових активів належать усі економічні активи, крім фінансових, тобто такі активи, від володіння або використання яких протягом визначеного часу можуть бути отримані економічні вигоди. Ця категорія

активів приносить вигоди, виконуючи функцію накопичення. Більшість нефінансових активів приносить вигоду або завдяки їх використанню у виробництві товарів та послуг, або у вигляді доходу від власності [173, с. 133].

Слід зазначити, що у вітчизняній фінансовій літературі дуже часто можна зустріти поділ бюджетних видатків на поточні та видатки розвитку [52, с. 65; 79, с. 160]. Поширеним також є поділ видатків на поточні та капітальні [30, с. 73]. Саме таке розмежування видатків бюджету застосовується в чинній бюджетній класифікації [129]. Визнаючи тотожність термінів капітальні видатки бюджету та бюджетні інвестиції, вважаємо не зовсім доречним застосування слова “видатки” до коштів, які спрямовуються на придбання довгострокових активів. Так, відповідно до вищезгаданого “Стандарту статистики державних фінансів 2001 року”, видатками вважається зменшення чистої вартості активів у результаті проведених операцій [173, с. 75]. Коли ж здійснюється придбання (виготовлення) необоротних активів, то зменшення вартості активів не спостерігається – відбувається зміна їх структури, а саме: зменшуються фінансові і збільшуються нефінансові активи держави.

Зауважимо, що значна частина недоліків здійснення бюджетних інвестицій пов’язана з недоліками механізму узгодження їх обсягів та структури із джерелами фінансування, на що вказують окремі вчені [15, с. 14]. Тому дослідження проблем бюджетних інвестицій та їх фінансових ресурсів необхідно здійснювати комплексно в межах інвестиційної складової бюджету. Термін “інвестиційна складова бюджету” використовують у своїх публікаціях лише окремі вітчизняні та зарубіжні економісти. Наприклад, російський професор В. М. Родіонова цей термін розуміє як сукупність бюджетних інвестицій [171, с. 38]. Однак, на нашу думку, доцільніше інвестиційною складовою бюджету вважати частину видатків бюджету, що спрямовуються на інвестиційні цілі, та бюджетні надходження, котрі забезпечують фінансування зазначених видатків капітального характеру. В цьому значенні можна було б вживати також термін “бюджет розвитку”. Проте перепони в його застосуванні, на нашу думку, пов’язані з неоднозначним трактуванням в українському

законодавстві термінів “видатки розвитку” та “бюджет розвитку”. Крім того, чинне законодавство передбачає застосування цих термінів тільки щодо місцевих бюджетів.

Вперше у вітчизняному законодавстві поняття “поточний бюджет” і “бюджет розвитку” були визначені у 1997 р. в законі “Про місцеве самоврядування в Україні”. Бюджет розвитку, згідно з цим законом (стаття 1), охоплює доходи і видатки місцевого бюджету, які відповідно формуються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази. В цьому правовому акті було зазначено, що бюджет розвитку місцевого бюджету формується за рахунок частини податкових надходжень і коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів (стаття 63). Однак, напрямки витрачання коштів бюджету розвитку окреслено законом недостатньо чітко. Так, у статті 64 вказано, що кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов’язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов’язаних з розширеним відтворенням [58].

Питання формування і використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів конкретизовані у Бюджетному кодексі України (стаття 71), де вказано, що бюджет розвитку є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів. У Кодексі визначено перелік видів надходжень, які зараховуються до бюджету розвитку, а також напрямки їх використання. Проте, в Бюджетному кодексі не наведено визначення бюджету розвитку та не обґрунтовано його цільове призначення.

Бюджетні інвестиції, будучи складовою частиною бюджетної політики держави, є дієвим інструментом державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Історичний досвід багатьох країн засвідчує визначальну роль бюджетних інвестицій у забезпеченні їх економічного та соціального піднесення. Досліджуючи теоретичні аспекти бюджетних

інвестицій, потрібно з'ясувати їх функції, які реалізуються в економічній системі (рис. 1.1).

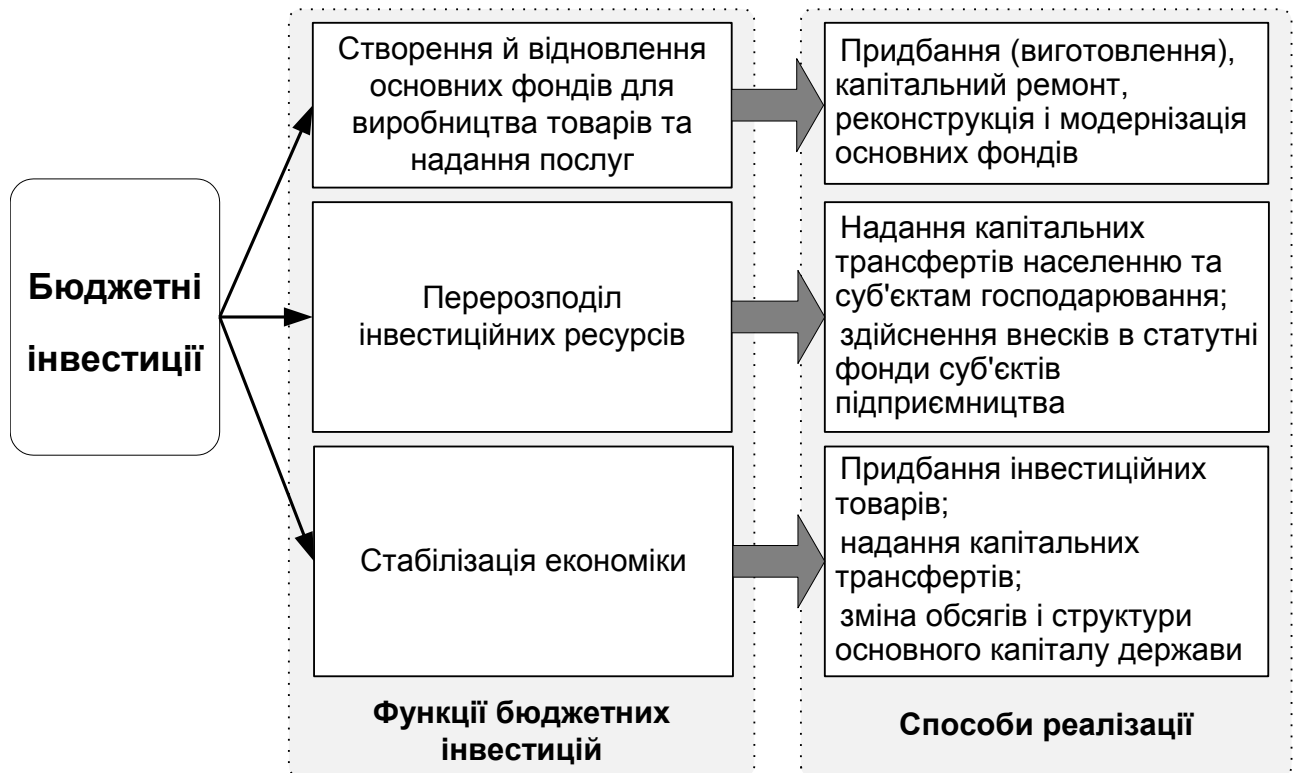


Рис. 1.1. Функції та інструменти бюджетних інвестицій.

Основною функцією бюджетних інвестицій є створення й поновлення основних фондів, які необхідні для виробництва суспільно необхідних товарів і послуг. Потреба в організації їх виробництва зумовлюється тим, що економічні суб'єкти кожної країни відчуває потребу в певних благах, які не можуть бути забезпечені повною мірою підприємницькими структурами. Як відомо, є окрема категорія суспільних благ, які в звичайних умовах не надають суб'єкти ринкового господарства. Відтак, обов'язок щодо забезпечення ними покладається на державу. Крім суспільних благ, державний сектор може виробляти й інші товари та послуги, виробництво яких має загальносуспільне значення. Таким чином, важливість бюджетних інвестицій для соціального й економічного розвитку країни зумовлюється, по-перше, тим, що вони направляються на створення таких основних фондів, в які, зазвичай, не інвестують кошти суб'єкти підприємництва; по-друге, тим, що вони можуть

впливати на формування оптимальної структури основних фондів економіки загалом.

Обсяги та структура бюджетних інвестицій, які направляються на придбання та створення основних фондів, залежать від масштабів державного втручання в економіку. То ж не дивно, що саме меркантилісти, які були прихильниками активної ролі держави, значну увагу в наукових працях приділяли дослідженню особливостей державних капіталовкладень. Представники цієї наукової школи одними з перших у XVI-XVIII ст. сформулювали концептуальні підходи щодо політики держави у сфері бюджетного інвестування. Попри те, що першопричиною економічного успіху країни вони вважали дію природних сил, визнавалася необхідність державного втручання в економіку з метою створення кращих умов для реалізації наявного ресурсного потенціалу країни.

Один із визначних представників школи меркантилізму Жан-Батист Кольбер, який у XVII ст. певний час перебував на посаді міністра фінансів Франції, вважав перспективним не тільки інвестування в галузі промисловості, які забезпечують загальне економічне зростання країни, а й вкладання державних коштів у розвиток соціально-культурної сфери, а також створення належної інфраструктури. Дотримуючись цих пріоритетів, Кольбер заснував у 1663 р. академію надписів, через три роки було утворено академію наук, згодом – академію пластичних наук та мистецтв. Завдяки державним коштам відбулося створення королівської бібліотеки, ботанічного саду та обсерваторії. Пріоритетами при інвестуванні реальної економіки було визнано, передусім, організацію імпортозаміщуючих виробництв, створення нових та розширення діючих підприємств. Визначною подією в житті Франції цього періоду було формування потужного торгівельного та військового флоту. Вагоме позитивне значення для розвитку країни мали інвестиції в будівництво шляхів сполучення – доріг та каналів [26].

Важливість здійснення бюджетних інвестицій для організації виробництва товарів і послуг визнавалася не лише прибічниками активної ролі

держави в економіці, а й прихильниками мінімального втручання уряду в економічні процеси, якими були представники класичної політичної економії. Родоначальник теорії класичної економіки Адам Сміт визначив найважливіші напрямки витрат держави: видатки на оборону, здійснення судочинства, утримання громадських установ для сприяння торгівлі й оплати громадських робіт, утримання освітніх закладів, а також на підтримання гідності правителя. З метою забезпечення максимальної ефективності використання коштів централізованих фондів Адам Сміт пропонував формувати їх за рахунок доходів від оподаткування тих осіб, котрі одержуватимуть вигоду в результаті державних витрат. Відтак, він вважав, що більшу частину видатків на будівництво й експлуатацію об'єктів інфраструктури потрібно здійснювати за рахунок надходжень від збору, отриманого за користування цими об'єктами, оскільки це забезпечить створення таких об'єктів відповідно до існуючих потреб [179, с. 446].

Бюджетні інвестиції є джерелом створення або оновлення основних фондів, які є складовою виробничого потенціалу країни. Висновки наукових досліджень західних економістів свідчать про наявність позитивного впливу на темпи зростання ВВП, який досягається за рахунок того, що необоротний державний капітал:

- 1) є окремим додатковим фактором суспільного виробництва;
- 2) дозволяє знизити витрати приватного сектору;
- 3) сприяє збільшенню приватних інвестицій;
- 4) стимулює зростання продуктивності праці у приватному секторі;
- 5) чинить непрямий вплив на зайнятість населення [54, с. 53].

Слід зауважити, що активність держави у створенні основних фондів, зазвичай, не поступається активності приватного сектору. Це підтверджує авторитетна думка американського професора Річарда Масгрейва, який, не погоджуючись з твердженням, що держава є споживачем суспільних ресурсів і, на відміну від приватного сектору, позбавлена здатностей їх інвестувати, стверджував, що “частка державних видатків на товари і послуги, яка перетікає

в інвестиції ..., як правило, перевищує частку інвестицій у приватних видатках” [13, с. 52]. При цьому, він наголошував на великому значенні для економічного зростання державних інвестицій у транспорт, освіту і розвиток науки.

Проте, позитивного впливу капітальних видатків на економіку країни можна досягти тільки за умови забезпечення раціональності капітальних видатків та ефективного використання створених з їх допомогою основних фондів. В іншому випадку втрати економіки, які вона зазнає внаслідок вилучення частини фінансових ресурсів до бюджету, будуть перевищуватимуть вигоди, отримані в результаті здійснення інвестицій. Успішне здійснення капітальних видатків передбачає спрямування обмежених бюджетних ресурсів для фінансування інвестиційних проектів, які мають найважливіше значення для соціального й економічного розвитку країни. Обсяги основних фондів, які формуються за рахунок бюджетних інвестицій, повинні відповідати критерію оптимальності, адже їхня недостатність стримуватиме соціальне та економічне зростання в країні, а надлишок спричинятиме надмірне витрачання інвестиційних ресурсів.

Підвищена потреба в інвестиціях відчувається в країнах з перехідною економікою. Необхідність модернізації більшості галузей соціальної та економічної сфери зумовлює активізацію залучення бюджетних інвестицій для вирішення найактуальніших суспільних завдань. При цьому, крім розв’язання проблеми незначних обсягів інвестицій, що зумовлено недостатніми фінансовими ресурсами суб’єктів господарювання та високою ризиковістю вкладення коштів для іноземних інвесторів, потрібно вирішувати питання структурної перебудови економіки. Завдяки спрямуванню капітальних видатків у пріоритетні галузі соціальної й економічної сфери можна коригувати структуру сукупних інвестицій та основних фондів народного господарства.

Застосування механізму бюджетного інвестування дає змогу здійснювати корекцію галузевої і територіальної структури основних фондів народногосподарського комплексу. Сутність перерозподільчої функції бюджетних інвестицій полягає в тому, що за допомогою цього бюджетного

важеля можна нарощувати обсяги основних фондів певних галузей або територій за рахунок їх зменшення в інших. Реалізація перерозподільчої функції відбувається зокрема завдяки встановленню зв'язку між надходженнями від відчуження державної і комунальної власності та ресурсами, які направляються у вигляді капітальних трансфертів суб'єктам господарювання (див. рис. 1.1).

Рішення про доцільність виділення бюджетних трансфертів капітального характеру приймають політики. Вчені-економісти, зазвичай, критично оцінюють його раціональність. Як стверджував лауреат Нобелівської премії, класик теорії суспільного вибору Джеймс Б'юкенен "... політизований перерозподіл – це зовсім інша річ, ніж слова про ідеальний тип розподілу" [13, с. 64]. В цьому випадку, раціональні розрахунки витрат і вигод від державних інвестицій є лише одним із факторів, які визначають мотиви поведінки політиків. Ось чому, навіть при здійсненні детальних розрахунків, слід враховувати ризик деструктивної поведінки аналітиків та експертів, які намагаються впливати на прийняття рішення шляхом маніпулювання інформацією.

Досліджуючи політичні аспекти ухвалення рішень у сфері суспільних фінансів, можна зробити висновок про суттєвий вплив існуючої системи виборів представницької влади на формування інвестиційної складової бюджету. У випадку застосування мажоритарної виборчої системи, депутати парламенту намагаються лобювати здійснення інвестиційних проектів у своїх округах з метою збільшення шансів переобрання на наступний термін. Розподіл поточних видатків бюджету, як правило, детально врегульований нормативними актами, і народному обранцю важко, а то й взагалі неможливо, вплинути на додаткове виділення соціальних трансфертів чи підвищення рівня заробітної плати виборцям певного округу. Бюджетні інвестиції, залучені при сприянні депутата, перетворюються чи не в єдиний показник результативності його діяльності. Якщо врахувати, що рішення парламент ухвалює в умовах існування практично необмежених повноважень більшості, то розподіл

бюджетних інвестицій призводить до порушення принципу недискримінаційного перерозподілу коштів централізованих суспільних фондів.

Таким чином, враховуючи ризики викривлення доцільного перерозподілу бюджетних коштів через механізм прийняття рішень простою більшістю голосів, в умовах застосування мажоритарної системи виборів існує загроза виникнення територіальних диспропорцій внаслідок нерівномірного розподілу бюджетних інвестиційних ресурсів. Існують реальні приклади розподілу бюджетних коштів парламентом України, які підтверджують це припущення. Протягом нетривалого періоду функціонування більшості у Верховній Раді четвертого скликання, участь у формуванні якої брали депутати, обрані за мажоритарною системою, були випадки дискримінаційного розподілу інвестиційних видатків на користь територій, представники яких належали до парламентської більшості. Так, у 2004 р. під час надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам були проігноровані потреби тих територіальних громад, інтереси яких лобіювали депутати опозиційних фракцій [207, с. 1].

Якщо парламентарі обираються з використанням механізму пропорційної системи виборів, то мотиви їх поведінки при формуванні інвестиційної складової бюджету істотно відрізняються від описаної вище. В цьому випадку у народного обранця немає потреби задовольняти інтереси лише виборців окремої території. Наслідком цього може стати зменшення в структурі видаткової частини державного бюджету інвестиційних програм місцевого значення і збільшення обсягів бюджетних інвестицій загальнодержавного значення, а обсяг і структура інвестиційної складової бюджету залежатиме від статутних принципів і програм діяльності політичних партій – учасників парламентської більшості. Проте, в такій ситуації виникають певні ризики неадекватного розподілу бюджетних інвестицій між галузями чи регіонами у випадку формування парламентської більшості політичними силами, які лобіюють інтереси окремих галузей, або ж електоральна підтримка яких різко диференційована в регіонах. Порівнюючи вплив мажоритарної та пропорційної

системи виборів на формування інвестиційної складової бюджету, можна зробити припущення, що на загальнодержавному рівні все ж доцільніше застосовувати пропорційну систему виборів.

Аналіз мотивів поведінки депутатів місцевих рад щодо розподілу бюджетних інвестицій дає змогу зробити протилежний висновок. Оскільки такі депутати, обрані за мажоритарним принципом, будуть сильніше мотивовані у вирішенні болючих проблем населення, що проживає на території відповідних виборчих округів, а це сприятиме покращенню умов життя територіальної громади.

Ще однією важливою властивістю бюджетних інвестицій є здатність здійснювати стабілізуючий вплив на амплітуду циклічних коливань економіки (див. рис. 1.1). За допомогою капітальних видатків можна отримати як короткостроковий, так і довгостроковий стабілізуючий ефект. Короткостроковий вплив бюджетних інвестицій на економічне зростання виявляється у забезпеченні рівномірного попиту на ринку інвестиційних товарів, який є надзвичайно чутливим до змін економічної кон'юнктури. Довгостроковий стабілізаційний ефект досягається за рахунок впливу зміни основного капіталу держави на найважливіші макроекономічні показники – обсяг ВВП, рівень безробіття, обсяг іноземних інвестицій тощо.

Здатність суспільних фінансів стабілізує впливати на економічну систему описав видатний економіст ХХ ст. Дж. Кейнс. Відповідно до макроекономічної моделі Дж. Кейнса “збільшення реального доходу, зайнятості та інвестицій можна досягти за допомогою достатньо великого автономного збільшення споживання, інвестицій або державних витрат” [22, с. 590]. Серед цих трьох напрямків стимулювання суспільного виробництва особлива роль відводилася інвестиціям. Це пояснювалося дією мультиплікатора, яка полягала у більш ніж пропорційному впливі приросту інвестицій на зростання доходів. Засобами стимулювання інвестиційного процесу, на думку вченого, повинна стати грошово-кредитна та бюджетна політика уряду.

У своїй основній праці “Загальна теорія зайнятості, проценту і грошей” Дж. Кейнс значну увагу приділив інструментам бюджетної політики щодо стимулювання інвестицій. Зокрема, в ній автор стверджує, що завдяки суспільним заощадженням (заощадження та інвестиції Дж. Кейнс вважав тотожними величинами – прим. Б. М.), які здійснюються державою, можна забезпечити таке зростання капіталу, що його нестача перестане бути відчутною. Більше того, на думку вченого, “дуже широка соціалізація інвестицій виявиться єдиним засобом, щоб забезпечити наближення до повної зайнятості, хоч це не повинно виключати різного роду компроміси і способи співпраці держави з приватною ініціативою” [77, с. 346].

Практика підтвердила вірність теоретичних висновків Дж. Кейнса щодо можливості впливати на циклічні коливання економіки за допомогою державних інвестицій. Так, в умовах кризового стану економіки США під час Другої світової війни, коли спостерігалось скорочення приватних інвестицій з 76,3 млрд. дол. у 1940 р. до 58,5 млрд. дол. у 1945 р., в цей же період відбулося значне зростання державних інвестицій – з 30,5 млрд. дол. до 247,0 млрд. дол. (у цінах 1996 р.). Після подолання кризи обсяг державних інвестицій скоротився до 22,5 млрд. дол., а приватні інвестиції зросли до 155,8 млрд. дол. [76, с. 61].

На нашу думку, значення державних інвестицій для економічного розвитку країни Дж. Кейнсом було дещо переоцінено. Вчений, хоч і стверджував про доцільність збільшення інвестицій, не запропонував критеріїв визначення їх оптимального обсягу. Тому у тих же США в окремі періоди соціально-економічного розвитку надмірне зростання бюджетних видатків, в тому числі капітальних, спричиняло значні бюджетні дефіцити, що, у свою чергу, зумовило стрімке зростання державного боргу та часто призводило до кризи державних фінансів.

Застосування стабілізаційної функції бюджетних інвестицій в умовах її реалізації представницькими органами влади пов’язане з низкою проблем. Оскільки для політичних діячів, які ухвалюють рішення про обсяг та структуру

бюджетних інвестицій, економічні мотиви є не єдиними, інколи навіть не основними, то це припускає поведінку, неадекватну конкретній економічній ситуації.

Крім того, існує проблема несумісності в часі економічних та політичних циклів. Діяльність виборчих органів влади обмежена періодом, на який вони обираються (в Україні – це п'ять років), а тривалість економічного циклу, як правило, перевищує цей період. Це значно обмежує можливість реалізації стабілізаційної функції бюджетних інвестицій.

В умовах незадовільного матеріального становища значної частини електорату та частих виборів пріоритетом в діяльності виборних органів влади є досягнення короткострокових цілей бюджетної політики. Відповідно до цього, перевага надається фінансуванню поточних бюджетних видатків, адже в разі їх незабезпечення можна очікувати на негативну реакцію з боку громадськості, суспільних і політичних об'єднань. З іншого боку, населення не настільки гостро відчуває потребу в оновленні необоротних активів, які належать державі. Слід зазначити, що для забезпечення поточних потреб використовуються також основні фонди, які створені в минулому, спожита вартість яких переноситься на новостворені товари та послуги. Для забезпечення відновлення основних фондів на простій основі, обсяг бюджетних інвестицій не повинен бути меншим, ніж величина зносу відповідних основних фондів. У разі неспроможності їх повного відтворення, зменшення вартості основних фондів у процесі їх використання чи відчуження (на рис. 1.2 позначено стрілкою А) є одним із джерел сьогоденного споживання (як альтернатива податковим та позиковим джерелам).

Крім вищеописаного негативного наслідку управління суспільними фінансами, можливий також інший прояв домінування короткострокових політичних інтересів. Так, джерелом забезпечення поточного споживання в довгостроковій перспективі можуть бути ресурси, отримані шляхом запозичень (на рис. 1.2 позначено стрілкою В).

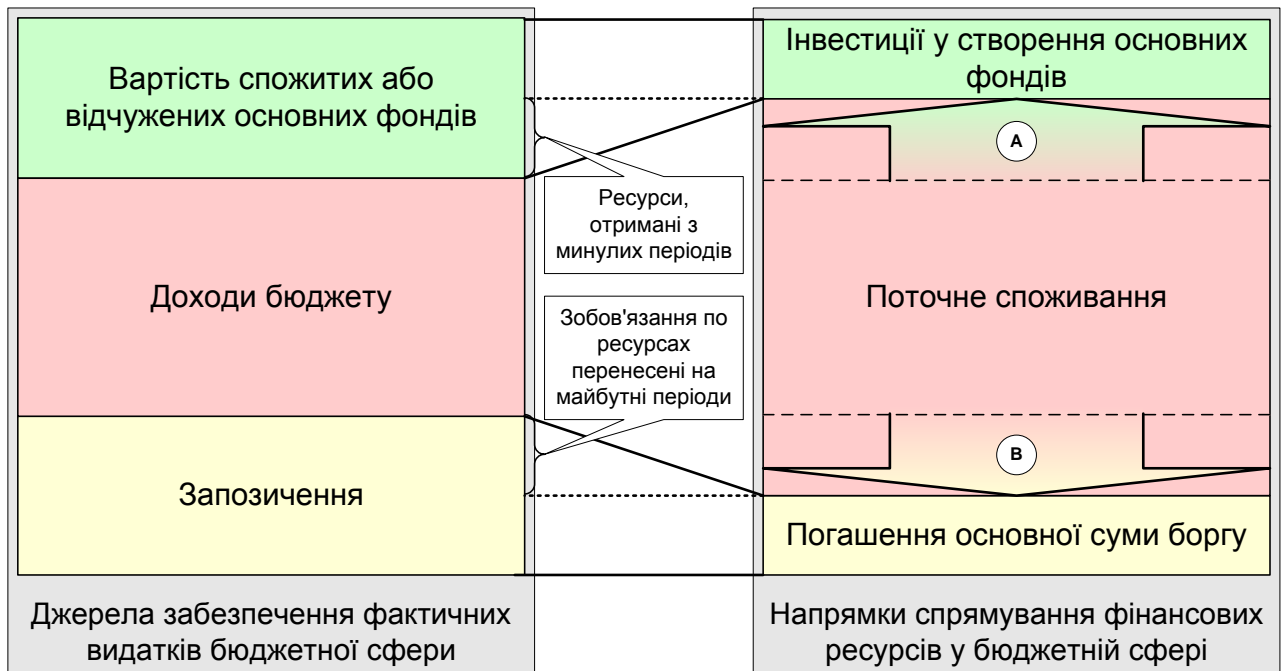


Рис. 1.2. Джерела утворення та напрямки спрямування ресурсів бюджетної сфери.

Причиною обох вищеописаних випадків є бажання забезпечити споживання у певні періоди на вищому рівні, ніж це реально дозволяють ресурси, акумульовані в дохідній частині бюджетів у цих же періодах. Як видно з рис. 1.2, розширення поточного споживання може відбутися в двох напрямках – за рахунок споживання ресурсів, створених у минулому, або за рахунок перенесення боргових зобов'язань щодо спожитих позикових ресурсів на майбутні періоди.

В основі діяльності політиків лежить їхня орієнтація на інтереси виборця. Так, лауреат Нобелівської премії Дуглас Норт стверджує: “Виборець не лише не може ніколи дістати інформацію для того, щоб хоч поверхнево ознайомитися з тисячами законопроектів, що впливають на його добробут, але й немає способу, за допомогою якого він (або навіть законодавець) міг би забезпечити себе точною моделлю, потрібною для оцінювання наслідків” [134, с. 140]. Вихід з цієї ситуації вчений вбачав у тому, “щоб зацікавлені сторони володіли як інформацією, так і правильною моделлю для того, щоб точно оцінити наслідки, і мали рівний доступ до процесу вироблення рішень” [134, с. 140].

В умовах несумісності стимулів економічної та політичної системи важливим є запровадження сталих правил поведінки, які б дозволили забезпечити соціальний та економічний розвиток країни. Тому, для формування раціонального обсягу та структури бюджетних інвестицій, що дало б змогу переорієнтувати бюджетні моделі зі споживання на розвиток, повинна бути створена зрозуміла система, яка б не дозволяла уникнути продуктивної діяльності. Для цього, на нашу думку, необхідно підтримувати баланс між обсягами спожитих та відновлених основних фондів держави. Крім того, зважаючи на залежність часового розподілу ресурсів як від запозичень, так і здійснених інвестицій, доцільно гармонізувати політику у сфері управління довгостроковими нефінансовими активами держави та державним боргом.

Застосування запропонованого підходу в короткостроковому періоді утруднюється через складність різкого скорочення поточних бюджетних видатків в умовах економічного спаду. При використанні цього підходу у довгостроковому періоді необхідно забезпечити відповідність такого часового проміжку тривалості економічного циклу. Проте обраний проміжок не повинен перевищувати строк експлуатації основного обсягу основних фондів.

При побудові схеми раціонального розподілу бюджетних ресурсів у довгостроковій перспективі слід дотримуватися такого принципу: обсяг бюджетних інвестицій не повинен бути меншим ніж сума зменшення вартості основних фондів за умови незмінності розміру державного боргу. При цьому, залежно від цілей бюджетної політики, можливі два варіанти управління бюджетними ресурсами. Суть першого полягає в тому, що частина вибувших з експлуатації основних фондів не компенсується бюджетними інвестиціями (на рис. А.2 додатку А позначено прямокутником А), однак різниця направляється на зменшення основної суми боргу (що відповідає прямокутнику А' на рис. А.1 додатку).

Суть другого варіанту полягає в тому, що обсяги погашення основної суми боргу є меншими, ніж отримані запозичення (на рис. А.2 додатку А

позначено прямокутником В), а різниця спрямовується на здійснення бюджетних інвестицій (що відповідає прямокутнику В' на рис. А.2 додатку А2).

Розглядаючи доцільність застосування запропонованого підходу в Україні, слід зазначити, що з початком економічної кризи, яка виникла в кінці 1980-х рр., практично не відбувається адекватного відтворення основних фондів державної власності. Так, ступінь зносу основних фондів державної та комунальної форм власності в 2003 р. становив, відповідно, 49,3% та 42,8%. Слід зауважити, що рівень зносу зростав в умовах масштабних приватизаційних процесів в країні та нарощення державного боргу. Вважаємо, що своєчасне застосування запропонованого нами підходу дозволить ефективніше використати наявний приватизаційний потенціал, який найближчим часом вичерпається, для відновлення зношених основних фондів держави. Тоді як зволікання з його запровадженням створить загрозу виникнення різких диспропорцій у сфері суспільних фінансів у майбутньому, адже обов'язково постане потреба в значних затратах для створення необхідних активів довгострокового користування, і для цього потрібно буде вдаватися до загрозово великих державних запозичень.

1.2. Концептуальні основи формування інвестиційної складової бюджету

Якісні та кількісні характеристики забезпечення суспільних потреб здебільшого залежать від цільового спрямування інвестицій, які здійснені за рахунок бюджетних коштів. Наявність в держави оптимального обсягу та структури основних фондів дозволяє надавати необхідні бюджетні послуги, здійснювати корегуючий вплив на економічні процеси. Застосування науково обґрунтованого підходу до формування бюджетних інвестицій здатне перетворити їх у дієвий інструмент поліпшення суспільного добробуту, стимулювання економічного розвитку, покращення загального інвестиційного клімату, вирішення проблем депресивних територій та ін.

Економічна діяльність держави вже давно перестала трактуватися вченими як альтернатива ринковому господарству, а розглядається як важливе його доповнення. Тому з позиції економічної доцільності функціонування держави повинно бути направлене не на конкуренцію з господарюючими суб'єктами ринку, а на забезпечення ефективної діяльності тих сфер, які належать до компетенції держави. Таким чином, основна проблема як на концептуальному, так і на практичному рівні полягає у чіткому визначенні меж відповідальності держави, тобто тих функцій, яких крім неї ніхто ефективніше реалізувати не може. Відповідь на це питання сучасні економісти намагаються знайти у співставленні недосконалостей ринку і недосконалостей державної діяльності при виконанні кожної конкретної функції та завдання [48]. Звичайно, кожна країна вирішує цю проблему індивідуально.

Отже, в основі формування інвестиційної складової бюджету України знаходиться визначення сфери компетенції держави, яка обмежується набором конкретних функцій та обов'язків. Останній насамперед залежить від взятих державою зобов'язань щодо забезпечення певних бюджетних послуг, крім того, значний вплив на його формування справляють цілі розвитку країни. Це підтверджують слова відомого італійського економіста Ф. Нітті: “Цілі, досягнення яких держава переслідує своєю власною діяльністю, як відомо, служать причиною державних видатків, а межі останніх обумовлюються частково громадською думкою з приводу їх корисності та ще більше рівнем багатства, політичною формою й існуючим способом організації даного народу” [133, с. 102].

Перелік завдань, які держава може вирішувати за допомогою бюджетних інвестицій, дуже широкий. Для того, щоб детальніше з'ясувати роль у соціально-економічному розвитку, а також фактори, що впливають на формування бюджетних інвестицій, їх доцільно класифікувати за напрямками спрямування. Така типологія дасть змогу ґрунтовно дослідити специфічні властивості кожного окремого виду згаданих інвестицій, що дозволить на цій основі визначити концептуальні засади їх формування. Це сприятиме

формуванню такої структури бюджетних інвестицій, яка була б адекватною до наявних потреб і викликів сучасної соціально-економічної ситуації.

Запропонований нами варіант класифікації бюджетних інвестицій, залежно від їх цільової спрямованості, відображений на рис. 1.3. Визначення теоретичних основ інвестиційної складової бюджету відповідно до розробленої систематизації дозволить повніше врахувати специфіку планування кожного її елемента (виду інвестицій), точніше визначати та зважувати фактори, які впливають на спрямування бюджетних ресурсів на інвестиційні цілі.



Рис. 1.3. Класифікація бюджетних інвестицій за критерієм цільового призначення.

Основне призначення бюджетних інвестицій полягає у використанні їх для формування основних фондів, які необхідні для виробництва бюджетних послуг. Слід наголосити, що в умовах ринкової економіки можуть застосовуватися різні підходи до організації такого виробництва – воно може здійснюватися як безпосередньо державою, так і приватними структурами. Виробництвом згаданих послуг займається переважно бюджетний сектор. В Україні бюджетний сектор – це сукупність бюджетних установ, тобто органів, установ та організацій, визначених і утворених відповідно до Конституції України, а також установ та організацій, створених органами державної влади й управління, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування.

Загалом на обсяг бюджетних інвестицій, які спрямовуються на формування і відновлення основного капіталу бюджетного сектору, впливають такі фактори, як наявна мережа відповідних установ, стан експлуатаційної придатності їх необоротних активів, адміністративно-територіальний устрій країни, стратегія його реформування тощо. В умовах оптимальної мережі державних та муніципальних закладів мінімальним річним обсягом капітальних видатків прийнято вважати суму зносу їх основних фондів у відповідному періоді.

Існують різні методи спрямування бюджетних коштів на створення та придбання основних фондів бюджетного сектору (рис. 1.4). Застосування того чи іншого із вказаних альтернативних способів залежить передусім від особливостей бюджетного фінансування надання передбачених послуг. Кожному із них притаманні як позитивні, так і негативні риси. Зважаючи на це, визначимо умови, в яких застосування конкретного методу буде більше або менше доречним.

Бюджетні асигнування можуть спрямовуватися на утримання бюджетного сектору в розрізі кожного окремого виду видатків. До того ж, асигнування, передбачені для здійснення капітальних видатків бюджетних установ, у свою чергу, можуть бути розподілені за окремими напрямками відповідно до бюджетної класифікації для використання їх за цільовим призначенням або надані без такого розподілу для використання бюджетними установами на власний розсуд (на рис. 1.4 це позначено, відповідно, цифрами 1 і 2).

Застосування детального розподілу бюджетних асигнувань, які призначені для придбання або виготовлення основних фондів бюджетного сектору, дозволяє максимально впливати на формування структури його основних фондів. У таких умовах установи й організації, які здійснюють відповідні видатки, зобов'язані їх спрямувати винятково на ті цілі, які були передбачені на стадії бюджетного планування. Таким чином, в разі зміни структури потреб у бюджетних асигнуваннях протягом бюджетного року,

виникає необхідність ініціювання зміни різних планових документів, для чого потрібно витратити час, певні зусилля тощо, що не завжди можливо і доцільно з позиції самої установи. Це зумовлює велику імовірність виникнення ситуації, за якої бюджетні асигнування будуть використані на цілі, що не є важливими, а пріоритетні потреби не будуть профінансовані. Крім того, наявність великої кількості напрямків використання бюджетних асигнувань ускладнює можливість їх прозорого й об'єктивного розподілу між установами нижчого рівня. Звичайно, все це негативно позначається на економічній ефективності капітальних бюджетних видатків.



Рис. 1.4. Способи спрямування бюджетних коштів для придбання або створення основних фондів бюджетного сектору.

Враховуючи описані вище особливості способу фінансування інвестицій шляхом надання бюджетних асигнувань, розподілених відповідно до кодів бюджетної класифікації, його використання, на нашу думку, повинно бути обмежене лише задоволенням мінімальної потреби в основних фондах бюджетних установ та організацій.

У разі виділення бюджетних асигнувань, призначених для придбання та створення основних фондів, загальною сумою, без розподілу за конкретними напрямками, частина вищевказаних проблем вирішується. Адже в цьому випадку створюються передумови для того, щоб безпосередньо на рівні установи й організації оперативно приймати рішення щодо напряму використання коштів. Володіючи повною інформацією про пріоритетні потреби, керівництво установи й організації може використовувати обмежені бюджетні ресурси із більшою ефективністю. Однак, при застосуванні цього способу з'являються нові загрози недотримання основних принципів ефективного управління бюджетними коштами. По-перше, при витрачанні коштів домінуючими можуть стати інтереси керівництва установи, які не співпадають із цілями стратегічного розвитку галузі; по-друге, в бажанні досягти максимальної ефективності у витрачанні бюджетних коштів можуть бути недотримані певні нормативні вимоги до формування раціональної структури основних фондів.

Враховуючи вищесказане, обов'язковою умовою успішності надання бюджетним закладам асигнувань на капітальні видатки без їх деталізації є забезпечення покриття мінімальної потреби в основних фондах на рівні установ та організацій, між якими здійснюється такий розподіл. Крім того, при здійсненні фінансового контролю повинна ретельно оцінюватись ефективність використання інвестиційних ресурсів.

Велике значення для раціонального формування цього компонента інвестиційної складової бюджету має визначення оптимальних повноважень бюджетних установ у процесі планування бюджету. Здатність впливати на складання фінансового плану дає змогу установі раціональніше організувати

діяльність з виробництва бюджетних послуг, що, безумовно, позитивно позначається на їхніх кількісних та якісних показниках. Зважаючи на таку істотну відмінність капітальних видатків від поточних, як тривалий термін споживання, велике значення для якісного планування обсягу та структури перших має застосування стратегічного планування на рівні бюджетних установ.

Права бюджетних установ та організацій щодо визначення планових фінансових показників в Україні залежать від джерел отримання асигнувань. У частині коштів, які надаються із загального фонду бюджету або за рахунок інших доходів спеціального фонду бюджету, можливості закладу впливати на формування асигнувань здебільшого залежать від того, які йому надані повноваження в цій сфері установою вищого статусу.

У той же час, при плануванні капітальних видатків, що фінансуються за рахунок власних надходжень бюджетних установ, останнім надано ширші права. Так, окремі законодавчі акти надають повноваження бюджетним установам самостійно розпоряджатися вказаними коштами. Наприклад, Закон України “Про освіту” (стаття 61) дозволяє залишати в розпорядженні освітніх закладів кошти, які отримані у вигляді власних надходжень та використовувати їх на статутну діяльність, причому, робити це без зменшення обсягів інших асигнувань [66].

Забезпечення об’єктивності та раціональності процесу розподілу асигнувань розпорядниками бюджетних коштів сприяло б підвищенню прозорості бюджетного процесу. Тому, на нашу думку, при плануванні капітальних видатків в детальному розрізі доцільно максимально використовувати стандарти та норми забезпеченості необоротними активами, а при визначенні планового обсягу бюджетних інвестицій, що виділяються загальною сумою, варто керуватися встановленими показниками ефективності діяльності.

Збереження існуючої мережі бюджетних закладів вимагає від держави здійснення капітальних видатків у розмірі, не меншому, аніж загальна сума

зносу основних фондів цих установ. В іншому випадку відбувається скорочення основних активів держави, а цей процес протікає некеровано, без урахування інтересів суспільства щодо формування оптимального розміру і структури бюджетного сектору.

Крім вищеописаних способів направлення бюджетних інвестицій на придбання чи створення основних фондів бюджетного сектору, асигнування бюджету можуть спрямовуватися для оплати виконання установами та організаціями державних замовлень (на рис. 1.4 позначено цифрою 3). У цьому випадку керівництво закладу самостійно приймає рішення про обсяг коштів, які спрямовуються на інвестиційні цілі.

Переваги такого підходу полягають у тому, що на базовому рівні є всі передумови для раціональнішого використання бюджетних коштів шляхом формування оптимального обсягу та структури необхідних інвестицій. Крім того, завдяки появі конкуренції між бюджетними установами та суб'єктами підприємницької діяльності з приводу отримання державного замовлення у керівництва бюджетних закладів посилюється мотивація до здійснення інноваційних інвестицій, інвестицій в енергозбереження тощо.

Значними ризиками вказаного підходу є імовірність втрати державою своїх необоротних активів внаслідок непроведення їх своєчасного відновлення. Це пояснюється тим, що керівництвом установ та організацій, через відсутність твердої впевненості в подальшому перебуванні на займаній посаді, пріоритет може бути наданий короткостроковим цілям, яких простіше досягнути, спрямовуючи кошти на поточні потреби.

Таким чином, передумовою успішного застосування способу фінансування бюджетних інвестицій шляхом оплати виконання державних завдань повинно стати проведення суцільного моніторингу стану основних фондів та оцінки результативності фінансово-господарської діяльності установи. Більша економічна ефективність від використання основних засобів і вииграш для споживачів послуг бюджетних установ при застосуванні цього

способу фінансування їх капітальних видатків будуть досягнуті лише за умови забезпечення конкуренції при отриманні бюджетних асигнувань.

У країнах з розвинутим громадянським суспільством значна увага приділяється раціональному використанню бюджетних коштів. Особливе значення при цьому має застосування нетрадиційних способів здійснення суспільних інвестицій, які дають змогу вирішити проблему залучення додаткових обсягів коштів в умовах обмеженості бюджетних ресурсів та усунути значні ризики, пов'язані з таким інвестуванням. Починаючи з початку 80-х рр. ХХ ст., в розвинутих країнах суттєво змінилося бачення ролі держави у забезпеченні суспільних благ. Вона перестала сприйматися як інститут, який зобов'язаний самостійно виробляти суспільні блага, а як структура, що повинна створювати рамкові умови для надання послуг приватним особам і гарантувати їх якість [203, с. 42].

На тлі наукової дискусії щодо більшої ефективності функціонування державного чи приватного секторів економіки на практиці відбувався пошук оптимальних способів їх співпраці шляхом організації різноманітних форм державно-приватних партнерств. Застосування державно-приватного партнерства може, зокрема, передбачати створення основних фондів суб'єктами підприємницької діяльності за рахунок власних і залучених коштів, які в подальшому будуть передані у користування бюджетним установам та організаціям. Після цього на основі укладеного договору між державою та приватним інвестором із бюджету надаватимуться асигнування для оплати за користування основними фондами (на рис. 1.4 позначено цифрами 4 і 5).

Концептуальними перевагами цієї форми реалізації інвестиційних проектів є, перш за все, забезпечення більшої ефективності бюджетних інвестицій завдяки кращій адаптації процесу інвестування до ринкових умов, передачі від держави ризиків, пов'язаних із реалізацією інвестиційних проектів, до структур, які спеціалізуються на управлінні ними. Ще однією очевидною перевагою державно-приватних партнерств є здатність додатково залучати із

приватного сектору значні фінансові ресурси, необхідні для забезпечення суспільно важливих цілей.

Звичайно, створення державно-приватних партнерств для досягнення згаданих інвестиційних цілей несе в собі додаткові ризики для бюджету. Насамперед, це поява на тривалий період додаткових зобов'язань перед приватним інвестором, що, безумовно, зменшує гнучкість бюджету. Крім того, за відсутності прозорості бюджетного процесу можуть виникати підстави для прояву корупційних явищ як на стадії укладання угоди про партнерство, так і на стадії її реалізації. Певні негативні риси створення партнерств пов'язані також зі зменшенням інвестиційних ресурсів у реальному секторі економіки у зв'язку із їх залученням до фінансування суспільних інвестицій.

У сучасних умовах функціонування змішаної економіки приватно-державні партнерства набули значного поширення в багатьох розвинутих країнах світу (додаток Б). Як видно з додатку, незважаючи на те, що така організаційна форма співпраці використовується практично в усіх напрямках діяльності держави, найбільшого поширення вона набула в галузі дорожнього господарства, будівництва залізниць, водопостачання, охорони здоров'я, освіти та у прибиранні сміття.

Переваги створення державно-приватних партнерств, порівняно з традиційними методами інвестування бюджетних коштів, яскраво демонструє досвід Великобританії. При використанні цього способу набагато рідше трапляються випадки перевищення фактичної вартості виконання проекту над плановою, частіше дотримуються строки введення об'єктів в експлуатацію, істотно вищою є якість споруд. Про це свідчать дані, наведені в доповіді Рахункової палати Великобританії. Так, під час реалізації інвестиційних проектів державним сектором у 1999 р. у 73% випадків спостерігалось перевищення проектної вартості об'єкту, натомість під час здійснення проектів партнерством такі факти були виявлені лише у 22% випадків, до того ж, жодного разу перевищення не було спричинене односторонніми діями партнерства. Ще один важливий показник ефективності капіталовкладень –

термін виконання проектів – також засвідчує переваги приватно-державного партнерства. Під час спорудження об'єктів державним сектором перевищення встановлених термінів їх введення в експлуатацію спостерігалися в 70% випадків, проти аналогічного показника для партнерств – 24% [211, с. 3]. За оцінками авторитетної всесвітньо відомої аудиторської компанії Прайсватархаус Куперз, у Великобританії у формі державно-приватної ініціативи реалізовано 450 проектів на суму 20,03 млрд. фунтів стерлінгів, де вартість лише 7% проектів перевищує суму 100 млн. фунтів стерлінгів. Близько 20% щорічних суспільних інвестицій здійснюється з використанням моделі державно-приватного партнерства. Реалізація державних інвестицій у цій формі тільки в 1999-2000 бюджетному році дозволила зекономити 17% коштів суспільних фондів, що становить близько 1 млрд. євро [209].

На нашу думку, умовами успішного застосування державно-приватних партнерств при створенні основних фондів бюджетного сектору, є, перш за все, наявність стабільної політичної та економічної ситуації в країні, від якої здебільшого залежить прогнозування умов угоди на тривалу перспективу (період функціонування основних фондів), а також відповідного інституційного забезпечення. Крім цього, перевагами такого способу створення основних фондів можна буде скористатись лише за наявності попиту на такі угоди з боку приватного сектора і забезпечення належної конкуренції за право їх укладання.

Важливою проблемою формування раціональної структури бюджетних інвестицій в Україні залишається відсутність необхідної інформації про наявні ресурси бюджетних установ, на що вказують вітчизняні та зарубіжні фахівці [47, с. 10; 147, с. 7; 196, с. 469; 206, с. 2]. Таку ситуацію вони пов'язують із застосуванням у бюджетній системі касового методу бухгалтерського обліку виконання бюджету. Отримана інформація відображає лише рух грошових потоків бюджету, проте при цьому відсутні дані про обсяг необоротних активів бюджетного сектору. Тому однією з передумов якісного планування інвестиційної складової бюджету повинно стати детальне дослідження стану будівель, споруд, наявного обладнання і предметів довгострокового

використання бюджетних установ, визначення зносу та оцінка їх ринкової вартості.

Важливим напрямком бюджетних інвестицій, доцільність якого не викликає заперечень майже в жодного з економістів, є спрямування їх у розвиток інфраструктури країни. До інфраструктури слід віднести галузі народного господарства, що обслуговують інші сфери економіки країни (транспорт, зв'язок, телекомунікації, інформатика і житлово-комунальне господарство). Незважаючи на те, що користування об'єктами інфраструктури зумовлює загальноекономічні вигоди через значні обсяги коштів, необхідні для створення цих об'єктів, бюджетні ресурси є основним джерелом таких інвестицій.

Часто західні вчені перспективи економічного зростання ставлять у залежність від інвестицій в інфраструктуру. Так, відповідно до теорії стадій Ростоу, яка базується на систематизації подій економічної історії, важливим фактором переходу з однієї стадії на іншу, тобто передумовою економічного розвитку, є інвестиції в інфраструктуру.

Економічна історія свідчить про наявність великої кількості прикладів впливу бюджетних інвестицій в інфраструктуру на загальний економічний та соціальний розвиток країни. Однією з ілюстрацій успішного вкладання бюджетних коштів у створення об'єктів інфраструктури, що сприяло економічному прогресу загалом, може бути досвід Франції кінця XVII ст., коли проводилася політика спрямування бюджетних ресурсів на реалізацію великих інфраструктурних проєктів: будівництво доріг, навігаційних каналів, нарощування портових потужностей, морське кораблебудування тощо. Здійснення таких заходів стало одним з найважливіших чинників, що забезпечили стрімке економічне піднесення тогочасної Франції [101, с. 11].

В економічній літературі також наводяться факти, які засвідчують негативний вплив скорочення державних інвестицій у розбудову інфраструктури на економічний розвиток країни. Наприклад, відомий американський економіст Девід Аушаер пов'язував сповільнення економічного

зростання США у 70–80 рр. ХХ ст. зі скороченням таких державних видатків. Насамперед, він встановив зв'язок між розвитком інфраструктури й динамікою приватних інвестицій. Так, за результатами його досліджень у період 1965–1969 рр. при щорічних обсягах інвестицій в інфраструктуру в розмірі 2,3% ВВП норма прибутку становила 13,3%, тоді як в 1980–1984 роках при скороченні обсягів інвестицій до 0,4% ВВП норма прибутку знизилася до 7,9%. Крім описаної залежності, економіст доводить існування тісного зв'язку між приростом інфраструктури та зростанням рівня продуктивності праці. За його оцінками, при ланцюгових річних збільшеннях вартості інфраструктури на 4,1% упродовж 1950–1970 рр. щорічні темпи підвищення продуктивності праці становили 2%. Падіння темпів приросту інфраструктури протягом наступних років до 1,6% призвело до зниження другого показника до 0,8% [106, с. 394]. Попри певну обмеженість проведеного Д. Аушаером аналізу, можна погодитися із фактом значного впливу розвитку інфраструктури на економічне зростання.

Сучасніші дослідження авторитетних міжнародних організацій також підтверджують наявність позитивного впливу інфраструктури на економічне зростання. Так, у науковому звіті, підготовленому за результатами дослідження Світового банку в 1994 р., робиться висновок, що зростання обсягів суспільного виробництва потребує адекватного нарощування інфраструктури. Аналіз макроекономічних показників низки країн засвідчив існування залежності між темпами приросту інфраструктури та величиною збільшення валового внутрішнього продукту: зростання вартості фондів інфраструктури на 1% супроводжувалося підвищенням обсягу валового внутрішнього продукту на 1% у всіх досліджуваних країнах [46, с. 367].

Роль об'єктів інфраструктури посилюється в умовах постіндустріальної економіки, коли вирішального значення набувають умови, створені для безперешкодного обміну товарами та забезпечення швидкої передачі інформації. Це підтверджує наукова позиція сучасних зарубіжних дослідників мегапроектів Бента Флівбьорга, Нільса Брузеліуса та Вернер Ротенгаттера, які

наголошують: “Інфраструктура швидко перетворилася із попередньої умови для виробництва і споживання в саму суть діяльності... Сьогодні інфраструктура відіграє роль не в чому іншому, як у створенні того, що багато розглядають як новий світовий порядок, де люди, товари, енергія, інформація та гроші пересуваються з безпрецедентною швидкістю” [197, с. 13].

Особливості перехідної економіки, які виражаються у недостатньо розвинутому приватному секторі та підвищених макроекономічних ризиках, обмежують можливості залучення приватних інвесторів до фінансування проектів розбудови інфраструктури [198, с. 30]. Тому провідну роль в інвестуванні цих об’єктів повинна відігравати держава. Необхідність спрямування бюджетних коштів на оновлення та нарощування інфраструктури в Україні, крім вищезгаданих причин, зумовлена ще й незадовільним станом придатності її об’єктів до експлуатації. Характерною властивістю інфраструктури є її стадійний розвиток, коли протягом певного періоду вона може функціонувати без додаткових інвестицій за рахунок потенціалу самої системи, однак в певний момент тривала відсутність інвестицій призводить до колапсу, вихід з якого вимагає значно більших інвестиційних ресурсів та зусиль для відновлення повноцінного функціонування системи комунікацій [177, с. 20]. Кризові явища сьогодні спостерігаються у вітчизняному житлово-комунальному господарстві. У зв’язку з тим, що тарифи на житлово-комунальні послуги тривалий час перебувають на низькому економічно необґрунтованому рівні, галузь не має фінансових можливостей самостійно задовольняти інвестиційні потреби. Схожа ситуація спостерігається також в газовому секторі України, де за оцінкою Світового банку погіршення інфраструктури вже досягло небезпечної межі [194, с. 67].

При визначенні розміру інвестицій, які спрямовуються на розвиток інфраструктури, передусім, необхідно враховувати потенційні додаткові переваги у вигляді економії витрат суб’єктів господарювання та активізації конкуренції між ними, які отримає економіка від покращення системи комунікацій. При цьому ефект від інвестицій в інфраструктуру буде тим

більшим, чим ширшою є диференціація витрат економічних суб'єктів і частка підприємств із високими затратами [187, с. 30].

Очевидними є прямі вигоди від модернізації інфраструктури для ринкового господарства, які полягають у скороченні термінів постачання товарів, послуг, зменшення транспортних витрат. Розвинута інфраструктура позитивно впливає і на регіональний економічний розвиток країни. Однак, результати досліджень Б. Флівбьорга, Н. Брузеліуса та В. Ротенгаттера засвідчують, що інвестиції у інфраструктуру мають позитивний ефект лише тоді, коли відчутно не вистачає землі, робочої сили та капіталу. Тому цілком логічними є запропоновані ними умови, за наявності яких, можна очікувати позитивного впливу відповідних бюджетних капіталовкладень на економіку країни чи регіону. По-перше, це існування суттєвих проблем пропускної потужності транспортної мережі; по-друге, можливість забезпечення комбінації різноманітних типів інвестицій як в інфраструктуру, так і в соціальний капітал [197, с. 88-93].

Вигідне географічне розташування України сприяє розвитку транзитних потужностей, тому перспективним можна вважати спрямування бюджетних інвестицій у створення розвинутої транспортної інфраструктури. Формування сучасної потужної мережі трубопроводів, автомобільних доріг, залізниць, облаштування шляхів водного і повітряного сполучення суттєво покращить реалізацію транзитного потенціалу, що позитивно вплине як на бюджетні надходження, так і на стимулювання сукупного попиту.

У цивілізованому суспільстві до сфери обов'язків держави належить гарантування належного соціального захисту населення. За допомогою бюджетних інвестицій можна забезпечити задоволення певної частини базових соціальних потреб. До них насамперед можна віднести потребу в спеціальному обладнанні для осіб із обмеженими можливостями та потребу в житлі.

Сучасні вчені однією з базових людських цінностей вважають житло. Це пов'язано з тим, що від його наявності та якості залежить демографічне становище в країні, стан здоров'я і працездатність населення, морально-

психологічний клімат в суспільстві. Необхідність залучення бюджетних інвестицій до вирішення житлової проблеми обумовлена потребою у забезпеченні населення соціальним житлом. Поняття “соціальне житло” в тлумаченні Європейського координаційного комітету з питань соціального житла охоплює надання, будівництво, оновлення і реконструкцію соціальної житлової площі, тобто житла, доступ до якого контролюється на підставі правил розподілу, що враховують потреби домашніх господарств, які мають труднощі в його придбанні на ринкових засадах [97, с. 70].

Крім вирішення важливих соціальних проблем, спрямування бюджетних інвестицій на створення житла зумовлює ще й значний мультиплікаційний ефект. Процес житлового будівництва сприяє зростанню зайнятості населення, виробництва в суміжних галузях, що в кінцевому результаті стимулює приріст ВВП. Крім того, бюджетні інвестиції на зазначені цілі призводять до істотного збільшення фіскальних доходів держави. Так, Міністерством фінансів Федеративної Республіки Німеччини встановлено, що один євро бюджетної підтримки інвесторів та інвестицій в житлове будівництво дає можливість додатково отримати п'ять євро доходів бюджету [97, с. 34].

Необхідність бюджетної підтримки будівництва соціального житла в Україні, крім вищезазначених чинників, обумовлюється ще й недоступністю іпотечного кредитування для переважної більшості сімей, які потребують поліпшення житлових умов; обмеженою пропозицією житла на ринку, яка не задовольняє наявний попит, що призводить до значного здорожчання його вартості.

Сьогодні актуальним є питання спрямування бюджетних асигнувань для інвестування реального сектору економіки. Інтенсифікація процесу інтеграції України в міжнародний економічний простір передбачає як значні потенційні можливості для неї завдяки ширшому доступу до світових ринків і підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції, так і містить певні загрози у випадку, якщо економіку нашої держави не буде трансформовано з урахуванням загальносвітових тенденцій і векторів розвитку. Як свідчить

досвід багатьох країн з перехідною економікою, глобалізаційні процеси спричиняють позитивний вплив на економічні системи тих держав, які мають вищий ступінь розвитку, залишаючи роль аутсайдера країнам, неспроможним побудувати ефективну економічну систему [92, с. 3]. Тому першочергового значення набуває проблема розробки та реалізації стратегії посилення конкурентоспроможності народногосподарського комплексу України з урахування пріоритетів національного розвитку. Стратегічний характер цього завдання, а також неспроможність ринкової економіки самостійно його вирішити вимагає активнішої участі держави в забезпеченні його виконання.

На нашу думку, одним із найважливіших напрямків реформування вітчизняної економічної системи повинно стати збільшення обсягів реальних інвестицій, особливо в сектори, які продукують завершену продукцію. Адже, незважаючи на те, що в останні роки відбулося певне економічне пожвавлення, актуальними залишаються проблеми деформованої галузевої структури національної економіки, високої її ресурсо- й енергоємності, неспроможності окремих галузей виробляти товари та послуги належної якості та ін. В умовах обмеженості фінансових ресурсів суб'єктів господарювання залучення бюджетних коштів безпосередньо для інвестування суб'єктів підприємницьких структур сприятиме структурній перебудові економіки та вирішенню стратегічно важливих завдань її розвитку.

У науковій літературі не існує однозначних оцінок впливу бюджетних інвестицій на розвиток економіки. Позиція вчених з цього питання залежить, головним чином, від оцінки ними ролі, меж і можливостей державного втручання в економіку. Адепти ліберальної економіки стверджують, що держава довела свою неефективність в ухваленні інвестиційних рішень. Хоча вона здатна концентрувати ресурси, але з високим ступенем ймовірності можна очікувати, що зосереджуватиме їх не там, де це необхідно, використовуватиме не найефективнішим чином [204, с. 82]. Опоненти дотримуються протилежної думки, заявляючи, що “роль державних інвестицій у ринковій економіці однозначно позитивна” [76, с. 61]. Не будучи прихильниками жодної з таких

категоричних оцінок, вважаємо, що дискусії повинні вестися не стільки про доцільність залучення бюджетних ресурсів для інвестування економіки, скільки про механізми забезпечення більшої результативності бюджетних інвестицій. У такому разі необхідно вирішувати питання як ступеня державного втручання в ринкову економіку, так і його форм.

У багатьох випадках саме державні інвестиції стають стимулом до започаткування нових виробництв, потужним чинником виведення економіки з кризового стану. Твердження про необхідність здійснення суспільних інвестицій тільки в ті сфери, в яких вони економічно не вигідні приватним інвесторам, вже давно не актуальні. Ще в середині XIX ст. видатний російський економіст професор Е. Р. Вреден наголошував на доцільності створення державою виробництв і в тому випадку, коли “приватне господарство ще не бажає, не може і не вміє узятися за вигідні підприємства, загальнокорисність яких безперечна і способи здійснення яких вже напрацьовані іншими народами” [38, с. 74]. Та й сьогодні провідними вітчизняними економістами визнається необхідність закріплення за державою ролі ініціатора подальших економічних перетворень, що дозволить реформувати існуючу модель відносин в економіці [39, с. 39].

Роль державних капіталовкладень зростає в умовах перехідної економіки, коли виникає потреба в короткі терміни здійснити її структурну перебудову, подолати високий рівень безробіття, створити додаткові чинники економічного зростання. Перспективними напрямками використання обмежених бюджетних ресурсів дуже часто є такі сфери суспільного виробництва, від темпів розвитку яких залежить зростання супутніх галузей.

Існують різні способи спрямування бюджетних ресурсів для інвестування суб'єктів підприємницької діяльності, застосування яких дає можливість вирішувати різноманітні завдання. За цією ознакою бюджетні інвестиції, які спрямовуються в реальний сектор економіки, можна класифікувати на капітальні трансферти, внески у статутні фонди та інвестиційні кредити (рис. 1.5). Відмінні риси кожної з визначених форм дають змогу застосувати

індивідуальні підходи до формування завдань інвестицій, що сприятиме підвищенню прозорості й ефективності бюджетних видатків.



Рис. 1.5. Способи та пріоритети спрямування бюджетних ресурсів для інвестування реальної економіки.

Особливістю капітальних трансфертів є наявність перерозподільчого ефекту, що поширюється на різні сектори економіки. Перерозподіл фінансових ресурсів в економічній системі повинен відповідати загальновизнаним критеріям, суть яких зводиться до забезпечення економічної доцільності, зменшення соціальної нерівності тощо. Поряд із цим, при плануванні капітальних трансфертів слід враховувати те, що в демократичній країні рішення у сфері суспільних фінансів приймаються політичними інститутами, у зв'язку з чим дотримання наведених вище критеріїв є досить складним завданням. У політиків, як відомо, існують мотиви для прийняття рішень, які

відрізняються від побажань виборців, що призводить до можливості пошуку власного зиску від ухвалених рішень щодо такого перерозподілу. Враховуючи вищевказане, вважаємо, що бюджетні кошти, які направляються у формі капітальних трансфертів суб'єктам підприємницької діяльності, повинні становити незначну частку бюджетних видатків інвестиційного характеру.

Для пом'якшення негативних наслідків перерозподілу, надання капітальних трансфертів часто обмежується державними підприємствами, результати діяльності яких впливають на добробут широких верств населення. Це ускладнює підтримку приватного сектору економіки, ефективність функціонування якого загалом є вищою. У цьому разі необхідно досліджувати причини, які перешкоджають забезпеченню простого чи розширеного відтворення основних фондів державних підприємств, а також ідентифікувати реальних одержувачів вигоди від такого перерозподілу. Єдиним випадком, який не викликає суттєвих заперечень щодо доцільності надання капітальних трансфертів суб'єктам будь-якої форми власності, є необхідність компенсації втрати та пошкодження основних фондів внаслідок стихійного лиха, техногенних катастроф та інших форс-мажорних обставин.

Інвестиційні трансферти можна направляти також для вирішення інших стратегічних завдань – активізації інноваційного розвитку економіки, зменшення ресурсо- й енергоємності та підвищення екологічної безпеки підприємств, налагодження виробництва імпортозаміщуючих товарів і послуг тощо. Однак, зважаючи на обмеженість бюджетних ресурсів і ризики політизованого перерозподілу, залучення бюджетних інвестицій для таких цілей доречно здійснювати на умовах співфінансування з приватним сектором.

Іншою формою бюджетних інвестицій, які спрямовуються в реальну економіку, є внески у статутні фонди підприємств державної та комунальної власності. Як відомо, існують сфери економічної діяльності, в яких суб'єкти господарювання цієї форми власності функціонують ефективніше. До них, зазвичай, належать галузі, єдиними споживачами продукції яких є держава чи органи місцевого самоврядування, а також ті, де функціонують природні

монополії і т. ін. Пріоритетною метою при створенні державних і комунальних підприємств, на нашу думку, має бути досягнення економічного та соціального ефекту для населення всієї країни чи відповідних територіальних громад, а не реалізація певних комерційних проектів, які можуть бути успішно здійснені приватними інвесторами.

Значний вплив на розвиток реальної економіки справляють також інвестиційні кредити. Серед усіх форм бюджетних інвестицій вони спричиняють найменший перерозподільчий ефект. Зважаючи на це, надання бюджетних ресурсів для інвестиційних цілей у позиковій формі найпридатніше для стимулювання інвестиційної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності недержавних форм власності. Слід зазначити, що кошти бюджету можуть бути використані як безпосередньо для надання інвестиційних кредитів, так і для формування спеціалізованого інвестиційного фонду, який, відповідно, кредитував би реальну економіку. Вважаємо, що в останньому випадку позитивний вплив бюджетних інвестицій зросте, адже повернені кредити зможуть накопичуватись для подальшого інвестування, крім того, створений фонд матиме змогу самостійно залучати фінансові ресурси з небюджетних джерел для інвестиційних потреб.

Крім зазначених напрямків спрямування бюджетних інвестицій, вони можуть бути використані для інших спеціальних цілей, зокрема, запобігання техногенним катастрофам, вирішення екологічних проблем, забезпечення оборони тощо. Підходи до формування кожного з елементів інвестиційної складової бюджету залежать як від традицій, що підтримуються в державі, так і тих стратегічних завдань, яких вона прагне досягти.

В Україні сьогодні існує чимало загроз і викликів, які вимагають оперативного реагування з метою їх вирішення, в тому числі шляхом спрямування бюджетних інвестицій. Так, значна частина основних фондів, що не підтримувалася в належному стані протягом тривалого часу, становить загрозу здоров'ю та життю населенню. Вирішити цю проблему можна двома

способами – або їх ліквідацією, або значними інвестиціями для відвернення можливих техногенних аварій і катастроф.

В Україні, яка пережила екологічну катастрофу світового масштабу – аварію на Чорнобильській АЕС, завжди залишатиметься актуальною необхідність вирішення екологічних проблем. Спрямувавши бюджетні інвестиції у відновлення або створення відповідних основних фондів, можна запобігти погіршенню екологічного становища або забезпечити його покращення.

Бюджетні інвестиції можуть здійснюватися за рахунок різних джерел надходжень бюджету. За походженням ресурсів фінансування капітальних видатків бюджету їх можна розмежувати на такі групи:

- 1) доходи загального фонду бюджету;
- 2) власні надходження бюджетних установ;
- 3) доходи спеціального фонду бюджету, що закріплені за певними напрямками використання;
- 4) джерела фінансування дефіциту бюджету (здійшені запозичення та надходження від приватизації державного майна);
- 5) кошти, отримані від повернення бюджетних кредитів.

Кожній із названих груп бюджетних ресурсів, що можуть бути джерелами фінансування інвестиційних видатків, притаманні певні властивості, які необхідно враховувати при визначенні пріоритетів їх спрямування для реалізації різних видів бюджетних інвестицій. Для обґрунтування прерогатив використання тих чи інших груп надходжень бюджету на забезпечення різноцільових інвестиційних потреб, доцільно керуватися наступними принципами:

- стабільності надходжень фінансових ресурсів;
- переважачого залучення ресурсів від одержувачів вигід у результаті здійснення бюджетних інвестицій;
- забезпечення соціальної справедливості;
- мінімізація перерозподільчих ефектів;

- забезпечення економічної ефективності;
- своєчасного реагування на зміни потреб.

Кошти загального фонду бюджету формуються за рахунок надходжень, що не мають конкретно визначеного напрямку використання. Завдяки цьому можна з більшою ймовірністю гарантувати реалізацію передбачених у бюджеті інвестицій завдяки уникненню ризиків невиконання окремих видів надходжень до нього. Позитивною властивістю ресурсів загального фонду є також широкі можливості їх використання на будь-які цілі без збільшення обсягів державного боргу. Проблема застосування цих коштів для фінансування інвестицій полягає в обмеженості ресурсів загального фонду. Крім того, одержувачі бюджетних асигнувань залежать від органу, який здійснює оперативне управління бюджетом. Навіть за достатньо високого загального рівня виконання видаткової частини бюджету, окремі виконавці державних (регіональних) програм, або розпорядники коштів, можуть отримувати непропорційно низькі обсяги ресурсів.

З огляду на зазначені властивості ресурсів загального фонду бюджету, а також те, що до його наповнення причетне все суспільство, пріоритетом їх використання повинні бути інвестиції, вигоди від яких також поширюються на все населення, або які забезпечують перерозподіл, що відповідає критеріям соціальної справедливості. Враховуючи окреслені напрямки, ресурси загального фонду бюджету повинні, передусім, направлятися на фінансування інвестицій у бюджетний сектор, для забезпечення соціального захисту та в інфраструктуру. Крім того, такі ресурси можуть бути використані на інші напрямки інвестування в разі неможливості залучення коштів з інших бюджетних джерел.

Залучення власних надходжень бюджетних установ має як позитивні, так і негативні наслідки для соціально-економічної системи. Переваги від отримання власних надходжень полягають в тому, що завдяки їм може розширюватися доступність послуг вказаних закладів для членів суспільства. Крім того, позитивні наслідки можуть спостерігатися в результаті більшої

самостійності бюджетних установ у здійсненні оперативного управління такими ресурсами. Недоліком використання власних надходжень для фінансування бюджетних інвестицій є те, що часто орієнтування діяльності закладів, які утримуються за рахунок бюджету, на максимізацію вказаних надходжень призводить до їх відволікання від основної діяльності або до прояву корупційних дій. Звідси, залучати власні надходження бюджетних установ до фінансування капітальних видатків доцільно тільки в тому разі, коли їхня діяльність, пов'язана з мобілізацією таких ресурсів, не спричинятиме негативних наслідків.

Закріплення на довгостроковій основі окремих видів бюджетних доходів за фінансуванням певних бюджетних видатків, в тому числі інвестиційного характеру, також має як позитивні, так і негативні сторони. Перевага цього джерела інвестиційних ресурсів полягає в тому, що в цьому випадку створюються кращі умови для забезпечення стабільності їх отримання протягом тривалого періоду. В разі залучення до фінансування капітальних видатків коштів осіб, що отримуватимуть вигоди від використання створених (придбаних) основних засобів, зменшуються масштаби перерозподілу та слабшають мотиви платників до уникнення обов'язкових платежів. Перевагою цього джерела грошових ресурсів також є зменшення впливу органу оперативного управління бюджетом на ритмічність і повноту спрямування інвестиційних ресурсів. Поряд із цим, існують істотні ризики невиконання запланованих показників бюджетних інвестицій у результаті отримання менших обсягів певного виду доходів. Крім того, сфера застосування джерела закріплених інвестиційних ресурсів обмежується незначною кількістю збігів у тривалій перспективі обсягів окремих видів доходів і капітальних видатків бюджету.

Зважаючи на необхідність дотримання збалансованості між створенням і споживанням благ різними поколіннями, існують всі передумови для направлення ресурсів, призначенням яких є фінансування бюджетного дефіциту на інвестиційні потреби. Слід зазначити, що двом групам джерел

покриття бюджетного дефіциту – державним запозиченням та надходженням від приватизації – властиві дещо відмінні ознаки.

До негативних наслідків залучення запозичених коштів до фінансування бюджетних інвестицій можна віднести збільшення державного боргу, а також зростання в майбутньому видатків, пов'язаних з його обслуговування. Крім того, в разі застосування внутрішніх запозичень відбувається зменшення фінансових ресурсів реального сектору економіки або ж погіршення економічної безпеки держави у випадку мобілізації коштів на міжнародному фінансовому ринку. Існує чітке обмеження щодо використання запозичених ресурсів у вигляді показника граничного рівня державного боргу, що є стримуючим фактором в інтенсивному застосуванні таких ресурсів протягом тривалого періоду. До переваг використання коштів, отриманих на позиковій основі, можна зарахувати розширення фінансової бази бюджету без посилення податкового тягаря. До того ж, із розвитком сфери запозичень відбувається формування групи осіб з кредиторів, які найбільше зацікавлені в ефективності господарювання влади, що сприяє загальному покращенню якості управління бюджетом.

Беручи до уваги можливі наслідки залучення позичених ресурсів для бюджетних інвестицій, на нашу думку, їх здійснення повинно передбачати максимальний загальноекономічний ефект, який, поряд з іншим, виявлявся б у зростанні доходів бюджету, що, у свою чергу, дозволило б забезпечити безпроблемне обслуговування боргу. Цим вимогам більшою мірою відповідають інвестиції в реальний сектор економіки та інфраструктуру.

Важливою особливістю коштів, отриманих від приватизації державного майна, є їхня суттєва обмеженість, що зумовлює нетривалий період застосування. У той же час, спрямування згаданих коштів на інвестиційні цілі призводить до галузевого та просторового перерозподілу необоротного капіталу держави. Позитивні наслідки описаних процесів полягають у тому, що в цьому разі відбувається адаптація структури основних фондів до сучасної ролі держави в соціально-економічній системі. Враховуючи загальновизнаний в

індустріально розвинутих країнах вектор зміни функцій держави, що передбачає відхід від участі в галузях реальної економіки та розширення її діяльності у сферах, котрі продукують суспільні блага, пріоритетом спрямування коштів, отриманих від приватизації державного майна, слід визначити ті види інвестицій, позитивні результати від яких поширюються на все суспільство. Таким чином, зазначені фінансові ресурси доцільно використовувати насамперед для здійснення інвестицій в інфраструктуру.

Використання коштів від повернених бюджетних кредитів для фінансування капітальних вкладень обумовлює започаткування нових інвестиційних циклів. Основне завдання, яке потрібно вирішувати при законодавчому закріпленні напрямків використання вказаних бюджетних ресурсів, полягає в тому, щоб налагодити ефективний механізм обігу бюджетних коштів, необхідною умовою якого є забезпечення повернення раніше наданих бюджетних кредитів. Цього можна досягти в разі переважаючого спрямування таких коштів для надання нових позичок інвестиційного характеру. Зважаючи на мінімальний вплив цієї форми бюджетних інвестицій на перерозподіл суспільного багатства, спрямовувати зазначені ресурси доцільно в ті сфери, що генерують індивідуальні блага. Тому, на нашу думку, кошти, отримані від повернення бюджетних кредитів, перш за все, повинні використовуватись для інвестицій в реальний сектор економіки, а також частково для забезпечення соціального захисту населення.

Вважаємо, що окреслені нами у цьому підрозділі роботи концептуальні засади дозволяють виважніше підходити до формування інвестиційної складової бюджету. Розробка методики для оцінки доцільності бюджетних інвестицій із врахуванням особливостей кожного їх виду сприятиме підвищенню прозорості бюджетного процесу, зробить відкритішою і зрозумілішою бюджетну політику країни загалом.

1.3. Основи оцінки забезпеченості та ефективності бюджетних інвестицій

В умовах ринкової економіки бюджет відіграє визначальну роль у регулюванні макроекономічних процесів. Бюджетні видатки стимулюють сукупне споживання та покращення добробуту населення, що сприяє економічному пожвавленню. Однак для їх здійснення необхідні фінансові ресурси, які здебільшого вилучаються з реальної економіки у вигляді податків та інших фіскальних платежів, що є стримуючим фактором розвитку економіки. Тому позитивно впливатимуть на економічну систему лише ті бюджетні видатки, корисний ефект від яких перевищуватиме втрати економіки від фіскальної діяльності держави.

Бюджетні інвестиції, на відміну від інших видатків, позначаються не тільки на поточному споживанні, але й впливають на формування обсягу та структури основних фондів, які використовуються тривалий період часу. Крім того, джерелом фінансування таких інвестицій часто є позикові ресурси, залучення яких, безумовно, відображається на рівні життя населення в майбутньому. Те, що бюджетні інвестиції мають значний вплив на соціальну та економічну системи, зумовлює необхідність скрупульозного врахування усіх наслідків, які будуть отримані в результаті їх реалізації.

Рішення щодо розподілу суспільних коштів у демократичній країні ухвалюються у процесі затвердження бюджету представницькими органами влади. Тому проблему забезпечення умов для раціонального розміщення суспільних фінансових ресурсів необхідно розв'язувати з урахуванням специфіки прийняття рішень у бюджетній сфері. На відміну від ринкового господарства, функціонування якого на засадах вільної конкуренції зумовлює зростання економічної ефективності та раціональний розподіл фінансових ресурсів, у бюджетній сфері існує чимало як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, які часто призводять до протилежного.

Враховуючи ці особливості, на нашу думку, доцільно виокремити дві групи факторів, які впливають на спрямування бюджетних ресурсів для

фінансування інвестицій. До першої належать специфічні риси функціонування політичних інститутів та мотиви їх поведінки в ухваленні рішень, до другої – інформаційне та аналітичне забезпечення осіб, що впливають на прийняття рішень у бюджетному процесі.

Домінуючого значення у цьому випадку набуває діяльність політичних інститутів, які отримали перемогу на виборах і визначальною мірою впливають на ухвалення рішень у представницьких органах влади. Тому стратегічним завданням для забезпечення спрямування бюджетних коштів на фінансування тих інвестицій, що найбільше відповідають критеріям соціальної справедливості й економічної ефективності, повинно бути створення середовища, в якому основним мотивом для прийняття політичних рішень депутатами були б інтереси виборців, крім того мінімізувалися б ризики для громадян, інтереси яких представлені депутатською меншістю. Для цього вчені пропонують сформувати ефективні процедури прийняття та виконання бюджетних рішень, що дозволило б створити жорсткі регламентуючі норми для бюджетних видатків та дотримання бюджетної політики, а також забезпечити прозорість бюджетного процесу [28, с. 114].

Різноманітні розрахунки, які проводяться фахівцями для обґрунтування доцільності або недоцільності певних капітальних видатків у процедурі ухвалення бюджетних рішень, мають допоміжний характер. Незважаючи на це, саме за допомогою аналітичних досліджень можна детально з'ясувати наслідки від реалізації інвестиційних проектів. В умовах прозорості бюджетного процесу наявність об'єктивних висновків про наслідки бюджетних інвестицій, які зроблені на основі докладних розрахунків, відіграє важливу роль при визначенні політиками пріоритетів відповідних капіталовкладень.

Алгоритм оцінки доцільності бюджетних інвестицій повинен забезпечити таке формування інвестиційної складової бюджету, яке дасть змогу досягнути:

- спрямування асигнувань для створення основних фондів, необхідних для виробництва обов'язкових бюджетних послуг;

- здійснення бюджетних капітальних видатків відповідно до суспільних пріоритетів;
- високої економічної ефективності бюджетних інвестицій;
- збалансованості структури інвестиційної складової бюджету.

Методика проведення дослідження бюджетних інвестицій на предмет їх доцільності повинна базуватися на окреслених нами принципах, які дозволять реалізувати вищеперелічені поставлені завдання (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Принципи побудови методики оцінювання
доцільності бюджетних інвестицій**

Назва	Основний зміст принципу
Забезпеченість	Відбір бюджетних інвестицій повинен сприяти формуванню мінімальної забезпеченості основними фондами, необхідними для виробництва обов'язкових бюджетних послуг
Відповідність цілям бюджетної політики	Спрямування бюджетних ресурсів для фінансування інвестицій повинно сприяти реалізації пріоритетних цілей бюджетної політики
Доступність	Порядок проведення оцінки повинен бути зрозумілим для широких верств громадськості
Результативність	Сукупні витрати на проведення оцінки повинні повністю компенсуватися вигодами від її здійснення
Поєднання попередньої та наступної оцінки	Для досягнення високої ефективності оцінки доцільності бюджетних інвестицій слід поєднувати попередню та наступну оцінку
Ефективність	Методика оцінки бюджетних інвестицій повинна сприяти відбору найефективніших з них

Сучасна фінансова наука пропонує чимало методів оцінювання економічної ефективності суспільних інвестицій на основі порівняння вартісної оцінки вигід від інвестиційного проекту з витратами, необхідними для його

реалізації. Однак, слід зазначити, що існують значні труднощі як теоретичного, так і практичного характеру у здійсненні об'єктивної оцінки бюджетних інвестицій. Її складність полягає насамперед у тому, що основні фонди, які утворені за допомогою бюджетних інвестицій, зазвичай, використовуються для надання соціальних послуг населенню, що виражені у нематеріальній формі. В результаті цього, при здійсненні детального аналізу економічної ефективності бюджетних інвестицій, зростає вартість проведення таких досліджень, а також не завжди забезпечується висока достовірність отриманих результатів.

Зважаючи на складнощі оцінки ефективності бюджетних інвестицій, а також на те, що при виділенні бюджетних асигнувань необхідно враховувати раніше взяті державою зобов'язання щодо виробництва певних бюджетних послуг, яке вимагає забезпечення певної мінімальної потреби в основних засобах, на нашу думку, недоцільно застосовувати вказану оцінку до всіх інвестиційних проектів. Таким чином, аналіз доцільності бюджетних інвестицій має бути розмежований на оцінку забезпеченості та оцінку ефективності.

Оцінка забезпеченості повинна давати відповідь щодо відповідності розміру наданих бюджетних асигнувань необхідному обсягу інвестицій для покриття мінімальної потреби в основних засобах, які призначені для виробництва обов'язкових бюджетних послуг. Тоді як, оцінка ефективності передбачає порівняння ефекту від здійснення бюджетних інвестицій із витратами, які необхідно здійснити.

Для оцінки ефективності можуть застосовуватися різноманітні методи, основними з яких є: аналіз “вигоди-витрати”, “витрати-результативність”, “витрати-корисність”; бальна оцінка на основі системи критеріїв; експертні оцінки, конкурси та ін. Можливість застосування цих методів для оцінки доцільності різних видів бюджетних інвестицій залежить від характерних властивостей інвестиційних проектів (табл. 1.2).

Обмеження у застосуванні методів оцінки доцільності бюджетних інвестицій залежно від їх цільової спрямованості

Назва методу		Спрямування інвестицій:			
		бюджетний сектор	забезпечення соціального захисту	інфраструктура	реальний сектор економіки
Оцінка забезпеченості		використовується тільки при формуванні мінімальної потреби в основних засобах	в рамках виконання раніше ухвалених законодавчих норм	для забезпечення дотримання безпеки в разі неспроможності власників	реалізація раніше ухвалених законодавчих норм
Оцінка ефективності:	аналіз “вигоди-витрати”	обмежується масштабними інвестиційними проектами	обмежується масштабними інвестиційними проектами	великі інвестиційні проекти	усі інвестиційні проекти, вартість яких перевищує встановлену суму
	аналіз “витрати-результативність” та “витрати-корисність”	застосовується для оцінки альтернативних однотипних інвестицій	оцінка альтернативних однотипних інвестицій	не доцільно	не доцільно
	бальна оцінка на основі системи критеріїв	використовується у разі складності застосування інших методів	обмежується неможливістю застосування інших методів	у разі складності застосування інших методів	обмежується неможливістю застосування інших методів
	експертні оцінки, конкурс та інші методи	в інших обмежених випадках	в інших обмежених випадках	в інших обмежених випадках	в інших обмежених випадках

Вирішуючи проблему розміщення бюджетних ресурсів, передусім, слід звертати увагу на необхідність забезпечення суспільства тими послугами, перелік котрих вже визначений Конституцією та законами держави і щодо яких державою взяті зобов'язання. Крім того, можуть існувати раніше ухвалені законодавчі акти, що передбачають необхідність реалізації окремих соціальних та економічних програм, які визначають чіткі зобов'язання держави щодо здійснення певних інвестицій. Обов'язковою умовою взяття державою зобов'язань, які мають довгостроковий характер, повинно бути здійснення оцінки їх економічних наслідків та ефективності. Однак, при розподілі ресурсів у рамках бюджету оцінку доцільності бюджетних інвестицій варто здійснювати хіба що за критеріями забезпеченості.

Для об'єктивної оцінки забезпеченості бюджетних інвестицій доцільно керуватися чинними стандартами та нормами. Вони можуть стосуватися бюджетного сектору загалом або ж окремих його сегментів (заклади освіти, охорони здоров'я тощо). У першому випадку вказані нормативи враховуватимуть при формуванні інвестиційної складової бюджету, а в другому – переважно при розподілі бюджетних інвестицій для окремих груп бюджетних установ.

До першої групи стандартів, які повинні бути враховані при формуванні інвестиційної складової бюджету і пов'язані із забезпеченням мінімальної потреби в основних засобах, належать:

- стандарти безпеки експлуатації основних засобів (пожежної, санітарної, гігієнічної, технічної тощо);
- стандарти експлуатації транспортної інфраструктури;
- будівельно-архітектурні норми щодо використання громадських споруд;
- інші стандарти та норми, передбачені законодавством.

На основі законодавчих норм, що гарантують надання певних бюджетних послуг, галузевими міністерствами можуть бути розроблені та затверджені деталізовані нормативи покриття мінімальної потреби в основних засобах

підвідомчих установ, які належать до другої групи стандартів. Такі нормативи можуть стосуватися як забезпеченості будівлями та спорудами, так і обладнанням й устаткуванням, необхідним для виробництва бюджетних послуг. Зважаючи на значний вплив встановлених нормативів мінімальної забезпеченості основними засобами на формування інвестиційної складової бюджету, варто детально аналітично обґрунтувати величину цих норм відповідно до критеріїв ефективності. Крім того, при здійсненні бюджетних видатків необхідним є дотримання принципу оптимізації використання бюджетних ресурсів для забезпечення мінімальної потреби в основних засобах.

Всі інші бюджетні інвестиції, які направляються на формування додаткових обсягів основних засобів, що перевищують мінімальну потребу, повинні піддаватися ґрунтовному аналізу на предмет їх ефективності. Проведення оцінки економічної ефективності інвестиційних проектів передбачає порівняння вартісного виразу вигід від їх реалізації з грошовим еквівалентом втрат, які з цим пов'язані. В умовах демократичного суспільства та ринкової економіки влада прагне довести громадянам необхідність справляння податків через демонстрування користі, яку населення одержить внаслідок використання бюджетних коштів. При цьому, в очах виборців отримає схвалення тільки така фінансова діяльність владних структур, яка дозволяє генерувати більшу вигоду від суспільних витрат, порівняно з втратами суспільства, пов'язаними з мобілізацією бюджетних доходів.

Вагомим аргументом, який спонукає громадськість до схвалення урядової політики, є висока ефективність використання бюджетних ресурсів, у тому числі для фінансування видатків інвестиційного характеру. Причому, в економічній літературі ефективність розглядають як ситуацію, за якої такі ресурси, як земля, праця і капітал використовуються за своєю найвищою вартістю з точки зору створюваних ними товарів і послуг [5, с. 27].

Оцінка ефективності бюджетних капіталовкладень ускладнюється об'єктивними труднощами в отриманні усієї необхідної інформації про бюджетні інвестиції. Це зумовлено тим, що більшість з них спрямовується на

реалізацію інвестиційних проектів, які не генерують прямих економічних вигод, а для оцінки опосередкованої вигоди, зазвичай, потрібні значні масиви різноманітних даних. До найбільших труднощів оцінки ефективності капітальних видатків вчені, зокрема, відносять:

- неможливість якісно (достовірно, своєчасно і в повному обсязі) перевірити всю технічну, організаційну та фінансову інформацію, яка є основою для ухвалення рішення про бюджетні інвестиції;
- високу вартість отримання повної інформації про хід реалізації і фактичної досягнутої економічної ефективності інвестиційних проектів [36, с. 44].

Наявність цих ускладнень необхідно враховувати при виборі найадекватнішого способу оцінки ефективності бюджетних інвестицій.

Ключовою умовою забезпечення високої ефективності бюджетних інвестицій є визначення потреби в додаткових основних фондах. Адже в разі їх достатності, створення нових основних засобів призведе тільки до надмірних витрат суспільства, пов'язаних як з їх виготовленням, так і експлуатацією. Таким чином, ефективність бюджетних інвестицій передусім визначатиметься продуктивністю використання сформованих за їх рахунок основних фондів. Дане твердження, зокрема, впливає з результатів наукових досліджень, які проводилися американським економістом Чарльзом Р. Халтоном. Проаналізувавши наявну інформацію у 46 країнах за період з 1970 по 1990 рр., вчений встановив наступну залежність: підвищення ефективності використання державного капіталу на 10% зумовлює зростання обсягу ВВП на 7,94%, тоді як збільшення обсягу державного капіталу на зазначену величину сприяло збільшенню темпів економічного зростання на рівні 1,07% [210, с. 14]. З результатів проведеного дослідження випливає, що ступінь впливу підвищення ефективності використання державного капіталу на зростання ВВП більше, ніж в сім разів перевищує вплив збільшення обсягу такого капіталу.

Найуніверсальнішим методом, який застосовують для детальної оцінки економічної ефективності бюджетних інвестицій у багатьох розвинених

країнах, є аналіз “вигоди-витрати”. Він ґрунтується на застосуванні критерію Калдора-Гікса, відповідно до якого стратегію можна прийняти тільки тоді, якщо ті, хто виграє від такої стратегії, можуть компенсувати збитки тим, хто їх зазнав, без погіршення свого початкового рівня добробуту [5, с. 32]. Суть методу зводиться до порівняння грошової оцінки усіх позитивних та негативних наслідків від реалізації інвестиційного проекту з урахуванням зміни їх вартості в часі.

Враховуючи відсутність прямої фінансової вигоди від переважної більшості інвестиційних проектів, які реалізуються за рахунок бюджетних коштів, найбільшою проблемою в аналізі “вигід-витрат” є здійснення вартісної оцінки користі від вказаних інвестицій. Ця проблема привертає значну увагу провідних вчених-фінансистів. Так, американським фінансистом, лауреатом Нобелівської премії Джозефом Е. Стігліцом у підручнику “Економіка державного сектора” запропоновано оцінювати вигоди від суспільних інвестицій шляхом їх порівняння з аналогічними благами, які пропонуються на ринку, або за допомогою непрямих способів з’ясування економічної вигоди [186, с. 316-341]. Крім того, з метою здійснення оцінки вартості майбутнього інвестиційного проекту, який призначений для задоволення суспільних потреб, Дж. Стігліц пропонує враховувати суб’єктивну думку користувачів щодо обсягу коштів, які вони готові сплачувати за користування спорудженим об’єктом. Враховуючи дію закону спадної граничної споживної вартості, розмір умовної оплати поступово спадатиме до нуля. Зважаючи на те, що для споживання суспільних благ громадянам не потрібно здійснювати оплату, вартість об’єкта дорівнюватиме сумі умовних оплат, які готові здійснити споживачі за всі рази користування [186, с. 321]. На нашу думку, такий підхід до визначення економічної вигоди від суспільних інвестицій є достатньо обґрунтованим та логічним, незважаючи на певну абстрактність такої оцінки.

Відомий німецький вчений-фінансист Шарль Бланкарт також пропонує низку способів для непрямой оцінки вигоди за допомогою дослідження сфер і форм прояву наслідків споживання суспільних благ. Такими методами є

економія факторів, замінність і взаємодоповнюваність, метод обліку витрат, метод зіставлення ринкових цін, дослідження динаміки міграції, гіпотеза виборця-центриста, всенародний референдум, “польовий” експеримент, функції індивідуального добробуту [21, с. 466–472]. Базою для аналізу з використанням цих методик, на думку науковця, повинні бути дані про становище на приватних ринках, політичну динаміку, дані опитувань населення.

На наше переконання, вирішуючи проблему побудови досконалої системи оцінки економічного ефекту від реалізації суспільних інвестицій в Україні, необхідно враховувати особливості функціонування найважливіших суспільно-економічних систем та інституцій. Загалом застосування різноманітних відомих методик у нашій державі ускладнюється високою динамікою зміни інституційного середовища, а також різкою зміною економічних та соціальних показників її розвитку. В таких умовах надзвичайно важко виявляти усталені зв'язки між певними параметрами, а також прогнозувати їх збереження на тривалий період (час експлуатації основних фондів).

У розвинутих країнах велику роль у здійсненні оцінки грошової вигоди від суспільних інвестицій відводять непрямим методам. Зокрема, за допомогою фіксування змін на ринках товарів, суміжних із благами, які генерують бюджетні інвестиції, визначають їхню реальну вартість. Однак існує чимало факторів, які ускладнюють застосування цього методу в Україні: по-перше, це значна частка тіньового сектору, що зумовлює відсутність достовірної та детальної інформації про функціонування економіки; по-друге, недосконалість системи збору, консолідації й оприлюднення статистичної інформації про діяльність економічних суб'єктів; по-третє, значний вплив неекономічних факторів на діяльність останніх. Тому сьогодні в нашій країні практично неможливо робити чіткі висновки про результативність бюджетних інвестицій на основі вивчення динаміки на ринках замінних і взаємодоповнених товарів.

Реалізація бюджетних інвестицій передбачає використання створених основних фондів у майбутньому для надання безкоштовних суспільних послуг. Тому корисність таких заходів можна визначати шляхом підрахунку економії витрат господарюючих суб'єктів. На відміну від вищеописаного методу, йому притаманна більша точність прогнозованих результатів. Тому, оцінюючи ефективність бюджетних інвестицій в Україні, особливо тих, які найбільше впливають на зниження витрат економічних суб'єктів (насамперед проектів розвитку інфраструктури), обійтися без такого методу визначення вигоди практично неможливо. Однак, при цьому слід враховувати складність отримання необхідної достовірної інформації, що, безумовно, позначиться як на тривалості часу, необхідного для проведення дослідження, так і на вартості останнього.

З утвердженням ринкових відносин в Україні майже в усіх секторах вітчизняної економіки привабливішим для застосування стає метод визначення вартості благ, які населення отримує від суспільних інвестицій, на основі їх порівняння з аналогічними благами, що пропонуються на ринку. При цьому, потрібно зважати на недосконалість конкуренції, а також прогнозувати динаміку попиту на товари в майбутньому. Сферою застосування описаного методу можуть бути інвестиційні проекти, призначені для продукування як економічних, так і соціальних благ, на які встановлена ринком ціна.

Застосування індикаторів міграції населення для з'ясування вартості благ, котрі суспільство отримує від реалізації бюджетних інвестицій в Україні, є досить проблематичним. Так, існують вагомі аргументи, які ставлять під сумнів достовірність припущення про визначальний вплив суспільних інвестицій на ухвалення рішення про переїзд. Такими аргументами є наявність значних витрат на переїзд, існування неекономічних факторів, які перешкоджають зміні місця проживання тощо.

В умовах розвиненої демократії та стабільного політичного становища існує також можливість з'ясування корисності тієї чи іншої суспільної інвестиції на підставі поведінки виборців. У такому разі вважається, що

вирішальне значення для ухвалення колективного рішення має позиція медіанного виборця. Відповідно до гіпотези виборця-центриста, на основі значної кількості голосувань або ж попередніх оцінок проектів суспільних інвестицій, можна спрогнозувати оцінку вартості благ, які отримує населення від їх реалізації. Проте, зважаючи на нестабільність політичної ситуації в Україні, інколи важко навіть виявити медіанного виборця, не кажучи вже про його оцінку проектів суспільних інвестицій. Виходячи з цього, можливість використання такого методу в нашій країні сьогодні практично відсутня.

В окремих випадках у розвинутих демократичних країнах застосовується практика використання результатів всенародного референдуму для проведення грошової оцінки вигоди від суспільних інвестицій. Однак, використовувати цей метод оцінки економічного ефекту у вітчизняних умовах недоцільно. Причиною цього є те, що в Україні відсутній досвід проведення таких референдумів.

Використання “польового експерименту” покликане уникнути негативних проявів, які притаманні прямим методам з’ясування пріоритетів населення щодо бюджетних капіталовкладень. У нього завжди існують підстави для певної стратегічної поведінки, що спричиняє відхилення результатів, одержаних прямими способами від реальної оцінки вартості благ. У ході “польового експерименту” проводять багаторазові опитування громадян з моделюванням різних варіантів розвитку подій, на підставі чого з’ясовують їхнє ставлення до інвестиційного проекту. Перевагами цього методу є відносна простота проведення дослідження, а також висока точність одержаних результатів. Враховуючи вищесказане, можна стверджувати про можливість і доцільність його застосування в Україні як на центральному, так і місцевому рівнях.

Кінцевою метою здійснення суспільних інвестицій є забезпечення індивідуального добробуту виборців, тому важливе значення для оцінки доцільності інвестиційного проекту має з’ясування сприйняття його корисності безпосередньо виборцями, яке можна дослідити за допомогою опитувань.

Організуючи такі опитування в Україні, слід враховувати значне розшарування населення за рівнем добробуту, що, безумовно, позначиться на декларованій готовності платити за додаткові блага.

Таким чином, дослідження можливостей застосування різноманітних відомих методик вартісної оцінки вигоди від реалізації суспільних інвестицій в Україні дало змогу встановити певні обмеження щодо їх використання. Це пояснюється нестабільністю перехідного періоду та обмеженістю демократичних традицій у бюджетному процесі. Використання методик оцінки економічного ефекту в сучасних вітчизняних умовах, на відміну від розвинених країн, вимагатиме більших витрат; натомість одержані результати в багатьох випадках будуть менш точними. Тому сьогодні за допомогою методу аналізу “вигоди-витрати” доцільно вивчати ефективність масштабних інвестиційних проєктів, які в майбутньому генеруватимуть значні матеріальні вигоди.

Як зазначалось вище, позитивна ефективність суспільних інвестицій буде досягнута тоді, коли вигоди від їх здійснення перевищать усі понесені витрати. До того ж, витрати, пов’язані з суспільними інвестиціями (як і вигоди), містять не лише прямі затрати на фінансування інвестиційного проєкту, але й усі негативні екстерналії, що виникають в результаті його реалізації. Звичайно, оцінити безпосередні витрати на здійснення інвестиційного проєкту набагато легше, ніж визначити вартість значної кількості зовнішніх ефектів. Незважаючи на це, існує чимало факторів, які спричиняють неточності планування навіть прямих видатків.

Витрати на реалізацію інвестиційного проєкту, як правило, не збігаються у часі з вигодами, які він генерує. Тому для їх порівняння необхідно враховувати зміну вартості грошей в часі за допомогою дисконтування грошових потоків. У розвинутих демократичних країнах існує два підходи до визначення дисконтної ставки при аналізі ефективності бюджетних інвестицій. Перший передбачає застосування для таких цілей аналогічних показників, які використовуються ринком, а другий полягає у визначенні соціальної ставки дисконту. Зважаючи на те, що в більшості ринкових країн обрано другий

підхід, його застосування тим більше є доречним у вітчизняних умовах нерозвиненості фінансового ринку. Величину дисконтної ставки уряду, зазвичай, встановлюють у фіксованому розмірі з урахуванням, по-перше, вартості грошей на фінансових ринках, по-друге, необхідності заохочення суспільних інвестицій. Так, в Італії вона затверджена у розмірі 5%, у Франції – 8%, в США – 7% [37, с. 13]. Російські економісти обґрунтовують доцільність використання соціальної ставки дисконту на рівні 11% [10, с. 54].

При встановленні соціальної ставки дисконту в Україні слід одночасно брати до уваги необхідність стимулювання суспільних інвестицій, що можливо завдяки встановленню її розміру на низькому рівні, а також те, що в останні роки спостерігаються відчутні темпи інфляції. Таким чином, є всі передумови для того, щоб реальна ставка соціального дисконту (номінальна ставка мінус індекс інфляції) в Україні була встановлена на мінімальному рівні.

Враховуючи труднощі використання методу “вигоди-витрати” для оцінки ефективності бюджетних інвестицій в Україні, на нашу думку, сьогодні варто чітко окреслити рамки його застосування. Перше таке обмеження, яке, до речі, широко використовують у розвинутих країнах, повинно стосуватися вартості інвестиційних проектів. У країнах Європейського Союзу воно встановлено на рівні 5 млн. євро [37, с. 11]. Це пов’язано зі значною вартістю такого дослідження і необхідністю врахування принципу ефективності при його проведенні. Враховуючи менші обсяги бюджетних інвестицій в Україні, відповідна межа відбору проектів для застосування аналізу “вигоди-витрати” могла б бути значно нижчою. Окрім цього, зважаючи на значні складнощі в отриманні всієї необхідної інформації, високі ризики, а також відсутність практичного досвіду, сьогодні можна говорити про доцільність його використання переважно у сферах, де легше визначати параметри інвестиційних проектів насамперед при здійсненні інвестування в реальний сектор економіки, а також інфраструктуру (див. табл. 1.2).

Для оцінки ефективності бюджетних інвестицій, вигоди яких виражені у формі певних результатів соціального характеру, можна використовувати

методи аналізу “витрати-ефективність” та “витрати-корисність”. Суть першого зводиться до порівняння однотипних альтернативних інвестиційних проектів на основі співставлення вигод, виражених у натуральних показниках на одиницю витрат, які потребує реалізація проекту. Аналіз “витрати-корисність”, на відміну від першого, передбачає порівняння кількох складових (зазвичай, двох) вигоди, які також виражені у натуральній формі на одиницю витрат [5, с. 454].

Таким чином, можна підсумувати, що в Україні існують певні труднощі в застосуванні аналізу “вигоди-витрати”, насамперед щодо оцінки ефективності суспільних інвестицій, вигоди від яких мають соціальний характер. Тому в таких випадках як альтернативу можна використовувати аналіз “витрати-ефективність” або “витрати-корисність”, адже тоді зникає потреба визначення грошової оцінки генерованих благ (див. табл. 1.2).

У разі складності або неможливості використання описаних вище методів оцінки ефективності інвестиційних проектів можна проводити подібний аналіз на основі розроблених систем критеріїв. Для побудови останніх вчені пропонують використовувати показники, які засвідчують обсяг уже виконаної роботи; характер інвестиційних видатків; масштаб міжрегіональних вигод; масштаб соціального ефекту; операційний ефект [92, с. 215]. Слід зазначити, що правильно сформульована система критеріїв для оцінки ефективності бюджетних інвестицій дає змогу загалом вірно оцінити раціональність спрямування коштів на фінансування інвестиційного проекту, однак потребує набагато менших витрат ресурсів, порівняно зі згаданими вище методами. Тому застосування цього способу, на нашу думку, є найпридатнішим насамперед для аналізу незначних за обсягом інвестиційних проектів (див. табл. 1.2). Крім того, оцінка доцільності спрямування бюджетних асигнувань на фінансування капіталовкладень шляхом встановлення їх відповідності певним критеріям може використовуватися до інвестиційних проектів будь-якого обсягу у випадку, коли ще не запроваджені інші методи аналізу ефективності.

Для оцінки ефективності суспільних інвестицій можуть застосовуватися також інші методи, зокрема проведення експертних оцінок, конкурсів та ін.

Зважаючи на значні ризики політичного впливу на неформалізовані способи обґрунтування доцільності спрямування бюджетних асигнувань, вважаємо, що їх використання на практиці повинно бути обмежене.

Усі описані вище способи оцінки доцільності бюджетних інвестицій можуть застосовуватися на будь-якій стадії бюджетного процесу. Так, на стадії складання проекту бюджету та його затвердження результати таких досліджень використовуються для обґрунтування необхідності надання бюджетних асигнувань, для фінансування інвестиційного проекту. А на стадії виконання бюджету та складання звітності про його виконання вони вже можуть слугувати одним із критеріїв оцінки бюджетної політики, яку проводить держава.

Для проведення моніторингу реалізації інвестиційних проектів, крім розглянутих методів, можуть використовуватися також інші підходи, які, незважаючи на їхню простоту в застосуванні та відсутність потреби у великих обсягах даних, дають змогу отримувати оперативну інформацію про ефективність управління бюджетними ресурсами. Широко розповсюдженими критеріями оцінки ефективності бюджетних капіталовкладень є, по-перше, відповідність фактичних обсягів коштів, витрачених на фінансування інвестиційного проекту, тим, які були заплановані; по-друге, збіг фактичного періоду його реалізації з тими часовими рамками, які були встановлені при плануванні бюджетних інвестицій. Дотримання встановлених параметрів, перш за все, свідчить про високу якість планування інвестиційної складової бюджету, а також про належний рівень бюджетної дисципліни.

У бюджетній сфері попит на інвестиційні ресурси не обмежений ризиками зазнати фінансових втрат. Це призводить до пошуку отримувачами бюджетних асигнувань будь-якого обґрунтування доцільності бюджетних інвестицій, що часто зумовлює застосування неправдивої інформації. До того ж, основна конкуренція між отримувачами відбувається на початку здійснення інвестиційного проекту з метою розпочати його реалізацію, адже в подальшому

виділення бюджетних ресурсів для фінансування вже раніше розпочатого проекту здійснюватиметься на пріоритетних засадах.

Зважаючи на те, що легше отримати дозвіл на здійснення капітальних видатків відносно меншого розміру, кожен з них зацікавлений знизити справжню вартість інвестиційного проекту [94, с. 217]. Пізніше, коли в ході реалізації з'ясовується його реальна вартість, дуже часто важко відмовитися від здійснення розпочатого проекту, оскільки на цьому етапі вже витрачені значні фінансові ресурси. Приклади схожої практики зустрічаються в різних історичних періодах.

Численні факти перевищення запланованої вартості фінансування суспільних інвестицій наводяться вченими як ілюстрація масштабів ігнорування законодавчих норм та безконтрольності в управлінні суспільними фінансами. Відомий російський вчений І. Х. Озеров описує подібні приклади. При будівництві Гінекологічного інституту в Санкт-Петербурзі в кінці XVIII – початку XIX ст. при запланованій вартості 2,5 млн. руб., фактична вартість становила 3,4 млн. руб. [136, с. 39]. Остаточна вартість спорудження курорту в Гаграх становила 10 млн. руб. при плановій вартості – 100 тис. грн. [136, с. 42, 48]. Подібні факти можна знайти й у сучасній українській практиці, зокрема під час спорудження автомобільної дороги Одеса–Київ. Так, запланована вартість реконструкції дороги на ділянці від Жашкова до Червонознам'янки була перевищена майже в два рази і досягла рівня 3561 млн. грн. [159]. Вражаючи приклади недооцінки реальної вартості суспільних інвестицій зустрічаються у зарубіжних країнах. Фактичні витрати на спорудження Суецького каналу перевищили заплановані на 1900%, на будівництво Сіднейської опери – на 1400%, на створення надзвукового лайнера Конкорд – на 1100% [197, с. 32].

Для того, щоб зменшити неточності при проведенні розрахунків вартості інвестиційних проектів в Україні, на нашу думку, доцільно:

- підвищити прозорість і публічність бюджетного процесу;
- посилити відповідальність осіб, які проводять оцінку витрат;

- залучати ризиковий капітал до фінансування масштабних проєктів, що дасть змогу частково перекласти ризики на інвесторів;
- підвищити заінтересованість осіб, які ухвалюють рішення щодо здійснення бюджетних інвестицій, до використання даних аналітичних розрахунків.

Позитивний вплив від застосування методик оцінки доцільності бюджетних інвестицій спостерігатиметься тоді, коли будуть сформовані умови для забезпечення об'єктивності та неупередженості при її проведенні. Як зазначалося вище, в основі поведінки політиків, які приймають найважливіші рішення про спрямування бюджетних інвестицій, часто лежать мотиви, які не завжди співпадають з результатами об'єктивного аналізу. Через це вони зацікавлені в тому, щоби при проведенні аналізу доцільності інвестиційного проєкту були одержані результати, які відповідали б їхнім власним цілям [21, с. 483]. Для мінімізації такого впливу повинно бути сформоване відповідне інституційне середовище, в якому відбувається ухвалення рішень про спрямування суспільних ресурсів. Основними принципами його забезпечення мають стати досягнення прозорості бюджетного процесу, наукова обґрунтованість та активне залучення громадського контролю.

Висновки до розділу 1

Проведене дослідження теоретичних засад інвестиційної складової бюджету дозволяє зробити ряд послідовних узагальнень.

1. На основі критичного студіювання основних теоретичних поглядів на сутність інвестицій встановлено, що під останніми в економічній науці розуміють вкладання різноманітних ресурсів у збільшення суспільного капіталу з метою отримання в майбутньому більшої кількості економічних благ. Враховуючи специфіку застосування цього терміну в бюджетній сфері, зокрема наявність довгострокового періоду інвестування та врахування тільки вартості виготовлення або придбання необоротних активів, бюджетні інвестиції визначено як сукупність бюджетних ресурсів, що направляються не на споживання, а виключно на придбання та

створення активів довгострокового користування (придбання та створення будівель, споруд, передавальних пристроїв, транспортних засобів, обладнання та предметів довгострокового користування, нематеріальних активів, проведення їх капітального ремонту, реконструкції, модернізації та реставрації, придбання і капітальне поліпшення землі, а також надання капітальних трансфертів) з метою отримання економічного та соціального ефекту в майбутньому.

2. Проблематику бюджетних інвестицій доцільно вивчати в комплексі з механізмом їх фінансового забезпечення. Це можливо зробити в межах інвестиційної складової бюджету, під якою слід розуміти частину видатків бюджету, що спрямовуються на інвестиційні цілі, та бюджетні надходження, які забезпечують фінансування зазначених видатків капітального характеру.
3. Роль бюджетних інвестицій в економічній системі базується на здатності здійснювати реалізацію трьох функцій – створення й відновлення основних фондів для виробництва товарів і послуг; перерозподілу інвестиційних ресурсів у економічній системі; стабілізації економіки.
4. Для забезпечення збалансованого в часі управління суспільними фінансами необхідно дотримуватися наступного принципу – обсяг бюджетних інвестицій не повинен бути меншим від суми зменшення вартості основних фондів при умові незмінності розміру державного боргу.
5. Спектр завдань, які держава може вирішувати за допомогою бюджетних інвестицій, досить широкий. Тому, з метою більш детального з'ясування їхньої ролі в соціально-економічному розвитку країни та дослідження їх зв'язків із джерелами фінансування, запропоновано поділяти бюджетні інвестиції на ті, що направляються в бюджетний сектор, у розвиток інфраструктури, для забезпечення соціального захисту населення, в реальний сектор економіки та на інші цілі.
6. На теоретичному рівні розкрито переваги та слабкі сторони залучення тих чи інших видів надходжень бюджету (доходів загального фонду, власних

надходжень бюджетних установ, цільових доходів спеціального фонду, джерел фінансування дефіциту бюджету (запозичень та доходів від приватизації) та коштів, отриманих від повернення бюджетних кредитів) до фінансування видатків інвестиційного характеру. На основі виявлених характерних особливостей перелічених джерел інвестування та відмінних властивостей різних видів бюджетних інвестицій обґрунтовано найбільш оптимальні напрями здійснення інвестицій.

7. Процедуру встановлення доцільності бюджетних інвестицій варто розмежувати на дві складових – оцінку забезпеченості, що інформує про необхідний їх обсяг для покриття мінімальної потреби в основних засобах, які призначені для виробництва обов'язкових бюджетних послуг, та оцінку ефективності, що визначає величину впливу інвестицій на загальноекономічну систему.

Основні результати наукових пошуків, проведених у даному розділі роботи, висвітлені у наукових працях [80, 83, 84, 108; 110; 112, 113; 117;118, 121].

РОЗДІЛ 2

ПРАГМАТИЗМ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ ТА ДЖЕРЕЛ ЇХНЬОГО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Практика планування бюджетних капітальних видатків

Виважений підхід до планування інвестиційної складової бюджету є необхідною умовою забезпечення раціональності перерозподілу суспільного продукту. Адже в цьому разі завдяки виявленню недоліків алокації існує можливість спрямувати обмежені бюджетні ресурси для фінансування інших суспільно важливих заходів. Тоді як встановлення неефективності бюджетних видатків уже після затвердження бюджету не є гарантією того, що згадані витрати не будуть здійснені. Це пов'язано з тим, що, по-перше, виконавча влада зобов'язана виконувати схвалений бюджет, по-друге, для скасування видатків необхідна згода представницької гілки влади.

Планування інвестиційної складової бюджету в Україні повинно відбуватися з урахуванням окреслених пріоритетів державного інвестування. Останні визначені Концепцією регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 384 від 1 червня 1995 р. Відповідно до зазначеного документа першочерговими напрямками для державної інвестиційної підтримки є:

- розвиток паливно-енергетичного комплексу і впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій;
- соціальна сфера, розширення і нарощування обсягів виробництва товарів широкого вжитку та послуг для населення, а також конкурентоспроможної продукції, що поставляється на експорт;
- розвиток агропромислового комплексу;
- прискорення розвитку медичної та мікробіологічної промисловості;
- подолання наслідків Чорнобильської катастрофи [152].

Як видно з переліку пріоритетів державної підтримки інвестиційної діяльності, в ньому чітко не виокремлено напрямки, що передбачають спрямування інвестицій для забезпечення населення послугами, які передбачені чинною Конституцією України та законодавчими актами. У визначеному наборі пріоритетів, зокрема, не зазначені такі суспільно важливі напрямки інвестування, як охорона здоров'я, освіта, інфраструктура та ін. Натомість, вищезгадана Концепція передбачає надмірне втручання держави у сфери суспільного виробництва, в яких, зазвичай, успішно функціонують підприємницькі структури.

З метою гармонізації бюджетної політики з програмами економічного і соціального розвитку держави чи регіону інвестиційна складова бюджету міститься окремим розділом у Державній програмі економічного та соціального розвитку України чи окремих адміністративно-територіальних одиниць. Однак, слід зазначити, що складання програм на загальнонаціональному рівні розпочато лише з 2004 р. Незважаючи на це, вони жодного разу не були затверджені Верховною Радою України, у зв'язку з чим не мали юридичної сили.

Розроблені проекти Державної програми економічного та соціального розвитку на 2004 та 2005 рр. містили окремий розділ "Бюджет розвитку". Пріоритетні напрямки витрачання ресурсів бюджету розвитку повинні були відповідати наступним критеріям: конкурентоспроможність на світовому ринку, технологічні інновації, запровадження технологій ресурсо- та енергозбереження, підвищення ефективності державного управління, створення нових високопродуктивних робочих місць, захист здоров'я населення, охорона довкілля [161; 162]. Таким чином, при визначенні доцільності капітальних бюджетних видатків провідна роль відводиться критеріям для оцінки ефективності інвестицій, які спрямовуються на потреби реальної економіки. Це не відповідає основним принципам управління суспільними фінансами, що полягають у забезпеченні насамперед соціальних потреб.

Особливо яскраво описана ситуація простежується у запропонованому переліку сфер економіки, визначених пріоритетними для спрямування бюджетних ресурсів. Так, у 2004 р. до них зараховано паливно-енергетичний сектор, атомну енергетику, системну реструктуризацію оборонно-промислового комплексу, розвиток транспортної системи та дорожнього господарства, розвиток галузі зв'язку, агропромисловий комплекс, житлово-комунальне господарство. Лише в 2005 р. у розробленому бюджеті розвитку останнім рядком до складу пріоритетних сфер економіки включено соціальну сферу (освіту, охорону здоров'я, фізкультуру та спорт).

Дослідження встановлених нашою державою пріоритетів у спрямуванні бюджетних інвестицій дає змогу зробити висновок про їхню неповну відповідність ролі держави, яку вона повинна відігравати в соціально-економічному розвитку країни. Окреслені пріоритети суперечать задекларованому статусу України як соціальної держави [93] та не враховують її основні повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Враховуючи те, що бюджетні інвестиції одночасно є складовою бюджету та елементом програми економічного й соціального розвитку країни або регіону, складання бюджету розвитку в Україні передбачає дотримання як загальних правил бюджетного планування, так і порядку розробки Державної програми економічного та соціального розвитку України. Це пояснює необхідність застосування усіх процедур, які стосуються підготовки безпосередньо проекту бюджету, та додаткових заходів, пов'язаних із включенням бюджетних інвестицій до програми соціально-економічного розвитку. Однак, до теперішнього часу не розроблено єдиного алгоритму визначення доцільності бюджетних видатків капітального характеру ні на загальнонаціональному, ні на місцевому рівні.

У практиці планування інвестиційної складової бюджету в Україні можна виокремити три етапи, які відрізняються як за суб'єктами бюджетного планування, так і за змістом заходів, що проводяться. Перший етап планування інвестиційної складової бюджету відбувається на стадії складання проекту

бюджету. В цей період висуваються пропозиції щодо спрямування бюджетних інвестицій на фінансування різних проектів, проводиться їхня оцінка та схвалення або відхилення. Учасниками планування інвестиційної складової бюджету на цій стадії виступають, в основному, органи виконавчої влади, а також суб'єкти господарювання, їх склад, як і зміст операцій, що здійснюються ними на цьому етапі, залежить від обраної процедури бюджетного планування.

Наступна стадія планування відбувається під час розгляду та затвердження проекту бюджету представницьким органом влади. Форма, в якій відбувається затвердження бюджету, передбачає розмежування бюджетних призначень між окремими програмами або функціями з виокремленням капітальних видатків. Таким чином, представницький орган влади визначає як напрямки використання бюджетних асигнувань капітального характеру, так і їхні обсяги. Слід зазначити, що при затвердженні Державного бюджету України, починаючи з 2005 р., виокремлюються не капітальні видатки, а видатки розвитку. Останні, згідно з чинною бюджетною класифікацією, окрім капітальних видатків, містять:

- видатки на дослідження і розробки, окремі заходи розвитку щодо реалізації державних (регіональних) програм;
- видатки на придбання матеріалів, інвентаря, будівництво, капітальний ремонт та заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення;
- субсидії та поточні трансферти підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації належать до наукових досліджень або до економічної діяльності [129].

Третій етап планування інвестиційної складової бюджету відбувається після його затвердження. На цій стадії здійснюється розподіл бюджетних асигнувань інвестиційного спрямування за певними напрямками використання та періодами бюджетного року з урахуванням норм, визначених у чинному бюджеті. Зміст процесу та склад суб'єктів планування на цьому етапі відрізняється залежно від застосованої процедури планування.

У практиці планування інвестиційної складової бюджету застосовують низку процедур (табл. 2.1). Як видно з таблиці, більшість з них мають універсальний характер і використовуються для планування бюджетних інвестицій будь-якого цільового спрямування.

Таблиця 2.1

**Застосування процедур планування бюджетних інвестицій
залежно від їх цільової спрямованості**

Процедури планування	Спрямування бюджетних інвестицій				
	У бюджетний сектор	В інфраструктуру	Для забезпечення соціального захисту	У реальний сектор економіки	Спеціального призначення
Планування капітальних вкладень	+	+	+	+	+
Планування на основі заявленої потреби в капітальних видатках бюджетних установ	+	-	-	-	-
Планування бюджетних інвестицій у рамках розробки та реалізації державних (регіональних) програм	+	+	+	+	+
Формування складу, обсягів та структури інвестиційних трансфертів	+	+	+	+	+

Сьогодні найрегламентованіша процедура – планування бюджетних капітальних вкладень (додаток В, табл. В1). Правовою основою для його здійснення є Постанова Кабінету Міністрів України № 2145 “Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету”, яка була затверджена 25 листопада 1999 р. (далі – Постанова № 2145). Метою ухвалення

цього документа було забезпечення ефективного та цільового використання коштів державного бюджету, створення конкурентного середовища під час відбору та впровадження інвестиційних проектів.

Згаданий нормативно-правовий акт встановлює необхідність застосування конкурсного відбору до нових інвестиційних проектів, які передбачають залучення коштів державного бюджету. На нашу думку, зважаючи на відсутність на момент ухвалення Постанови № 2145 інших нормативно-правових актів, котрі б регламентували процес такого відбору, не доцільно було обмежувати сферу застосування його процедур тільки новими інвестиційними проектами, але визначати їх обов'язковість щодо усіх подібних проектів, які передбачають залучення бюджетних асигнувань. Крім того, недоліком цього документа є відсутність визначення терміна "інвестиційний проект", що викликає труднощі у практичному застосуванні. Описана у Постанові № 2145 процедура конкурсного відбору інвестиційних проектів стосується тільки державних капітальних вкладень, а відповідно до трактування цього терміна в нормативно-правових актах – це кошти державного бюджету, передбачені на фінансування капітального будівництва, тобто створення нових, а також розширення, реконструкцію, технічне переоснащення діючих підприємств, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів [151]. З огляду на вищевикладене, сфера застосування норм конкурсного відбору інвестиційних проектів обмежена тільки частиною бюджетних інвестицій.

Відповідно до Постанови № 2145, конкурсні процедури необхідно розпочинати не пізніше, ніж за два місяці до початку складання проекту державного бюджету. Саме до настання цього терміну зацікавлені суб'єкти господарської діяльності повинні подати на розгляд органу виконавчої влади інвестиційні проекти, що передбачають залучення коштів державного бюджету. На першому етапі відбір проводить орган виконавчої влади між інвестиційними проектами, які подані віднесеними до його компетенції суб'єктами господарювання. На другому етапі відбір проводить комісія Міністерства

економіки України з-поміж інвестиційних проектів, запропонованих органами виконавчої влади. За результатами другого етапу конкурсу формуються пропозиції, які повинні бути враховані при формуванні проекту державного бюджету Міністерством фінансів України. Останній етап відбору інвестиційних проектів відбувається вже після затвердження бюджету і передбачає розподіл затверджених у ньому обсягів фінансування інвестицій [152].

Системним недоліком регламентованої Постановою № 2145 процедури відбору інвестиційних проектів, на нашу думку, є відсутність громадських інститутів серед учасників процесу формування інвестиційної складової бюджету. Залучення громадськості в якості ініціатора інвестиційних проектів сприяло б повнішому врахуванню суспільних інтересів при розподілі бюджетних ресурсів, що є основною метою бюджетної політики. Крім того, участь суспільних інститутів на стадії планування бюджетних інвестицій повинна передбачати здійснення функції громадського контролю, що має велике значення в демократичному суспільстві.

Визначення доцільності бюджетних інвестицій передбачає застосування відмінних критеріїв оцінки виробничих і невиробничих інвестиційних проектів, причому, до невиробничих віднесено об'єкти житлового та комунального господарства, заклади охорони здоров'я, фізкультури, соціального забезпечення, освіти, культури, мистецтва, науково-дослідних та інших організацій, пов'язаних з розвитком науки, а також пам'ятники і монументи [151]. Слід зауважити, що така класифікація інвестиційних проектів не відповідає сучасним науковим підходам до розмежування секторів економіки. На нашу думку, правильніше було б застосовувати розроблену нами класифікацію, наведену на рис. 1.3.

Щодо невиробничих інвестиційних проектів Постановою № 2145 передбачено, що критерії їх відбору визначаються міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади і мають оцінювати ефективність цих проектів у вирішенні невідкладних соціальних проблем [152]. При цьому, такий відбір повинен здійснюватися з урахуванням фактичної

забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури на одного мешканця певного регіону (місто, селище, село) порівняно зі статистичними загальнодержавними показниками відповідного йому регіону (міста, селища, села) [128]. На нашу думку, описаний підхід не дозволяє чітко сформулювати пріоритети бюджетної політики держави у формуванні соціальної інфраструктури в регіонах, а допускає обґрунтування доцільності надто широкого кола інвестиційних проектів.

Правове регламентування відбору інвестиційних проектів виробничого призначення (на відміну від невиробничого) передбачає застосування системи критеріїв оцінки, до яких належить:

- відповідність проекту стратегії економічного і соціального розвитку пріоритетним напрямкам структурної перебудови економіки;
- фінансово-економічні показники ефективності (вартість, рентабельність, технічний рівень нових виробничих фондів, термін окупності тощо);
- відповідність вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, встановлених законодавством;
- рівень використання місцевих матеріальних і трудових ресурсів;
- фінансово-економічний стан суб'єкта господарської діяльності та інші показники;
- відповідність вимогам енергозбереження, встановленим законодавством [152].

Як видно з переліку критеріїв оцінки інвестиційних проектів, їхнє застосування дає змогу фінансувати найширший перелік капітальних видатків. До того ж, зв'язок із пріоритетами загальнодержавної політики забезпечується тільки завдяки відповідності першому критерію, який, однак, не конкретизує в чому полягає зміст стратегії економічного і соціального розвитку.

Негативний вплив на планування інвестиційної складової бюджету, окрім недосконалості нормативно-правових документів, справив також неорганізований характер їх ухвалення. Так, описана вище Постанова Кабінету

Міністрів України “Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету” була ухвалена 25 листопада 1999 р. на виконання Указу Президента України “Про додаткові заходи щодо стабілізації соціально-економічного становища в Україні”, який був прийнятий ще 17 травня 1999 р., тобто майже через півроку. А практичне застосування норм, передбачених Постановою № 2145, стало можливим лише після затвердження Наказу Міністерства економіки України № 258 “Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, та створення відповідної Комісії Мінекономіки”, яке відбулося 25 грудня 2000 р., тобто більше, ніж через рік після ухвалення вказаної Постанови. У зв’язку з цим, спроби вдосконалити планування бюджетних інвестицій, яке було задеклароване ще в першій половині 1999 р., отримали можливість реалізації тільки в бюджетному процесі 2002 року.

Навіть незважаючи на те, що застосування конкурсних процедур було передбачене лише щодо державних капітальних вкладень, які становлять невелику частину інвестиційної складової бюджету, в практиці бюджетного планування значна кількість норм Постанови № 2145 залишалися нереалізованими. Так, у період 2001–2003 рр. не проводилося засідання комісії Міністерства економіки України щодо конкурсного відбору нових інвестиційних проектів, протоколи про остаточний відбір інвестиційних проектів не оформлялися, а до переліків об’єктів, що повинні фінансуватися за рахунок централізованих капітальних вкладень, було включено 267 новобудов [12, с. 18].

За відсутності чітких пріоритетів для планування інвестиційної складової бюджету як на державному, так і місцевому рівні та можливості формального обґрунтування необхідності залучення інвестиційних ресурсів, суб’єкти бюджетного планування заявляють потребу в значних обсягах капітальних

видатків, що не відповідають реальній фінансовій спроможності бюджетів. Так, згідно з пропозиціями органів виконавчої влади, необхідний обсяг централізованих державних капіталовкладень у 2001 р. становив 4,9 млрд. грн., у 2002 р. – 6,5 млрд. грн., у 2003 р. – 3,5 млрд. грн. Тоді як насправді за цей період зазначені видатки було затверджено в загальному обсязі 1 025,9 млн. грн., що становить лише 8,3% від сукупного обсягу запитів [155].

У таких умовах існує чимало стимулів для отримувачів бюджетних інвестицій до заниження реальної вартості споруджуваних об'єктів та зазначення менших термінів завершення робіт на об'єктах, ніж це фактично можливо зробити, з метою отримати більші переваги при розподілі централізованих фінансових ресурсів.

Аналіз практики здійснення державних централізованих капіталовкладень за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів у 2001–2003 рр. дозволяє переконатися у невідповідності планових і фактичних показників вартості інвестиційних проектів. Найбільше фактична вартість перевищувала заплановану при будівництві очисних споруд (у 10,7 рази) (табл. 2.2). Будівництво потужності одного ліжкомісця лікарень обходилося в 236,3 тис. грн. при запланованій сумі капіталовкладень 57,3 тис. грн., а видатки на створення одиниці потужності для одного відвідування поліклініки становила 22,4 тис. грн. при плановій вартості 6,7 тис. грн. В абсолютному вимірі найбільше відхилення фактичних показників від планових спостерігалось при будівництві метрополітену. Так, при плановій вартості прокладання одного кілометра метрополітену 43,8 млн. грн., фактичні видатки становили 64,5 млн. грн. Серед досліджуваних напрямків здійснюваних державних капітальних вкладень тільки в одному випадку фактичні видатки були меншими від запланованих – реальна вартість будівництва, відновлення однієї тисячі погонних метрів мостів становила 2,8 млн. грн. при запланованій – 3,2 млн. грн. Схожі проблеми спостерігаються і в дотриманні передбачених строків реалізації інвестиційних проектів. Так, із передбачених до завершення у

2001–2003 рр. 1,7 тис. об'єктів, фактично в експлуатацію введено лише 272, що становило 15% [12, с. 2].

Таблиця 2.2

Показники планової та фактичної вартості одиниці окремих об'єктів капітальних вкладень за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів України в 2001–2003 рр.*

тис. грн.

Вартісний показник	Планова вартість	Фактична вартість	Відхилення (+/-),%
Один кілометр газифікації сільських населених пунктів	41,8	62,3	49,19
Будівництво одного кілометра газопроводу	42,4	62,4	47,23
Будівництво однієї тисячі квадратних метрів житла	75,1	78,1	4,00
Будівництво одного учбового місця школи	6,0	12,7	111,00
Будівництво одного ліжкомісця лікарні	57,3	236,3	312,39
Створення потужностей для одного відвідування поліклініки	6,7	22,4	232,92
Будівництво одного кілометра водопроводу	100,3	267,9	167,26
Будівництво очисних споруд потужністю одна тисяча кубічних метрів на добу	33,8	363,3	974,81
Будівництво одного кілометра метрополітену	43 835,2	65 483,3	49,39
Реконструкція та будівництво однієї тисячі квадратних метрів адмінбудинків	582,2	698,9	20,04
Одиниця ремонтно-реставраційної роботи	3 534,8	4 008,3	13,40
Будівництво, відновлення однієї тисячі погонних метрів мостів	3 150,0	2 841,7	-9,79

* Джерело: розраховано на основі [12, с. 10-11].

Ситуація, за якої на здійснення інвестицій потрібно витратити більше ресурсів, ніж планується на початковій стадії, призводить до неспроможності повноцінного фінансування усіх інвестиційних проектів та до збільшення кількості об'єктів незавершеного будівництва. Так, якщо в 2001 р. налічувалось 1 129 об'єктів незавершеного будівництва, то до 2003 р. їхня кількість збільшилася до 1 458 одиниць, або на 329 об'єкти. При цьому кількість вказаних об'єктів, що з різних причин не включалися у план фінансування, зростає із 494 одиниць у 2001 р. до 830 – у 2003 р. (рис. 2.1). Об'єкти незавершеного будівництва у більшості випадків не охороняються, піддаються різного типу руйнуванням, розкраданням, що вимагає непередбачених кошторисами робіт для відновлення будівництва, і, як наслідок, додаткових бюджетних витрат.

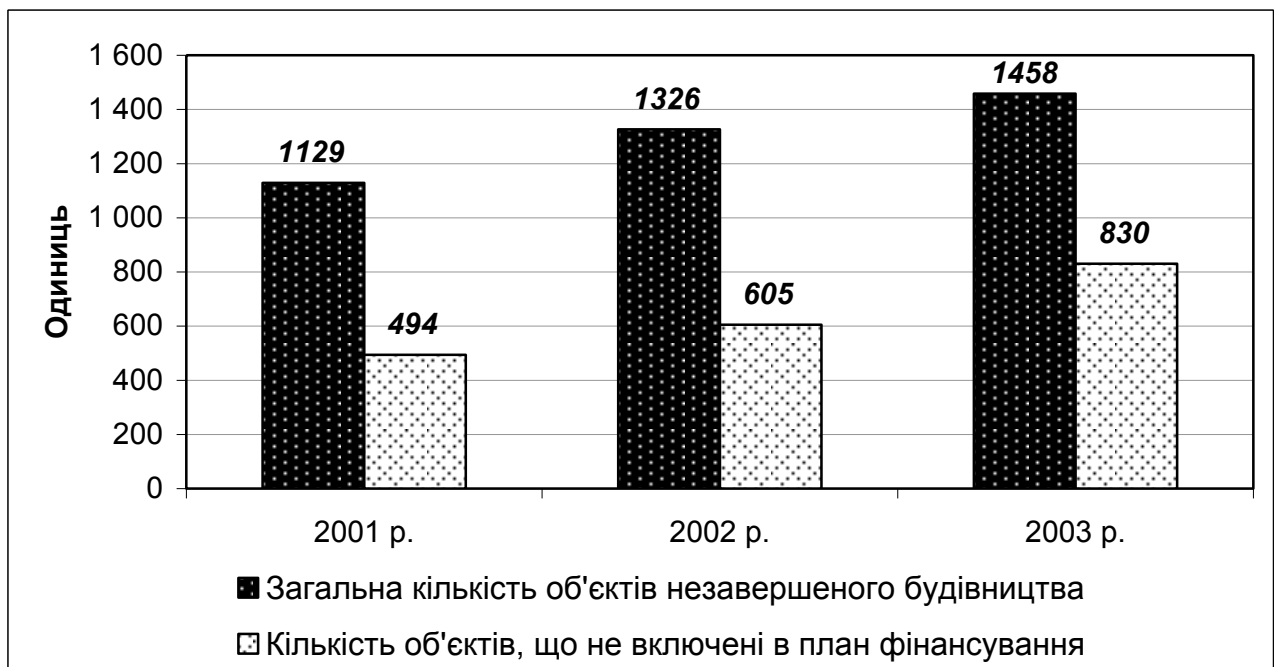


Рис. 2.1. Врахування у бюджетному плануванні наявних об'єктів незавершеного будівництва попередніх років [12, с. 15].

Таким чином, аналіз практики планування державних капітальних вкладень, які є частиною інвестиційної складової бюджету, показує, що, незважаючи на наявність нормативно-правової бази, котра передбачає конкурсні процедури при формуванні переліку бюджетних інвестицій у формі

капітальних вкладень, на практиці ці норми не застосовуються. Механізм планування цього виду бюджетних інвестицій капітальних вкладень не тільки не забезпечує включення до проектів бюджетів пріоритетних інвестиційних проектів, а й не гарантує завершення їх реалізації. В результаті чого відбувається відволікання обмежених бюджетних ресурсів в об'єкти незавершеного будівництва, кількість яких останніми роками збільшується.

Зважаючи на те, що метою здійснення бюджетних видатків є надання належного обсягу передбачених суспільнокорисних послуг відповідної якості, важливе значення має забезпечення об'єктивної потреби в інвестиційних ресурсах бюджетних установ. Останнім надана можливість у процесі підготовки бюджетного запиту щорічно інформувати про потребу в капітальних видатках розпорядників вищого рівня. Після надання бюджетних призначень головному розпоряднику бюджетних коштів, розподіл асигнувань здійснюється розпорядниками коштів вищого рівня між розпорядниками нижчого рівня. Слід зазначити, що в Україні відсутня нормативно-правова база, яка б чітко регламентувала процедуру заявлення й обґрунтування бюджетною установою потреби в капітальних видатках, а також розподіл бюджетних асигнувань інвестиційного характеру розпорядником коштів вищого рівня (табл. В2, додаток В).

Сьогодні порядок підготовки бюджетного запиту визначається головним розпорядником коштів самостійно. Якщо при вивченні запиту бюджетної установи нижчого рівня щодо поточних видатків розпорядники коштів вищого рівня часто враховують встановлені розміри оплати праці та штатний розпис працівників, норми споживання комунальних послуг тощо, то при дослідженні заявленої потреби в капітальних видатках, оціночні критерії можуть встановлюватися розпорядником вищого рівня на власний розсуд. У таких умовах врахування заявленої потреби в капітальних видатках та розподіл затверджених бюджетних асигнувань розпорядником коштів вищого рівня здебільшого визначаються його суб'єктивною оцінкою щодо доцільності або недоцільності фінансування подібних видатків. Недостатність розроблених

норм забезпеченості основними засобами бюджетних установ та відсутність загальних і галузевих критеріїв оцінки доцільності бюджетних інвестицій ускладнює процедуру оцінки заявленої потреби в капітальних видатках та вносить до неї елементи корупції.

Нині існують об'єктивні причини неспроможності повного забезпечення заявленої потреби в капітальних видатках бюджетних установ. Існуюча мережа бюджетних закладів здебільшого була сформована до 1990 р., в умовах існування виняткового права держави на виробництво бюджетних послуг, а також наявності більших бюджетних ресурсів. У перші роки проведення ринкових реформ в Україні процес приватизації поширювався лише на державні підприємства, тому кількість і структура бюджетних установ практично не змінилася за цей період, що в умовах різкого зменшення доходів бюджету призвело до неможливості їх нормального фінансового забезпечення. Дослідження російських вчених свідчать про скорочення реальних бюджетних видатків з 1991 по 1997 рр. більш ніж у 2,8 рази та зниження видатків на соціальні цілі в 1,7 рази [196, с. 19]. Становище в бюджетній сфері України навряд чи в кращу сторону відрізнялося від того, яке склалося на той час в Російській Федерації, адже падіння основних економічних індикаторів в нашій країні характеризувалося ще більшими розмірами.

У зв'язку з вищенаведеним, вирішення проблеми забезпечення фінансової потреби бюджетних установ, у тому числі інвестиційної, було перекладено на самі заклади, які для цього змушені були залучати додаткові джерела фінансування. В середині 90-х рр. ХХ ст. мобілізація додаткових фінансових ресурсів здійснювалася в межах позабюджетних фондів, які було дозволено формувати розпорядникам коштів за рахунок надходжень від необов'язкових платежів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, інших небюджетних джерел [58]. У 1996–1997 рр. в Україні функціонувало понад 600 позабюджетних фондів без статусу юридичної особи, в тому числі близько 60 з них було утворено при галузевих міністерствах і відомствах. Загальна сума надходжень до позабюджетних фондів та отриманих спеціальних коштів

бюджетних установ у 1996 р. становила 1,2 млрд. грн., або 6,0% загальної суми доходів державного бюджету, у 1997 р. – 1,1 млрд. грн., або 6,8%. Слід зазначити, що основними джерелами формування таких коштів були надходження від застосування штрафних санкцій, відрахування від додатково нарахованих платежів до бюджету, відрахування від плати за надання послуг державними установами, пов'язаними з реєстрацією, сертифікацією та видачею суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій), відрахування від митних, консульських, аеропортових, аеронавігаційних зборів, благодійні внески тощо [156, с. 3]. Зважаючи на кращі можливості отримання таких доходів, органи стягнення та бюджетні установи дозвільної системи опинилися у вигіднішому становищі, порівняно з іншими бюджетними закладами, при забезпеченні своєї потреби в капітальних видатках.

Реформування бюджетного законодавства наприкінці 90-х років позбавило бюджетні установи можливості отримувати частку від стягнених штрафів та інших обов'язкових платежів. Однак, їм було залишено право отримувати плату за надані послуги, суми за дорученнями, дарунки та гранти. Починаючи з 2000 р. ці доходи включалися до складу спеціального фонду бюджету, хоч продовжували зараховуватися безпосередньо на рахунок бюджетної установи. Слід зазначити, що намагання бюджетних закладів отримати більшу плату за послуги часто відволікає трудові та матеріальні ресурси від виконання прямих статутних обов'язків. Крім того, в умовах ринкової економіки вони, маючи можливість покривати частину видатків за рахунок асигнувань загального фонду бюджету, володіючи податковими преференціями, часто створюють недобросовісну конкуренцію приватним особам у виробництві товарів чи наданні послуг. Ще більше негативних рис притаманно діяльності бюджетних установ щодо отримання благодійних внесків. Як зазначається у матеріалах Рахункової палати України, використовуючи надане право на отримання благодійних внесків та коштів, установами й організаціями окремих міністерств і відомств фактично створена система “поборів” щодо залежних від них підприємств, організацій та громадян

[156, с. 13]. Звичайно, обраний шлях на інтеграцію з Європейським Союзом не передбачає збереження таких традицій.

Описана ситуація, яка склалася при забезпеченні потреб у капітальних видатках, спричинила значну диференціацію бюджетних установ за фінансово-майновим станом. Слід зазначити, що причинами такого розшарування є далеко не ефективність діяльності бюджетного закладу, адже обсяг і рівень отримання власних надходжень здебільшого обумовлюється сферою діяльності, капіталовкладеннями, здійсненими в докризовий період, місцем розташування установи, можливостями забезпечити отримання благодійних внесків та іншими обставинами. В таких умовах одні бюджетні установи, які не мають можливості отримувати власні надходження й утримуються тільки за рахунок асигнувань загального фонду бюджету, перебувають у значно гіршому становищі, ніж заклади з відповідними можливостями. У зв'язку з наявністю суттєвих недоліків у практиці залучення власних надходжень бюджетних установ можна говорити про обмежені перспективи використання цього джерела для забезпечення потреби в капітальних видатках бюджетних установ у майбутньому.

Значна частина капітальних видатків державного та місцевих бюджетів виведена з-під обов'язкового застосування конкурсних процедур у зв'язку з необхідністю виконання ухвалених державних і регіональних програм. Порядок планування бюджетних інвестицій, які реалізуються в рамках державних або регіональних програм, визначається відповідними нормами, які вписані в програмах (табл. В3, додаток В).

Кількість затверджених державних програм, які передбачають необхідність надання бюджетних інвестиційних ресурсів, з кожним роком неухильно зростає. Тільки в 2000–2006 рр. Кабінетом Міністрів України було ухвалено близько 70 програм, в яких зазначені суми інвестицій, що повинні здійснюватися за рахунок бюджетних коштів. Сукупна потреба в бюджетних ресурсах для забезпечення фінансування видатків інвестиційного характеру, передбачених вищезгаданими програмами, перевищила 130 млрд. грн. Слід

зазначити, що сьогодні діють також інші цільові програми, в яких чітко не вказані суми бюджетних інвестицій, однак вказано на загальну потребу в них, що в майбутньому, безумовно, передбачатиме здійснення додаткових капітальних видатків.

Зважаючи на велику кількість чинних державних програм та значний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення їх реалізації, з кожним роком зростають щорічні потреби у бюджетних асигнуваннях для фінансування передбачених у них інвестицій. Так, починаючи з 2005 р., річна потреба в бюджетних інвестиціях у рамках державних програм перевищує сукупний обсяг капітальних видатків державного бюджету (рис. 2.2).

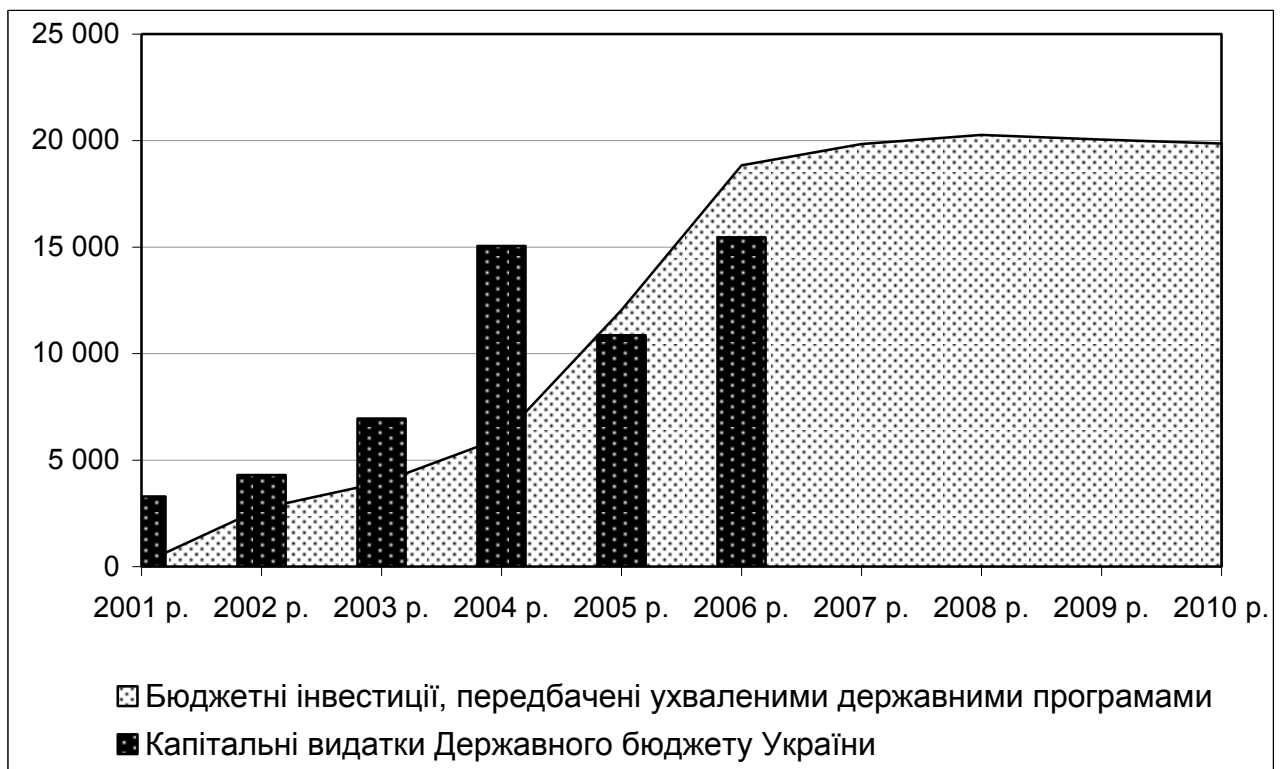


Рис. 2.2. Бюджетні інвестиції, передбачені державними програмами, та сукупні капітальні видатки Державного бюджету України, млн. грн.*

Планування бюджетних інвестицій на основі ухвалених державних програм дозволяє концентрувати фінансові ресурси із різних джерел, в тому числі й позабюджетних, для досягнення пріоритетних цілей. Крім того, значний

* Розраховано на основі ухвалених програм

позитивний ефект від таких бюджетних видатків досягається завдяки комплексному розв'язанню проблеми через фінансування певного цілісного переліку інвестиційних проектів.

Тим не менше, як свідчить вітчизняна практика, формувати інвестиційну складову бюджету з урахуванням передбачених у державних програмах інвестиційних потреб досить проблематично. Передусім це пов'язано з тим, що потреба в бюджетних ресурсах для повноцінного фінансування інвестицій, передбачених у державних програмах, є значною і дорівнює величині сукупного обсягу капітальних видатків державного бюджету. Враховуючи необхідність спрямування бюджетних асигнувань на здійснення капітальних видатків в інших формах, об'єктивно неможливо забезпечити достатній рівень фінансування усіх затверджених програм. Слід зазначити, що в останні роки на цільові програми припадає менш як 50% загального обсягу інвестицій [185, с. 101]. У зв'язку з цим, важко досягти повноцінної реалізації запланованих заходів і забезпечити очікуваний ефект від концентрації бюджетних ресурсів на вирішення стратегічно важливих проблем. Проведений аналіз реалізації державних програм Інститутом економіки і прогнозування НАН України свідчить про те, що держава в жодному році, починаючи з 2003 р., не виконала своїх зобов'язань. Рівень бюджетного фінансування соціально-гуманітарних програм становив 40–60% від плану, економічних та науково-технічних – 42–45% [40, с. 113].

Ще однією причиною недофінансування передбачених у програмі заходів є те, що немає узгодженості між Кабінетом Міністрів України, який ухвалює державні програми, та Верховною Радою України, котра затверджує державний бюджет. Крім того, як свідчить практика, фактично не виправдовується прогноз щодо залучення коштів з інших джерел на реалізацію суспільно важливих проблем. Так, у період 2003–2005 рр. фінансування програм з позабюджетних джерел здійснювалося в розмірі лише 13–25% від запланованих показників [40, с. 113].

Обґрунтування доцільності спрямування бюджетних інвестицій лише на основі наявності чинних державних програм, що має місце сьогодні в Україні, є недостатнім. Це зумовлено тим, що ухвалення таких програм відбувається без широкого громадського обговорення, яке б дозволило врахувати суспільну думку щодо доцільності фінансування тих чи інших заходів. Незважаючи на те, що реалізація окремих програм передбачає залучення гігантських обсягів бюджетних ресурсів, не проводиться оцінювання економічної ефективності передбачених заходів із загальнодержавної позиції на основі відомих сучасних методик оцінки суспільних інвестицій. Тому дуже часто державні програми ухвалюються для вирішення другорядних вузькогалузевих або регіональних проблем, внаслідок тиску з боку лобістських груп, які мають вплив на ухвалення урядових рішень, тому необхідність їх бюджетного фінансування не є безспірною. Крім того, у механізмі реалізації державних програм не закладено норм, які передбачали б надання бюджетних ресурсів лише за умови наявності часткового фінансування із небюджетних джерел, а також обов'язкового проведення належного моніторингу виконання визначених у програмі індикаторів.

Значна частина бюджетних інвестицій здійснюється у формі цільових міжбюджетних трансфертів, що зумовлює наявність певних особливостей у їх плануванні. Вони проявляються у залученні до процедури планування субвенцій інвестиційного характеру учасників бюджетного процесу як на державному, так і місцевому рівнях (табл. В4, додаток В).

Роль інвестиційних субвенцій, які надаються з Державного бюджету України, у забезпеченні капітальних видатків місцевих бюджетів в останні роки помітно зростає. Практика планування бюджетних інвестицій у формі субвенцій передбачає визначення у державному бюджеті певного об'єкта інвестування чи спрямування субвенції для реалізації певного завдання без зазначення конкретних об'єктів капіталовкладень. Інколи підставою для інвестиційних субвенцій є ухвалені на центральному рівні державні програми, які передбачають залучення бюджетних коштів.

Незважаючи на те, що Бюджетним кодексом України передбачено надання інвестиційних субвенцій на засадах конкуренції між місцевими бюджетами та за умови їх безпосередньої участі у фінансуванні інвестицій, на практиці при плануванні цього виду міжбюджетних трансфертів ця норма не дотримується.

Відсутність конкуренції пояснюється, зокрема, тим, що частина інвестиційних субвенцій з державного бюджету надається певному місцевому бюджету для реалізації чітко визначеного інвестиційного проекту. При цьому не застосовуються єдині критерії визначення доцільності вказаних субвенцій, а також, як правило, відсутній конкурсний відбір інвестиційних проектів, запропонованих різними органами місцевого самоврядування. Процедура ухвалення рішень щодо спрямування інвестиційних субвенцій Верховною Радою України не передбачає застосування не лише оцінки ефективності такого рішення, а й представлення розрахунків потреби в коштах для фінансування зазначених інвестицій. За таких умов планування міжбюджетних трансфертів у 2004 р. із 44 субвенцій, затверджених Законом України “Про Державний бюджет України на 2004 р.”, значна частина яких мала інвестиційний характер, розрахунки щодо потреби в коштах на поточний рік не були представлені Міністерством фінансів у Верховну Раду України по 35 з них [157].

Не сприяє раціональнішому плануванню інвестиційних субвенцій відсутність Закону про основні засади їх надання, застосування якого передбачено Бюджетним кодексом України. Результатом відсутності сталих правил планування субвенцій інвестиційного характеру є часта зміна порядку їх формування, що значно ускладнює здійснення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні.

Практика планування інвестиційних субвенцій державного бюджету передбачає формування переліку об’єктів інвестування Кабінетом Міністрів України. Застосування такого підходу до надання субвенцій для здійснення інвестицій, які не призначені для формування основних засобів, що використовуються для виконання місцевим самоврядуванням делегованих

центральною владою повноважень, призводить до не виправданого звуження фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Ця проблема набуває ще більшої актуальності в умовах залучення до інвестування об'єктів, визначених центральною владою, ресурсів місцевих бюджетів на умовах співфінансування.

Дослідження практики планування капітальних видатків в Україні доводить існування цілої низки проблем, до найважливіших з яких належать: відсутність чіткого алгоритму проведення оцінки доцільності бюджетних інвестицій; недостатня прозорість процесу бюджетного планування; недосконалість громадського контролю за наданням бюджетних асигнувань інвестиційного характеру тощо.

Вважаємо, що вирішення перелічених проблем дозволить не лише оптимізувати процес бюджетного планування, але й суттєво підвищить ефективність і раціональність витрачання обмежених фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування і, в кінцевому рахунку, сприятиме повнішому та якіснішому задоволенню потреб населення у суспільно корисних послугах.

2.2. Аналіз інвестицій державного бюджету та джерел їх фінансового забезпечення

Можливість впливати на соціально-економічний розвиток за допомогою інвестиційної складової бюджету визначається обсягом і структурою капітальних видатків та механізмом їх здійснення. Оцінку реалізації бюджетних інвестицій в Україні можна провести, проаналізувавши частку бюджетних коштів в забезпеченні інвестиційних процесів у вітчизняній економіці.

Визначаючи інформаційну базу дослідження, потрібно зважати на неоднорідність даних про бюджетні інвестиції, які наводяться у різних джерелах. Так, дані про обсяг та структуру бюджетних інвестицій, що представлені Державним комітетом статистики України, не враховують

бюджетні видатки, спрямовані на капітальний ремонт основних засобів, придбання землі та нематеріальних активів, а також капітальні трансферти. Такі відомості є не зовсім повними, оскільки не враховують усі витрати, які спрямовані на збільшення вартості основних фондів.

Для об'єктивного аналізу динаміки та структури бюджетних інвестицій у дослідженні доцільно взяти за основу дані фінансової звітності про виконання бюджету. Складання вказаної звітності, відповідно до кодів чинної бюджетної класифікації, передбачає формування інформації про капітальні видатки бюджету, які містять платежі з метою придбання необоротних активів, зокрема обладнання і предметів довгострокового користування (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), капітальне будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію та реставрацію, створення стратегічних і надзвичайних запасів товарів, невідплатні платежі, що передаються одержувачам бюджетних коштів з метою придбання ними подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних із руйнуванням чи пошкодженням необоротних активів [129].

З метою забезпечення більшої адекватності сформованої таким чином інформаційної бази визначенням, сформульованим у першому розділі дисертаційної роботи, необхідно скоригувати показники обсягів капітальних видатків бюджету. По-перше, враховуючи те, що інвестиціями не вважається звичайне відстрочення споживання без активного використання створених основних засобів, із усієї сукупності капітальних видатків бюджету доцільно відняти видатки, направлені на створення стратегічних і надзвичайних запасів товарів. По-друге, зважаючи на те, що чинною бюджетною класифікацією передбачено відображення внесків бюджетних коштів у статутні фонди юридичних осіб (які мають всі ознаки інвестицій) як поточних трансфертів підприємствам, то на суму таких операцій необхідно збільшити капітальні видатки. Крім того, під час аналізу бюджетних інвестицій державного та місцевих бюджетів для уникнення подвійного врахування одних і тих же капітальних видатків, нами не враховуватимуться міжбюджетні трансферти

інвестиційного характеру оскільки досліджуватимуться капітальні видатки, здійснені за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Аналіз динаміки обсягу бюджетних коштів, які спрямовуються на інвестиції, свідчить про суттєве його зростання за період з 1999 по 2006 рр. Так, якщо в 1999 р. сума бюджетних інвестицій становила 3,3 млрд. грн., або 2,5% ВВП, то у 2006 р. – 24,5 млрд. грн., або 4,6% ВВП. Максимального рівня співвідношення бюджетних інвестицій до ВВП досягли в 2004 р., коли воно становило 5,9% ВВП (рис. 2.3).

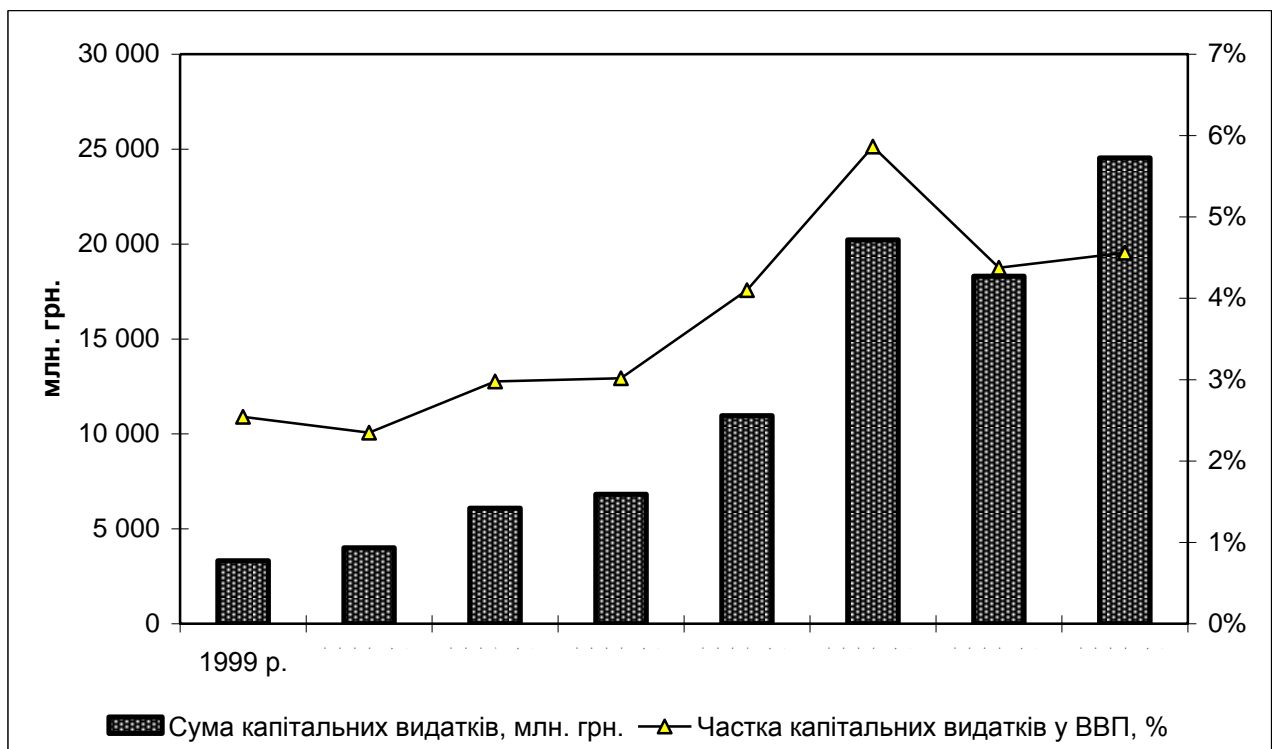


Рис. 2.3. Динаміка капітальних видатків зведеного бюджету України в 1999-2006 рр.*

Чинником істотного збільшення обсягу бюджетних інвестицій передусім стала стабілізація державних фінансів після кризового періоду, постійне зростання загальних обсягів бюджету, а також усвідомлення потреби у здійсненні значних інвестицій з урахуванням їх недостатнього фінансування в 90-х рр. минулого століття. Як результат, частка капітальних видатків у

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

сукупних видатках зведеного бюджету України зросла із 9,5% у 1999 р. до 19,9% у 2004 р. Проте, вже в наступному бюджетному році вона помітно скоротилася – до рівня 12,9% від загальної суми бюджетних видатків.

Порівняння рівня бюджетних інвестицій в Україні з аналогічними показниками країн Європейського Союзу свідчить про суттєве переважання питомої ваги капітальних видатків у зведеному бюджеті нашої держави над відповідною часткою бюджетних інвестицій в інших європейських країнах. Це доводить обмежені можливості подальшого розширення інвестиційної складової в бюджеті України, тому резерви посилення впливу інвестиційної складової бюджету потрібно відшукувати у покращенні її планування та реалізації.

У структурі бюджетних інвестицій зведеного бюджету України в останні роки відбувалося збільшення частки капітальних видатків державного бюджету. Так, якщо в 1999 р. за рахунок коштів останнього було здійснено 39,4% сукупного обсягу бюджетних інвестицій, то в 2004 р. цей показник зріс до рівня 62,5% і лише дещо скоротився у 2005 р. – до 55,2%. Здебільшого це зумовлено різким збільшенням обсягів інвестицій Державного бюджету України із 1,3 млрд. грн. у 1999 р. до 12,6 млрд. грн. в 2004 р. і 10,1 млрд. грн. у 2005 р. У 2006 р. обсяг капітальних видатків державного бюджету становив 12,3 млрд. грн., або 49,9% загального обсягу інвестицій зведеного бюджету (рис. 2.4).

Проведення ґрунтового дослідження інвестиційної складової Державного бюджету України потребує здійснення аналізу кожного її елемента, призначеного виконувати однорідні завдання. Для цього весь обсяг капітальних видатків необхідно розподілити відповідно до запропонованої вище класифікації бюджетних інвестицій, тобто на інвестиції, що направляються в бюджетний сектор, у розвиток інфраструктури, для забезпечення соціального захисту населення, в реальний сектор економіки та для вирішення інших проблем. Складність практичної реалізації поставленого завдання полягає в тому, що частині бюджетних інвестицій притаманні

властивості різних їх видів. Обраний нами спосіб виокремлення кожної із зазначених груп бюджетних інвестицій ґрунтується на застосуванні інформації про капітальні видатки бюджету в розрізі кодів функціональної класифікації видатків. Незважаючи на дещо спрощений підхід, що не дозволяє враховувати певну неоднорідність видатків, віднесених до одного коду функціональної класифікації, незначна частина яких, до того ж, можуть мати ознаки різних видів інвестицій, його використання дасть змогу загалом вірно проаналізувати й оцінити стан та виявити тенденції в реалізації інвестиційної складової бюджету.

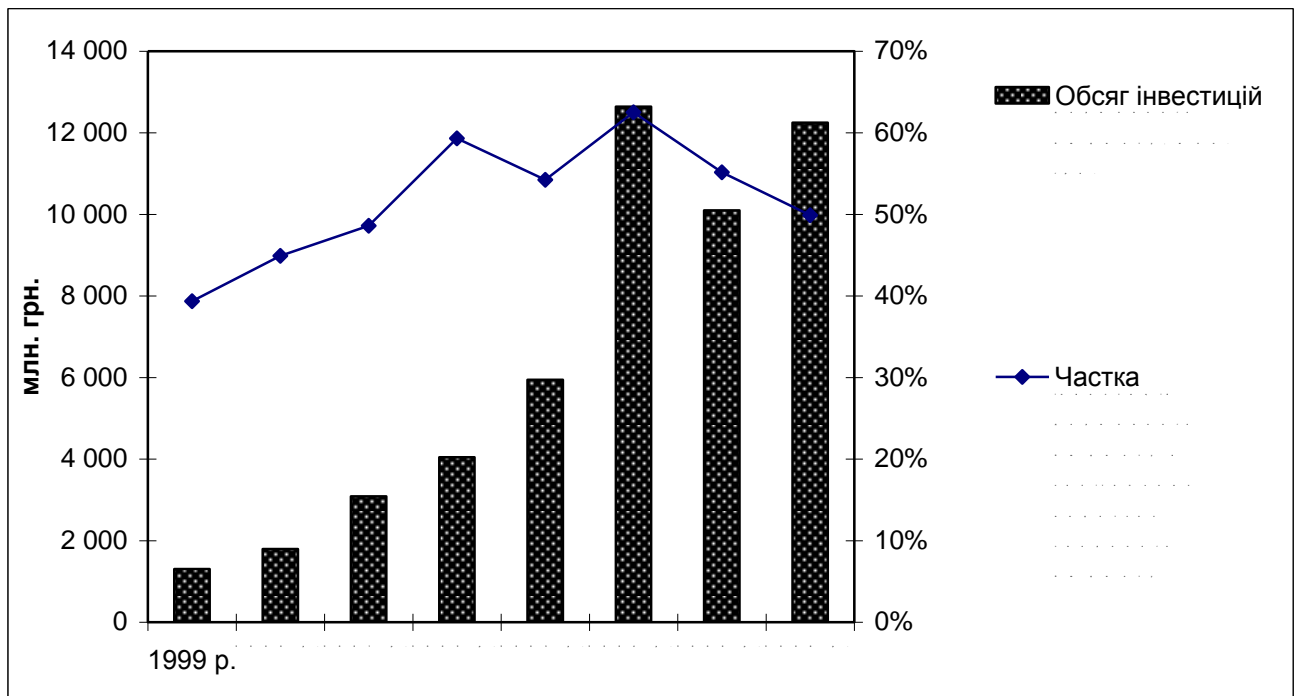


Рис. 2.4. Обсяг інвестицій державного бюджету та їхня частка у капітальних видатках зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів)*.

Застосовуючи описаний підхід і керуючись логічними міркуваннями, до інвестицій на створення та поновлення основних фондів бюджетного сектору нами було віднесено капітальні видатки за наступними напрямками функціональної класифікації видатків бюджету: загальнодержавні функції;

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

оборона; громадський порядок, безпека та судова влада; охорона здоров'я; духовний і фізичний розвиток та освіту. Слід зазначити, що за цими кодами функціональної класифікації здійснюються також капітальні видатки одержувачами бюджетних коштів, які не належать до бюджетного сектору. Однак, враховуючи значну трудомісткість ідентифікації та мізерну відносну величину таких видатків, ігнорування цього факту суттєво не позначиться на достовірності результатів дослідження.

До бюджетних інвестицій в інфраструктуру було включено капітальні видатки відповідно до кодів функціональної класифікації “Економічна діяльність” за напрямками транспорт і зв'язок, телекомунікації та інформатика, а також “Житлово-комунальне господарство”. Вибір цих галузей базується на тому, що пряме їх функціональне призначення полягає в обслуговуванні інших сфер економіки.

Розрахунки обсягів інвестицій для забезпечення соціального захисту населення проводилися на основі даних про капітальні видатки за кодом функціональної класифікації “Соціальний захист та соціальне забезпечення населення”. Крім того, до цього виду інвестицій було включено бюджетні асигнування, направлені на формування статутного фонду Державної іпотечної установи, зважаючи на кінцеву мету використання цих коштів.

Відповідно до інвестицій в реальний сектор економіки потрібно включати капітальні видатки за кодами бюджетної класифікації “Економічна діяльність” (крім видатків у галузі інфраструктури). До цієї групи бюджетних інвестицій слід віднести бюджетні асигнування у вигляді внесків у статутні фонди державних банків та Державного аграрного фонду, зважаючи на наявність у цих установ статусу суб'єкта підприємницької діяльності.

Аналізуючи структуру капітальних видатків Державного бюджету України в розрізі зазначених видів бюджетних інвестицій за період з 2003 по 2006 рр., можна зробити висновок про її високу нестабільність. Так, якщо в 2003 р. частка інвестицій у бюджетний сектор становила 47,6% від сукупного їх обсягу, то у 2004 р. вона знизилася до 30,3% і приблизно на такому ж рівні була

в наступних роках. Ще більших коливань у цей період зазнала питома вага інвестицій в інфраструктуру – у 2003 р. вона становила 4,4% загальної суми бюджетних інвестицій, в наступному році її рівень вже перевищував 39,2%, у 2005 р. знову знизився до 27,1%, а в 2006 р. зріс до 34,3%. Динаміка частки інших видів інвестицій була стабільнішою, порівняно з описаними коливаннями. Питома вага інвестицій для забезпечення соціального захисту населення у 2003 р. дорівнювала 9,6% від усіх бюджетних капіталовкладень, у 2004 р. – 6,1%, у 2005 р. – 9,2%, а в 2006 р. – 9,3%. Дещо більша амплітуда коливань притаманна інвестиціям у реальний сектор економіки: 36,0% – у 2003 р., 21,8% – у 2004 р.; 30,9% – у 2005 р. та 22,8% (рис. 2.5). Звичайно, висока нестабільність структури інвестиційної складової державного бюджету негативно позначається як на можливості ефективного управління капіталовкладеннями, так і спроможності адекватного реагування економічних суб'єктів на зміну інвестиційного попиту.



Рис. 2.5. Структура інвестицій Державного бюджету України в 2003–2006 рр.*

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

Як видно з рис. 2.5, доволі висока частка в інвестиційній складовій державного бюджету належала інвестиціям у бюджетний сектор. У той же час, на відміну від різкого скорочення їх питомої ваги в сукупному обсязі бюджетних капіталовкладень (порівняно з 2003 р.), абсолютні показники зазнали протилежних змін. Так, якщо в 2003 р. обсяг інвестицій у бюджетний сектор становив 2 844 млн. грн., то в 2004 р. він зріс до 3 834 млн. грн., у 2005 р. дорівнював 3 164 млн. грн. та в 2006 р. – 3 582,4 млн. грн. Таким чином, темп зростання зазначеного показника щодо 2003 р. у 2006 р. становив 126,0% (додаток Д).

На відміну від не дуже різких змін сукупного обсягу інвестицій в бюджетний сектор, сума капітальних видатків за окремими напрямками функціональної класифікації змінювалася високими темпами. Характерним для досліджуваного періоду було значне поступове скорочення інвестицій в бюджетні установи, які виконують загальнодержавні функції. Так, якщо в 2003 р. їхній обсяг становив 1 068 млн. грн., в 2004 р. – 860 млн. грн., у 2005 р. – лише 666 млн. грн. та в 2006 р. – 820,9 млн. грн. (рис. 2.6). Різке зниження величини капітальних видатків зазначеного напрямку призвело до ще стрімкішого зменшення їх питомої ваги у структурі інвестицій бюджетного сектору – із 37,6% у 2003 р. до 22,9% у 2006 р. Така негативна динаміка певною мірою була обумовлена значними капітальними видатками державного бюджету у 2003 р., пов'язаними із придбанням для потреб бюджетного сектору майна АК АПБ “Україна” вартістю 538,6 млн. грн., у зв'язку з ліквідацією цієї банківської установи.

Одночасно, в досліджуваному періоді відбувалося стабільне зростання інвестицій у бюджетні установи, що функціонують у сфері охорони громадського порядку, безпеки та судової влади. Так, якщо в 2003 р. обсяг капітальних видатків цих установ становив 410,6 млн. грн., в 2004 р. – 568,0 млн. грн., у 2005 р. – уже 628,7 млн. грн., то в 2006 р. – 680,1 млн. грн. Вирішальним чином таку динаміку забезпечило різке збільшення інвестицій в установи судової влади із 70,0 млн. грн. у 2003 р. до 256,6 млн. грн. у 2005 р.

Зростання інвестицій державного бюджету у згадану галузь було пов'язане з розширенням складу судової системи внаслідок утворення нових судів, що передбачало забезпечення останніх необхідними основними засобами, а також збільшенням асигнувань на забезпечення судів приміщеннями, які відповідали б встановленим вимогам щодо проведення судочинства (станом на початок 2006 р. таким вимогам відповідали приміщення лише 49 судів із 776 функціонуючих, що становить 6% [153]).

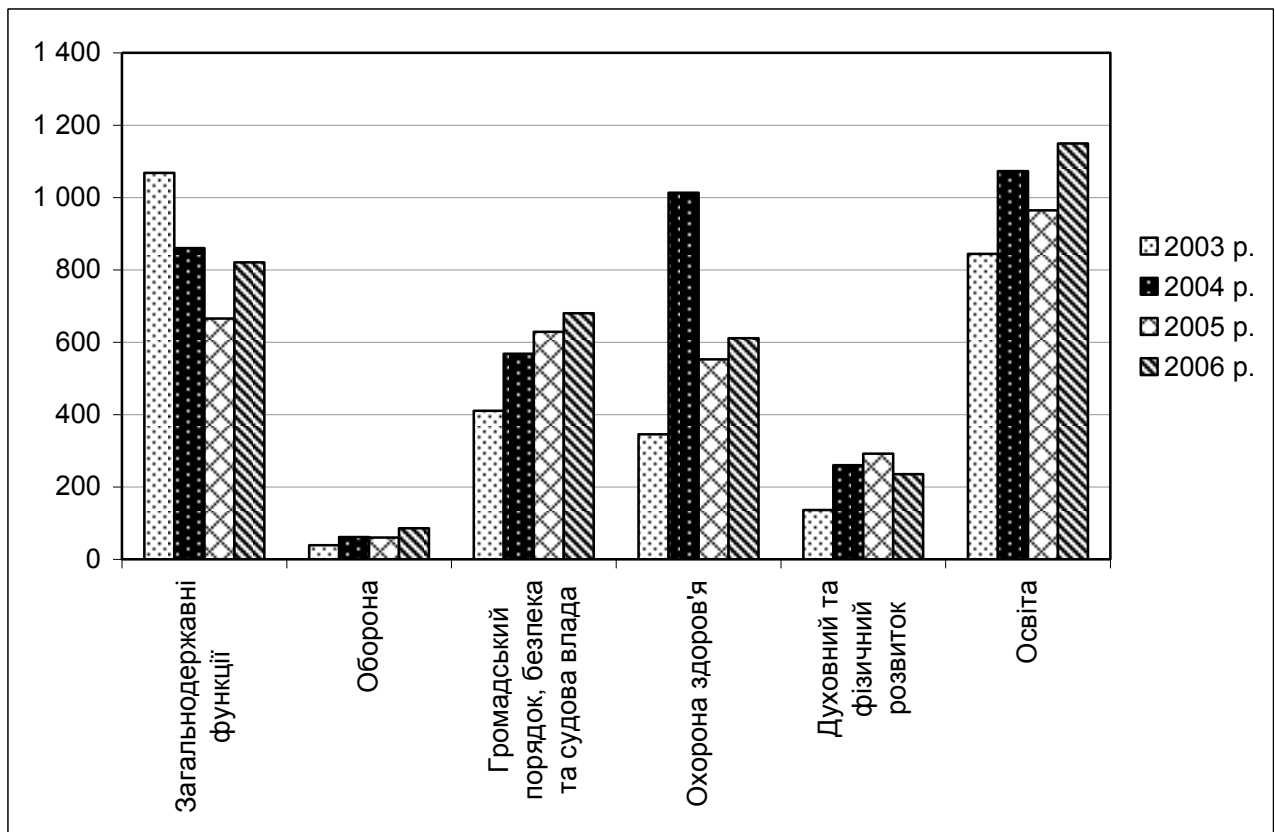


Рис. 2.6. Обсяги інвестицій Державного бюджету України в бюджетний сектор в розрізі напрямків функціональної класифікації бюджетних видатків у 2003–2006 рр., млн. грн.*

Слід зазначити, що обсяг бюджетних інвестицій, які спрямовуються в останні роки у сферу державного управління, до котрої належать установи, що виконують загальнодержавні функції, забезпечують оборону, громадський порядок та судову владу, не дозволяє зупинити тенденцію постійного зростання

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

ступеня зносу основних фондів галузі. Зокрема, в 2001 р. зазначений показник перебував на рівні 16,2%, у 2002 р. – 26,2%, у 2003 р. – 27,1%, і в 2005 р. досягнув позначки 35,8%, хоч і залишається найнижчим серед усіх галузей бюджетного сектору [139, с. 45, 50].

Динаміка інвестицій у бюджетні установи сфери охорони здоров'я має нестабільний характер. Найнижчий показник розміру вказаних капітальних видатків за досліджуваний період був у 2003 р. і становив 345,5 млн. грн., у наступному році вони були збільшені майже в три рази до максимального обсягу 1 013,1 млн. грн., а в 2005 р. профінансовані на рівні 552,9 млн. грн. (див. рис. 2.6). Різка зміна суми вказаного виду бюджетних інвестицій обумовлена нерівномірністю здійснення централізованих закупівель основних засобів за рахунок коштів державного бюджету в різні роки. Так, якщо в 2003 р. на згадану закупівлю медичного обладнання було спрямовано бюджетних асигнувань на суму 64,0 млн. грн., то в 2004 р. вони збільшилися в понад сім разів до рівня 463,2 млн. грн. (у тому числі 343,9 млн. грн. – на централізоване придбання діагностичного та лікувального обладнання для боротьби з онкозахворюваннями, туберкульозом та іншими хворобами, – передусім для сільських лікарень, чого не відбувалося в інші роки періоду), а в 2005 р. сума цих інвестицій була зменшена до 79,4 млн. грн.

Аналізуючи бюджетні інвестиції, які спрямовуються у сферу охорони здоров'я, слід звернути увагу на те, що лише частина фінансових ресурсів надається закладам, що підпорядковані Міністерству охорони здоров'я України. У 2003 р. згадане міністерство було головним розпорядником коштів тільки стосовно 46,5% бюджетних капіталовкладень у галузь, у 2004 р. – 59,4%, у 2005 р. – 62,7%, а в 2006 р. – 51,4%. Крім того, відносно стабільна частка інвестицій надавалася Академії медичних наук, величина якої в досліджуваний період коливалася в межах 15-17% (рис. 2.7). Інша значна частина бюджетних асигнувань капітального характеру (від 38,0% у 2003 р. до 22,2% у 2005 р.) була направлена у відомчі заклади охорони здоров'я з метою надання медичних послуг кращої якості працівникам окремих органів державної влади.

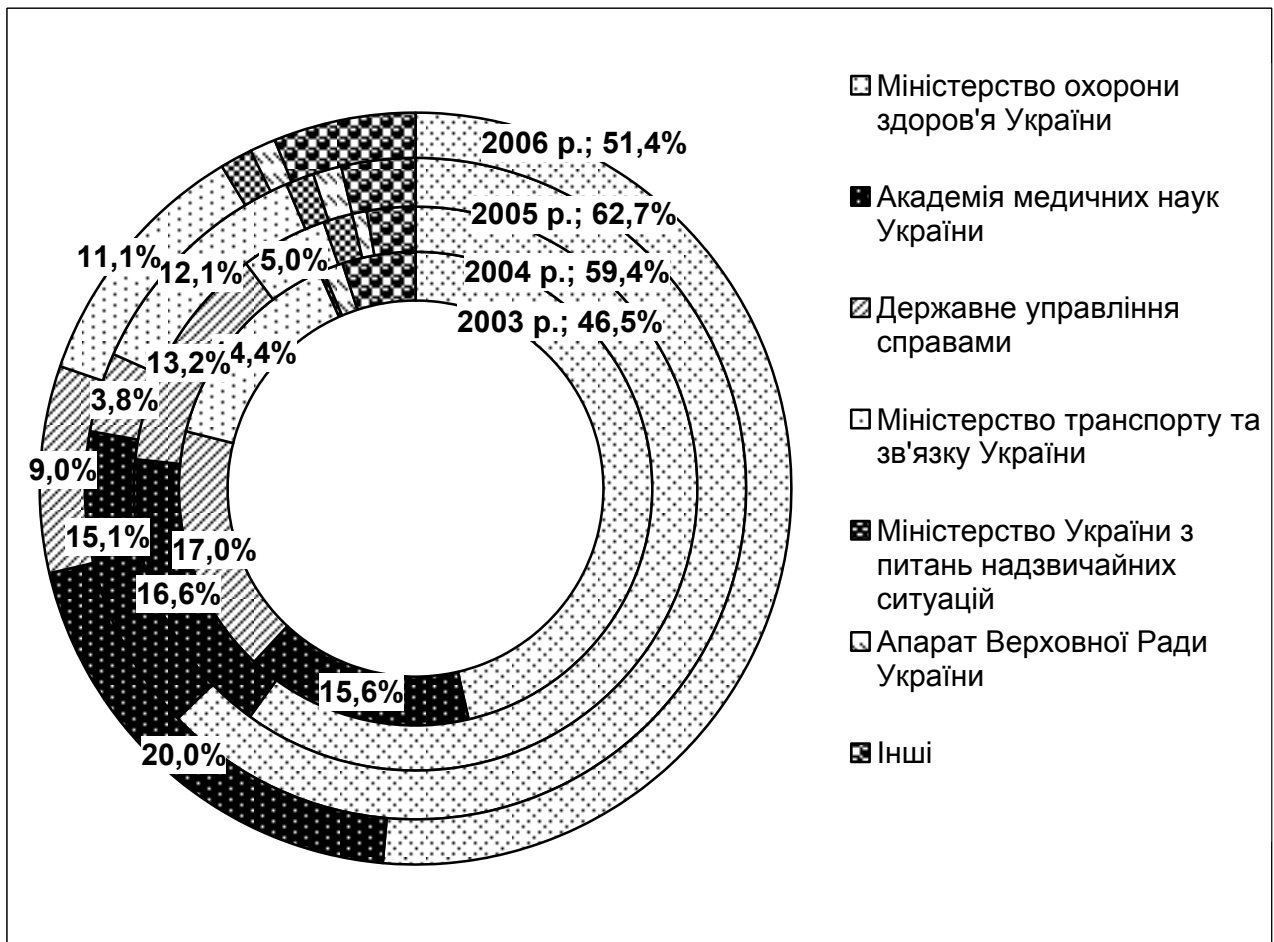


Рис. 2.7. Розподіл інвестицій у сферу охорони здоров'я між головними розпорядниками коштів Державного бюджету України у 2003–2006 рр.*

Значні обсяги суспільних фінансів для формування основних засобів відомчих медичних закладів часто використовуються для придбання високотехнологічного обладнання, що призначене для надання вузькоспеціалізованої медичної допомоги. Зважаючи на обмежену кількість громадян, яким надано право користуватися послугами цих установ, інтенсивність використання такого обладнання є низькою. Це, у свою чергу, призводить до зниження ефективності бюджетних інвестицій.

У періоді, що аналізується, відбувалося поступове зростання обсягів інвестицій, направлених у бюджетні установи, які реалізують функції держави у сфері духовного та фізичного розвитку населення. Мінімальна величина капітальних видатків згаданих установ спостерігалась у 2003 р. і становила

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

136,4 млн. грн., у 2004 р. вона була збільшена до 260,2 млн. грн., в наступному році – до 292,2 млн. грн. а в 2006 р. скорочена до 235,2 млн. грн. Зростання суми інвестицій у 2004 р. було обумовлене підготовкою українських спортсменів до Олімпійських ігор, внаслідок чого капітальні видатки на фізичну культуру і спорт збільшились із 43,4 млн. грн. у 2003 р. до 86,1 млн. грн. у 2004 р. У наступному бюджетному році зростання бюджетних інвестицій в цій сфері було забезпечене збільшенням капітальних видатків бібліотек із 8,2 млн. грн. в 2004 р. до 51,8 млн. грн. в 2005 р. Слід зазначити, що в 2006 р. скорочення інвестицій відбулося саме за рахунок зменшення капітальних видатків бібліотек до 6,3 млн. грн. (див. додаток Д).

Найбільші обсяги інвестицій державного бюджету з тих, які направляються у бюджетний сектор, припадають на освітні заклади. Сума капітальних видатків галузі зросла із 844,3 млн. грн. у 2003 р. до 1 149,5 млн. грн. у 2006 р. Однак, навіть такі обсяги капіталовкладень не дозволяють вирішити проблему значної зношеності основних засобів освітніх установ. Ступінь зносу основних фондів галузі освіти в 2001 р. дорівнював 56,4%, в наступному році він досягнув максимального рівня – 63,9%, а 2003-2004 рр. його величина була дещо скорочена, відповідно, до 62,2 та 62,0%.

Серйозною проблемою здійснення бюджетних інвестицій в заклади освіти є розпорошеність ресурсів між значною кількістю головних розпорядників коштів (у 2003 р. їх налічувалось 33, у наступному – 32, у 2005 р. – 25). Як видно з рис. 2.8, близько третини інвестиційних ресурсів спрямовувалися з державного бюджету установам, які не підпорядковані Міністерству освіти та науки України. Утримання наявної мережі спеціалізованих вузів не завжди є виправданим. Так, за висновками Рахункової палати України, сьогодні функціонують 12 вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ, тоді як усю необхідну кількість фахівців для цієї правоохоронної структури змогли б підготувати два заклади. В таких умовах освітні установи, підпорядковані цьому міністерству, займаються

підготовкою фахівців для інших галузей економіки, що суперечить меті утворення відомчих учбових закладів [35].

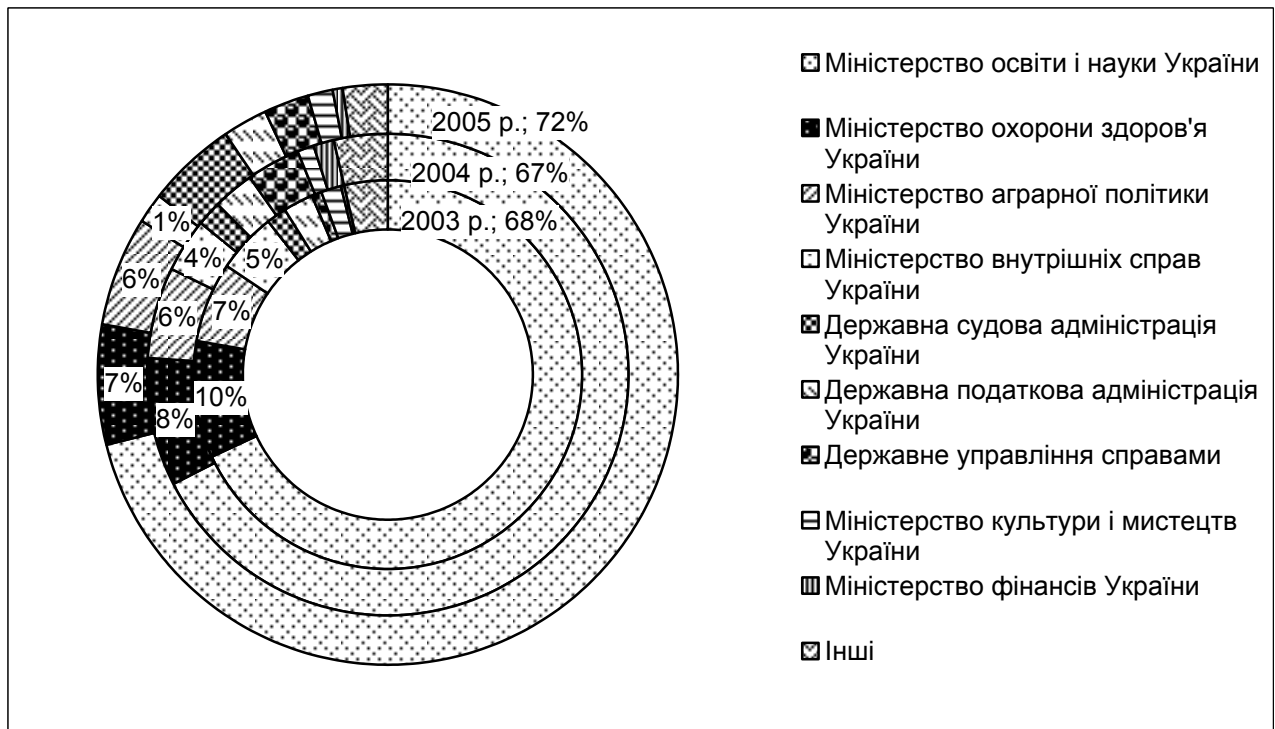


Рис. 2.8. Розподіл інвестицій в установи освіти між головними розпорядниками коштів Державного бюджету України.*

Основним джерелом фінансового забезпечення інвестицій у бюджетний сектор є кошти загального фонду бюджету. За рахунок цього виду бюджетних ресурсів у 2003 р. було профінансовано 60,1% усіх капітальних видатків бюджетного сектору, в 2004 р. – 67,0%, у 2005 р. – 64,3%, а в 2006 р. – 61,6%. Незважаючи на відносну стабільність питомої ваги коштів загального фонду державного бюджету у фінансуванні вищезазначеного типу інвестицій, абсолютні показники асигнувань значно відрізнялися в різні роки досліджуваного періоду: в 2003 р. їхня сума становила 1 709,3 млн. грн., у 2004 р. – 2 570,8 млн. грн., у 2005 р. – 2 034,7 млн. грн. та в 2006 р. – 2 205,7 млн. грн. (додаток Е).

Важлива роль у забезпеченні інвестиційних потреб бюджетного сектору належить також власним надходженням бюджетних установ. Сума капітальних

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

видатків, здійснених за рахунок цього джерела, в 2003 р. становила 1 109,2 млн. грн., або 39,0% від загального їх обсягу; а в 2004–2005 рр. ці показники становили, відповідно, 1 184,8 млн. грн., або 30,9% та 1 109,2 млн. грн., або 35,1%. Найбільші обсяги власних надходжень залучалися для фінансування капітальних видатків у 2006 р. – 1 197,6 млн. грн.

Набагато менше значення у фінансуванні інвестицій бюджетного сектору належить іншим доходам спеціального фонду державного бюджету, які формуються переважно з надходжень від загальнообов'язкових платежів, що мають визначені певні напрямки їх використання. Сума капітальних видатків, здійснених за рахунок вказаного джерела, в 2003 р. становила тільки 25,3 млн. грн., або 0,9% від їх сукупного обсягу, в 2004 р. – 80,2 млн. грн., або 2,1% та в 2005 р. – 19,9 млн. грн., або 0,6%. Варто зазначити, що в 2006 р., обсяг інвестицій у бюджетний сектор, що здійснені за рахунок інших доходів спеціального фонду істотно зріс – до 179,1 млн. грн. (див. додаток Е).

Дослідження фінансового забезпечення капітальних видатків установ бюджетного сектору дало змогу встановити певну залежність між видом джерел ресурсів і сферою функціонування таких закладів. Так, наприклад, інвестиції бюджетних установ, які реалізують загальнодержавні функції, переважно забезпечуються ресурсами цього фонду бюджету. В 2003 р. на зазначені цілі було витрачено коштів загального фонду на суму 936,5 млн. грн., що становило 54,8% сукупного обсягу капітальних видатків бюджетного сектору, здійснених із загального фонду державного бюджету. В наступні роки суми цих видатків були різко зменшені: в 2004 р. – до 733,7 млн. грн. і в 2005 р. – до 567,1 млн. грн. Однак, у 2006 р. ресурси загального фонду державного бюджету, що спрямовувалися на інвестиції установ, що реалізують загальнодержавні функції зросли до 695,7 млн. грн. (рис. 2.9).

Незважаючи на концентрацію в бюджетних установах, що реалізують загальнодержавні функції, значних обсягів ресурсів загального фонду бюджету, ці заклади активно проводили діяльність щодо залучення власних надходжень, щорічна сума яких протягом досліджуваного періоду знаходилася на рівні

приблизно 100 млн. грн., і мала тенденцію до незначного зниження. До того ж, у структурі джерел забезпечення капітальних видатків окремих головних розпорядників коштів, які виконують загальнодержавні функції, роль власних надходжень була суттєвою. Зокрема, обсяг власних надходжень, спрямованих на капітальні видатки Державного управління справами, в 2003 р. становив 49,5 млн. грн., що відповідало 37,8% від усієї суми вказаних видатків, в 2004 р. – 54,3 млн. грн., або 22,0%, в 2005 р. – 14,0 млн. грн., або 11,4% (додаток Ж).

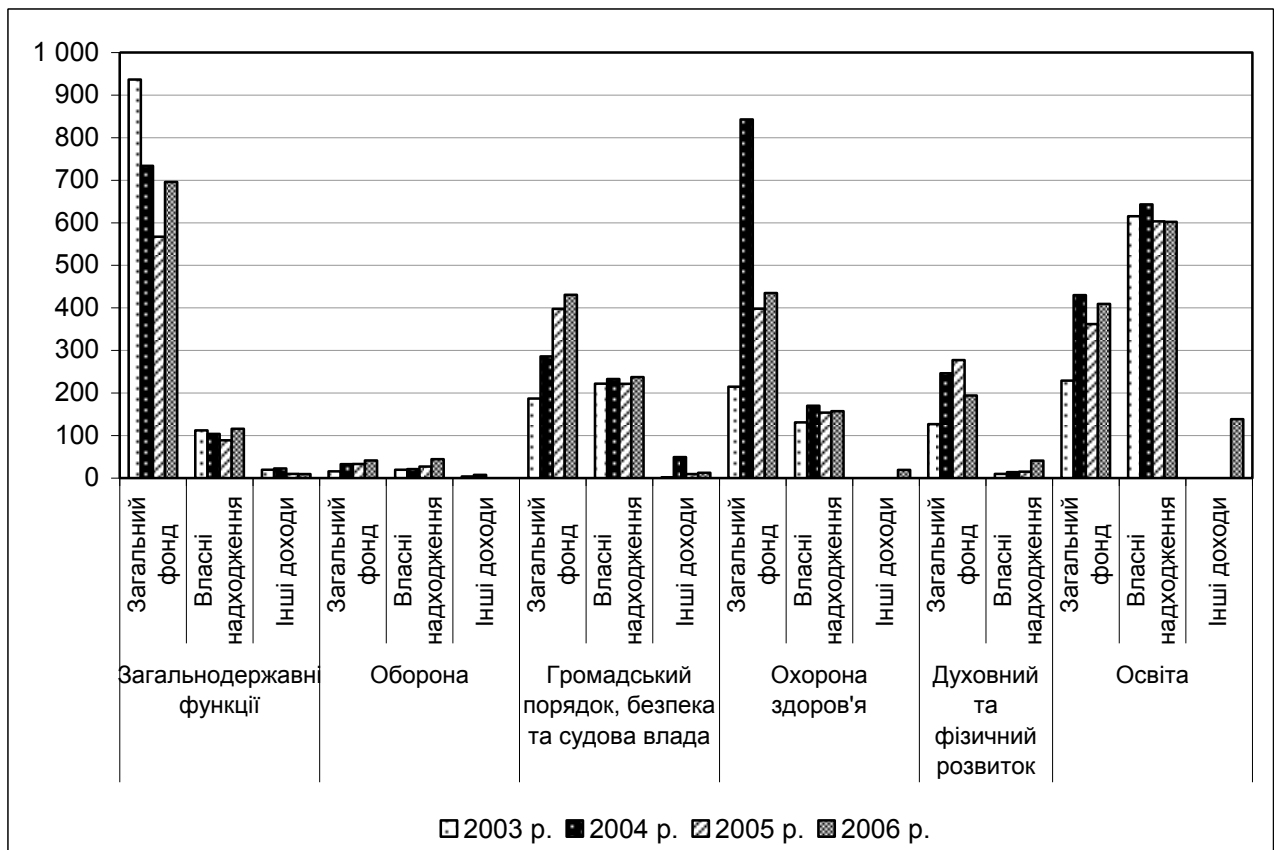


Рис. 2.9. Джерела фінансування інвестицій Державного бюджету України в розрізі окремих сегментів бюджетного сектору.*

Джерелом власних надходжень установ, що реалізують загальнодержавні функції, є кошти за виконання встановлених функціональних обов'язків, надання визначених законодавством послуг, використання державного майна, а також благодійні внески та суми за дорученнями. Зважаючи на такий склад власних надходжень, можна стверджувати про наявність додаткового

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

фіскального навантаження на економіку та суспільство, адже існують законодавчо встановлені обов'язкові платежі, за рахунок яких і повинна відбуватися реалізація владних повноважень.

Крім вищеперелічених джерел фінансового забезпечення згаданої групи бюджетних установ, є ще й відрахування від загальнообов'язкових платежів. За рахунок таких доходів у 2003 р. було профінансовано капітальних видатків на суму 19,4 млн. грн., у 2004 р. – 22,7 млн. грн., у 2005 р. – 9,7 млн. грн. та в 2006 р. – 9,3 млн. грн. Переважна частина зазначених ресурсів була отримана в результаті того, що в 2003–2004 рр. діяла законодавча норма про спрямування 10% коштів, отриманих від консульського збору за кордоном, на потреби установ, підпорядкованих Міністерству закордонних справ України. Сума капітальних видатків, профінансована за рахунок цього джерела, в 2003 р. становила 19,4 млн. грн., в 2004 р. – 19,9 млн. грн. (додаток Е).

Фінансування капітальних видатків установ, які забезпечують громадський порядок, безпеку та судову владу, відбувається приблизно однаковою мірою за рахунок коштів загального фонду бюджету та власних надходжень цих закладів. Динаміка формування фінансових ресурсів для здійснення інвестицій зазначених установ свідчить про зростання обсягів коштів загального фонду державного бюджету із 168,8 млн. грн. у 2003 р. до 430,5 млн. грн. у 2006 р. (див. рис. 2.9). В умовах стабільного збереження обсягів власних надходжень бюджетних закладів цієї сфери, приблизно на рівні 230 млн. грн., зросла питома вага коштів загального фонду із 45,5% у 2003 р. до 63,3% у 2006 р. Тим не менше, структура фінансового забезпечення капітальних видатків серед установ, які реалізують окремі функції зазначеного напрямку, є дуже неоднорідною. Так, якщо інвестиції установ судової влади здійснюються переважно за рахунок коштів загального фонду державного бюджету, питома вага яких у загальному обсязі капітальних видатків зросла з 92,6% у 2003 р. до 95,5% у 2006 р., то інвестиції бюджетних закладів, що функціонують у сфері безпеки держави, забезпечувалися переважно власними

надходженнями, частка яких у 2003 р. становила 94,9%, у 2004 р. – 81,9% та в 2005 р. – 91,1% (див. додаток Е).

Значні відмінності у структурі фінансового забезпечення інвестицій установ, які забезпечують громадський порядок, безпеку та судову владу, чітко простежується при аналізі джерел капітальних видатків головних розпорядників бюджетних коштів. Так, капітальні видатки Верховного суду України, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України повністю здійснювалися за рахунок асигнувань загального фонду державного бюджету. Це джерело домінувало також у забезпеченні капіталовкладень Конституційного суду України та закладів, які підпорядковані Державній судовій адміністрації України – його питома вага коливалася від 72,4% до 100% в різні роки досліджуваного періоду. Значно меншу частку ресурси загального фонду займали в структурі інвестицій установ Генеральної прокуратури України: 97,0% – у 2003 р., 54,1% – у 2004 р. та 10,6% – у 2005 р.

Для покриття інвестиційних потреб правоохоронних органів, які належать до структури Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України, кошти загального фонду державного бюджету практично не використовуються. Так, сума цих асигнувань для системи органів Міністерства внутрішніх справ у 2003 р. становила 0,3 млн. грн., у 2004 р. – 18,3 млн. грн. та в 2005 р. – 10,6 млн. грн. Ще менше ресурсів загального фонду було надано органам Служби безпеки України, зокрема, в 2003 р. – 1,0 млн. грн., в 2004 р. – 0,2 млн. грн. та в 2005 р. – 0,4 млн. грн. (див. додаток Ж). У таких умовах зазначені силові структури для фінансування капітальних видатків змушені залучати власні надходження. Їхня питома вага в загальному обсязі інвестицій Міністерства внутрішніх справ України в 2003 р. становила 99,3%, у 2004 р. – 73,6% та в 2005 р. – 93,0%. Аналогічні показники для Служби безпеки України в зазначений період коливалися в межах від 89,4% у 2003 р. до 98,9% у 2004 р.

Інакше кажучи, забезпечення інвестиційних потреб значної частини правоохоронних органів залежить від їх спроможності отримувати власні

надходження. Таким чином, створюються умови для відволікання працівників цих структур з метою надання додаткових послуг на платній основі. Ще більше негативних наслідків має діяльність згаданих структур, спрямована на отримання благодійних внесків від фізичних та юридичних осіб, яка часто має ознаки корупційних дій.

У структурі джерел фінансування інвестицій закладів охорони здоров'я переважали кошти загального фонду бюджету. Однак, як видно з рис. 2.9, обсяги фінансових ресурсів є дуже нестабільними. Так, сума згаданих бюджетних асигнувань капітального характеру в 2003 р. становила 214,6 млн. грн., в наступному – зросла до рівня 842,6 млн. грн., а в 2005–2006 рр. різко зменшилася до величини 397,8 млн. грн. та 434,7 млн. грн. Забезпечення інвестиційних потреб установ цієї галузі за рахунок власних надходжень має стабільніший характер – у 2003 р. обсяг капітальних видатків, здійснених за рахунок вказаного джерела, дорівнював 130,9 млн. грн., в 2004 р. – 170,0 млн. грн., у 2005 р. – 154,0 млн. грн. та в 2006 р. – 157,2 млн. грн.

Незважаючи на те, що за рахунок власних надходжень здійснюється менший обсяг інвестицій у сфері охорони здоров'я, ніж за рахунок інших джерел, установи які функціонують у певних підгалузях обмежуються переважно лише цими ресурсами. Таким чином фінансуються капітальні видатки спеціалізованих поліклінік, стоматологічних поліклінік, поліклінік загального профілю та амбулаторій, в яких частка інвестицій, здійснених за рахунок власних надходжень, досягала в різні періоди 100% (див. додаток Е).

Серед усіх сегментів бюджетного сектору, тільки у сфері освіти головним джерелом забезпечення інвестиційних потреб протягом усього досліджуваного періоду були власні надходження. Обсяг капітальних видатків, здійснених за рахунок власних надходжень протягом 2003–2006 рр., був досить стабільним і перевищував щорічно 600 млн. грн. Натомість, асигнування загального фонду бюджету в різні роки зазначеного періоду значно відрізнялися, зокрема в 2003 р. вони становили 229,1 млн. грн., у 2004 р. – 429,7 млн. грн. у 2005 р. – 361,8 млн. грн. та в 2006 р. – 409,0 млн. грн. (див. рис. 2.9).

Найвища частка власних надходжень у фінансовому забезпеченні капітальних видатків спостерігається у вищих навчальних закладах III-IV ступеня акредитації. Так, у 2005 р. із загального обсягу інвестицій цих установ на суму 607,6 млн. грн. за рахунок власних надходжень було профінансовано 532,5 млн. грн., що становило 87,6%. Приблизно таке ж співвідношення між джерелами фінансування спостерігалось в інші роки досліджуваного періоду. Вищі навчальні заклади I-II ступеня акредитації забезпечували власними надходженнями від 75,7% інвестиційних потреб у 2005 р. до 97,2% – у 2003 р. (див. додаток Е).

Основним видом власних надходжень вищих навчальних закладів є плата за послуги, що надають ці установи. Слід зазначити, що пропозиція освітніх послуг на платній основі практично не обмежує можливості вузів здійснювати підготовку фахівців за рахунок бюджетних коштів. Таким чином, наслідком залучення вищими навчальними закладами власних надходжень для фінансування інвестицій є забезпечення вищою освітою більшої кількості населення, що, безумовно, спричиняє позитивні економічні наслідки.

Узагальнення результатів проведеного дослідження забезпечення установ бюджетного сектору інвестиційними ресурсами дозволяє зробити висновок про неспроможність держави забезпечити достатнім обсягом капітальних видатків існуючу мережу бюджетних установ. Це спонукало бюджетні заклади до активної діяльності щодо залучення власних надходжень для фінансування зазначених видатків.

Серед усіх видів бюджетних капітальних видатків фінансування інвестицій у вітчизняну інфраструктуру має найбільш нестабільний характер. Різне зростання цього типу капіталовкладень у 2004 р. – у 18,9 рази – в наступному році змінилося істотним їх скороченням (у 1,8 рази). Динаміка інвестицій в інфраструктуру визначальною мірою була обумовлена змінами капітальних видатків дорожнього господарства, питома вага яких зросла із 74,3% від сукупного обсягу цього виду інвестицій у 2003 р. до 97,1% у 2004 р. та несуттєво знизилась до рівня 96,3% та 93,9% у 2005–2006 рр. Необхідність

залучення бюджетних ресурсів у розвиток мережі автомобільних доріг продиктована насамперед незадовільним станом переважної більшості доріг загальнодержавного значення, а також прагненням уряду розвивати магістралі транскордонного сполучення, що повинно сприяти реалізації транзитного потенціалу держави. Слід також зазначити, що в умовах фінансової неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування самостійно забезпечувати фінансування капітального ремонту та будівництва доріг регіонального й місцевого значення, ці видатки частково передбачалися у Державному бюджеті України.

Пріоритетом у витрачанні коштів дорожнього господарства в 2004 р. була реконструкція автодороги Київ–Одеса, яка є відрізком дев'ятого міжнародного транспортного коридору і транспортного коридору “Балтійське море – Чорне море”. Обсяг бюджетного фінансування цього інвестиційного проекту становив 2 798,9 млн. грн., в тому числі 2 527,8 млн. грн. залучалось у вигляді кредиту Дойчебанку під гарантії уряду. Слід зазначити, що остання сума в звітності бюджету була відображена не як залучені кошти бюджету, а як власні надходження одержувачів бюджетних коштів. На вказаний проект покладалися значні сподівання, зважаючи на те, що вперше був застосований механізм концесії. Однак, підсумки реалізації засвідчили його комерційну неефективність та нежиттєздатність. Причиною цього були як помилки планування інвестицій, так і недоліки суб'єктивного характеру.

Фахівцями Рахункової палати України внаслідок проведення аудиту використання коштів на реалізацію зазначеного проекту були встановлені факти незадовільного управління суспільними фінансами. Так, перевищення реальної вартості реконструкції дороги на ділянці від Жашкова до Червонознам'янки від планової становило майже два рази, або 3 561 млн. грн. Початкова вартість альтернативної дороги, спорудження якої було обов'язковою умовою майбутньої експлуатації дороги Одеса–Київ на платній основі, за приблизними розрахунками була занижена в 14 разів. Після з'ясування справжньої вартості альтернативної дороги її будівництво так і не

було розпочате, що стало однією з вагомих причин неможливості реалізації всього інвестиційного проекту на комерційній основі. Загальна сума неефективного витрачання державних коштів у 2003–2004 рр. на реконструкцію зазначеної вище автомагістралі становила 1 098,2 млн. грн. [159].

У результаті встановлення комерційної неефективності проекту платної дороги зобов'язання щодо здійснення платежів з обслуговування кредитів, отриманих на реконструкцію автомобільної дороги перейшли до держави. Аналіз невдалої спроби здійснити масштабний інфраструктурний проект за допомогою приватних інвесторів дозволив встановити основні її причини. До них належить передусім недостатня прозорість під час підготовки та реалізації проекту.

Набагато менші обсяги бюджетних ресурсів у досліджуваній період інвестувалися в інші галузі інфраструктури. Так, капітальні вкладення в підприємства водного господарства становили від 27 млн. грн. у 2003 та 2005 рр. до 45 млн. грн. у 2004 р. Лівова частка вказаних інвестицій припадала на здійснення добудови суден для Дунайського річкового пароплавства. Зважаючи на комерційне призначення таких суден, доцільність спрямування бюджетних коштів для фінансування їх будівництва не є безспірною. Решту бюджетних капітальних видатків галузі використовували для забезпечення функціонування об'єктів морської навігації.

Спрямування інвестицій державного бюджету в об'єкти житлово-комунального господарства, зазвичай, обумовлено їх аварійністю і часто здійснюється за рахунок коштів резервного фонду бюджету.

Характерною властивістю фінансового забезпечення інвестицій в інфраструктуру є низька питома вага доходів загального фонду державного бюджету, натомість, висока частка спеціально передбачених для таких цілей надходжень від обов'язкових платежів (табл. 2.3).

**Джерела інвестицій Державного бюджету України
в інфраструктуру в 2003–2006 рр.***

Назва функціонального призначення	2003 р.		2004 р.		2005 р.		2006 р.	
	Всього, млн. грн.	в т. ч. інші доходи спец. фонду, %	Всього, млн. грн.	в т. ч. інші доходи спец. фонду, %	Всього, млн. грн.	в т. ч. інші доходи спец. фонду, %	Всього, млн. грн.	в т. ч. інші доходи спец. фонду, %
Транспорт, зв'язок, телекомунікації та інформатика	229,6	84,3	4879,5	46,8	2691,8	98,9	3886,8	52,4
Автомобільний транспорт	1,0	0,0	0,0	-	0,9	0,0	0,2	0,0
Водний транспорт	27,3	48,4	44,8	6,2	27,1	6,4	33,4	3,6
Залізничний транспорт	2,5	0,0	1,5	0,0	0,0	-	12,5	0,0
Повітряний транспорт	0,4	99,8	5,4	11,5	0,9	100,0	26,1	2,2
Трубопровідний та інший транспорт	1,2	0,0	16,2	0,0	0,4	0,0	0,0	-
Дорожнє господарство	194,5	92,6	4809,0	47,4	2659,2	100,0	3814,6	53,4
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	2,7	0,0	2,5	0,0	3,3	0,0	6,6	0,0
Дослідження і розробки у сфері транспорту	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	-
Житлово-комунальне господарство	32,1	0,0	71,4	0,0	68,7	0,0	167,0	0,0
Житлове господарство	2,4	0,0	9,0	0,0	49,8	0,0	80,5	0,0
Комунальне господарство	29,7	0,0	62,4	0,0	18,9	0,0	86,4	0,0
Всього	261,6	74,0	4950,9	46,1	2760,5	96,4	4060,4	50,2

Як видно з табл. 2.3, найбільші за обсягом інвестиції в інфраструктуру, зокрема в дорожнє господарство, здійснені за рахунок надходжень від

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

загальнообов'язкових платежів, які передбачені на такі цілі. Так, Законом України “Про джерела фінансування дорожнього господарства” передбачено використовувати для бюджетного фінансування цієї галузі надходження від акцизного збору та ввізного мита на нафтопродукти, акцизного збору та ввізного мита з імпортованих на митну територію України транспортних засобів та шин до них [60]. Закріплення загальнообов'язкових платежів за фінансуванням видатків дорожнього господарства на постійній основі гарантувало цій галузі прогнозований обсяг доходів на майбутнє, що створювало передумови для розширення часових проміжків планування цього виду інвестицій. Однак, дія положення Закону про цільове спрямування зазначених надходжень призупинялася законами про бюджет на 2001–2006 рр.

Формування ресурсів для фінансування інвестицій у розвиток дорожнього господарства в 2004–2006 рр. регламентувалося окремими положеннями законів про державний бюджет на поточний рік. Воно проводилося шляхом віднесення певної частки надходжень від загальнообов'язкових платежів, перелік яких визначений у Законі України “Про джерела фінансування дорожнього господарства” до доходів спеціального фонду бюджету. Це підтверджує складність дотримання норми Бюджетного кодексу України про віднесення до спеціального фонду таких надходжень, які мають постійне бюджетне призначення, оскільки визначення джерел фінансування дорожнього господарства фактично щорічно повторюється в рамках бюджетного процесу.

Враховуючи соціальну природу і призначення бюджету, велика роль відводиться інвестиціям для забезпечення соціального захисту. В Україні спрямування бюджетних ресурсів для здійснення цього виду капітальних видатків відбувається як у формі безповоротного фінансування видатків, так і у вигляді кредитів. Слід зазначити, що основною формою сьогодні залишаються бюджетні асигнування, частка яких у загальному обсязі цього виду інвестицій у 2004–2005 рр. становила, відповідно, 83,1% та 86,7%. Обсяг бюджетних видатків на такі цілі в останні роки помітно зростає. Якщо в 2003 р. сума

капітальних видатків державного бюджету для забезпечення соціального захисту населення становила 573,1 млн. грн., у 2004 р. – 745,1 млн. грн., у 2005 р. – 938,4 млн. грн., то в 2006 р. досягла рівня 1 099,4 млн. грн. Домінуюча позиція в структурі капіталовкладень для забезпечення соціального захисту належить допомозі на забезпечення житлом, питома вага якої в 2006 р. становила 88,6% від загальної суми інвестицій цього виду.

Практика забезпечення житлом за рахунок бюджетних коштів поширюється зазвичай на силові структури. Як видно з рис. 2.10, найбільша питома вага у структурі інвестицій на забезпечення житлом протягом усього досліджуваного періоду належала Міністерству оборони України – від 47,9% у 2004 р. до 75,0% у 2005 р., крім того, значна частка припадала на Міністерство внутрішніх справ України – від 7,4% у 2005 р. до 18,0% у 2004 р. та Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій – від 3,6% у 2004 р. до 11,2% у 2003 р.

Навіть за наявності гострої житлової проблеми в силових відомствах, існують суттєві недоліки у витрачанні бюджетних асигнувань, направлених на вказану мету. Аудитори Рахункової палати України, здійснивши перевірку бюджетних видатків, спрямованих на забезпечення житлом службовців згаданих владних структур у 2003–2004 рр., констатували численні правопорушення в цій сфері, а в окремих випадках – зловживання та корупцію. Так, ними встановлено, що з порушенням бюджетного законодавства було використано третину зазначених бюджетних коштів. Залишаються нереалізованими орієнтири, визначені в Комплексній програмі забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи, службових осіб митних органів та членів їх сімей, в рамках якої здійснюються відповідні інвестиції. Зокрема, незважаючи на наявність норми щодо розв'язання житлової проблеми 80% військовослужбовців та осіб, які перебувають на квартирному обліку станом на 1 січня 2003 р., квартирна черга в Міністерстві оборони та

Міністерстві внутрішніх справ України зменшувалася лише на 1% у рік, а в Службі безпеки України – навіть збільшилася [88].

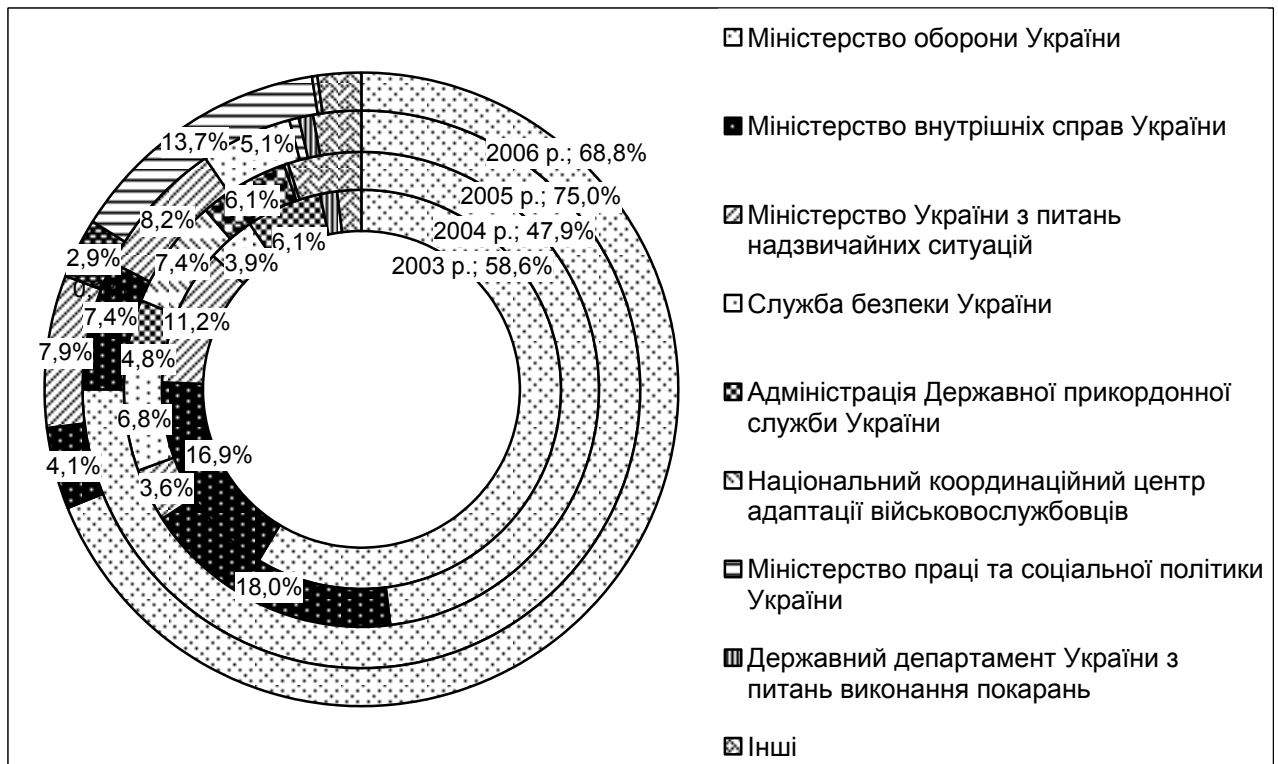


Рис. 2.10. Структура видатків Державного бюджету України, спрямованих для надання допомоги на забезпечення житлом населення.*

За підсумками аналізу інвестицій державного бюджету для забезпечення соціального захисту можна стверджувати, що вони практично не передбачають надання допомоги у забезпеченні житлом особам, які не залучені до державної або військової служби. Для інших категорій населення передбачено застосування для цих цілей бюджетних кредитів. Зокрема, для надання пільгового довгострокового державного кредиту молодим сім'ям, самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла в 2004 р. було використано 122,7 млн. грн. та в 2005 р. – 110,6 млн. грн. Крім того, на державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників у 2004 р. було спрямовано 28,7 млн. грн. та в 2005 р. – 33,1 млн. грн. Однак, зважаючи на масштаби невирішених проблем у цій сфері,

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

обсяги ресурсів державного бюджету, спрямованих для їх вирішення, не дозволяють стверджувати про істотний внесок держави у забезпеченні житлом громадян, які його потребують.

Аналіз практики бюджетного стимулювання розвитку реального сектору економіки в Україні засвідчує недооцінку ролі бюджету у вирішенні найважливіших завдань його реформування. Реалізація раніше обраної стратегії економічних реформ передбачала покращення інвестиційного клімату в нашій країні, головним чином, за допомогою інструментів монетарної політики в розрахунку на масове залучення іноземних інвестицій. Проте, ці заходи виявилися недостатніми для розв'язання проблеми структурної перебудови економіки, запровадження моделі інноваційно-інвестиційного зростання на тривалу перспективу. Основною причиною недооцінки значимості бюджетних інструментів, на нашу думку, було те, що за роки економічних трансформацій не вдалося створити прозору й дієву систему державних інвестицій. Вважаємо, що ключем до вирішення цієї проблемної ситуації є поглиблення демократизації суспільства та посилення зв'язку бюджетної політики з цілями соціально-економічного розвитку країни.

З можливих способів інвестування реального сектору, таких як надання капітальних трансфертів, внески до статутних фондів та інвестиційні кредити, в Україні активно використовується тільки перший. Найбільші обсяги капітальних трансфертів направляються в ті галузі, які не в змозі функціонувати на засадах самофінансування. Так, підприємствам вугільної галузі та інших галузей з видобутку твердого палива в 2003 р. було надано 1,3 млрд. грн. вказаних трансфертів, що становить 58,5% сукупного обсягу бюджетних асигнувань інвестиційного характеру в реальний сектор економіки у тому ж році, в 2004 р. зазначені показники дорівнювали, відповідно, 1,5 млрд. грн., або 53,9%, у 2005 р. – 1,4 млрд. грн., або 44,2% та в 2006 р. 1,4 млрд. грн., або 51,2% (рис. 2.11, додаток К).

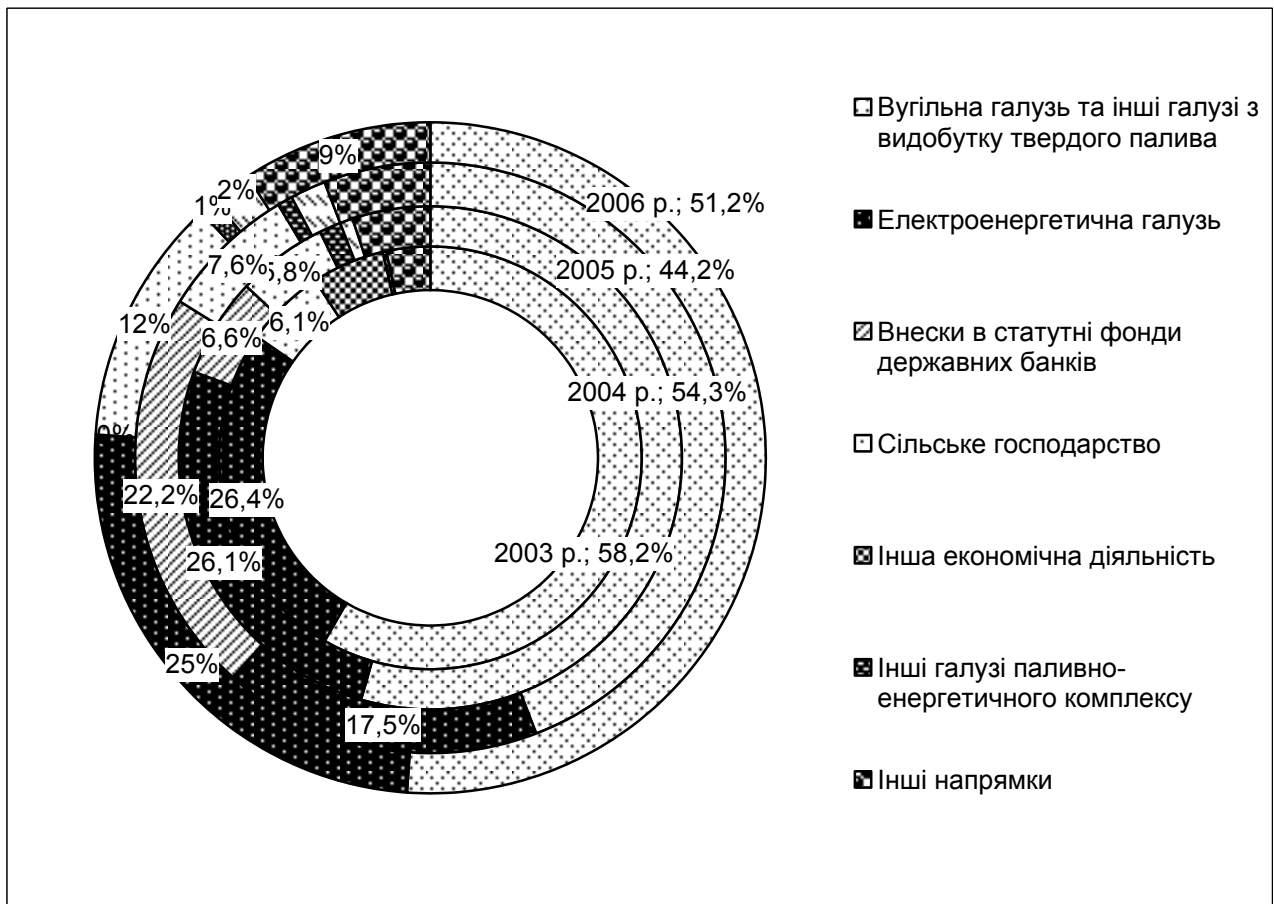


Рис. 2.11. Структура бюджетних асигнувань інвестиційного характеру Державного бюджету України, направлених у реальний сектор економіки в 2003–2006 рр.*

Крім того, за рахунок капітальних трансфертів здійснюється фінансування будівництва атомних енергоблоків діючих електростанцій. У 2003 р. на інвестування електроенергетичної галузі було використано 567,9 млн. грн., або 26,4% сукупного обсягу бюджетних капітальних видатків у реальний сектор економіки, в 2004 р. зазначені показники становили, відповідно, 715 млн. грн., або 25,9%, в 2005 р. – 550 млн. грн., або 17,5% та в 2006 р. – 675,0 млн. грн., або 25,0%.

Сьогодні органи державного управління не активно використовують можливість створення державних та комунальних підприємств і збільшення їх статутних фондів за рахунок коштів відповідних бюджетів. Причиною цього є те, що поки не відчувається гострої потреби в додатковій кількості суб'єктів

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

підприємницької діяльності державної та комунальної форм власності. З державного бюджету на формування та збільшення статутних фондів таких господарюючих суб'єктів у 2004 р. було надано 180 млн. грн., з них, відповідно, 100 та 80 млн. грн. направлені на збільшення статутних капіталів ВАТ “Державний ощадний банк” і ВАТ “Державний експортно-імпортний банк України”. В 2005 р. обсяги бюджетних інвестицій у формі внесків у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності зросли до 736 млн. грн., в тому числі 700 млн. грн. виділено на поповнення статутного капіталу двох вищезгаданих банків (відповідно, 400 і 300 млн. грн.), та 36 млн. грн. становить засновницький внесок до статутного фонду аграрної біржі.

На нашу думку, доцільність внесення бюджетних коштів у статутні фонди суб'єктів господарювання має бути детально обґрунтована. При цьому потрібно виходити з того, що суб'єкти підприємницької діяльності, статутний капітал яких формується за рахунок бюджетних ресурсів, повинні бути орієнтовані на участь у вирішенні суспільно важливих проблем, які не можуть бути успішніше розв'язані приватним сектором.

Оцінка використання різних форм спрямування бюджетних ресурсів на задоволення інвестиційних потреб реальної економіки засвідчує відсутність позитивної практики надання інвестиційних кредитів за рахунок бюджетних коштів, незважаючи на значну кількість завдань, які можна успішно вирішувати завдяки їх застосуванню. Так, частка кредитів інвестиційного призначення у структурі сукупного обсягу кредитних ресурсів, передбачених Державним бюджетом України на 2005 рік, становила менш ніж 10%. До того ж, сьогоденню практику їх надання характеризують деякі недоліки. По-перше, не забезпечується повернення бюджетних кредитів. Так, план їх повернення до державного бюджету в 2004 р. виконано лише на 30,7%, у 2005 р. – на 48,3%, а в 2006 р. – на 47,1% (додаток 3). По-друге, процедура відбору позичальників є непрозорою і призводить до ескалації корупційних явищ.

У результаті аналізу формування фінансової бази для забезпечення бюджетних інвестицій у реальний сектор економіки нами було виявлено

тенденцію до закріплення надходжень від окремих обов'язкових платежів за певними галузями капіталовкладень. Так, якщо в 2003 р. за рахунок вказаних доходів спеціального фонду було здійснено 31,7% усіх інвестицій в реальний сектор економіки (без урахування платежів на збільшення статутних фондів державних комерційних банків, які мають разовий характер), то в 2004 р. – вже 37,2%, у 2005 р. – 55,5%, а в 2006 р. – аж 75,7%.

Серед усіх загальнообов'язкових платежів, що є доходами спеціального фонду державного бюджету, провідна роль у забезпеченні інвестицій у реальний сектор економіки належить збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію. Протягом 2003–2006 рр. за рахунок вказаного збору відбувалося формування доходів спеціального фонду бюджету, які використовувалися для фінансування інвестицій у підприємства електроенергетичної галузі. В 2004–2006 рр. надходження, отримані від збору у вигляді цільової надбавки до діючих тарифів на електричну та теплову енергію, направлялися також на задоволення інвестиційних потреб вугільної галузі й інших галузей з видобутку твердого палива.

Підсумовуючи проведене дослідження, застосування різних джерел фінансового забезпечення за видами бюджетних інвестицій можна викласти спільні риси, які характерні для кожного з них. Використання ресурсів загального фонду державного бюджету, незважаючи на можливість мінімізації ризиків неотримання певного виду доходів бюджету та відсутність недоліків, пов'язаних із самостійним пошуком ресурсів розпорядниками бюджетних коштів, в умовах недосконалості порядку виконання бюджету спричиняє певні негативні наслідки. Поява проблем при застосуванні ресурсів загального фонду для фінансування бюджетних інвестицій ресурсів загального фонду бюджету, передусім, зумовлена ризиками невиконання бюджетних призначень, передбачених у Законі України “Про Державний бюджет України” на поточний рік. Аналіз виконання видаткової частини загального фонду державного бюджету за 2003–2005 рр., засвідчує, що в умовах неспроможності повного здійснення запланованих видатків насамперед залишаються нездійсненими

асигнування капітального характеру. Так, у 2003 р. показник виконання капітальних видатків становив 98,7% при виконанні поточних видатків на рівні 99,3%, в 2004 р. аналогічні показники становили, відповідно, 89,5% та 99,9%, у 2005 р. – 94,5% та 99,0% і в 2006 р. – 87,3% та 97,9% (рис. 2.12).

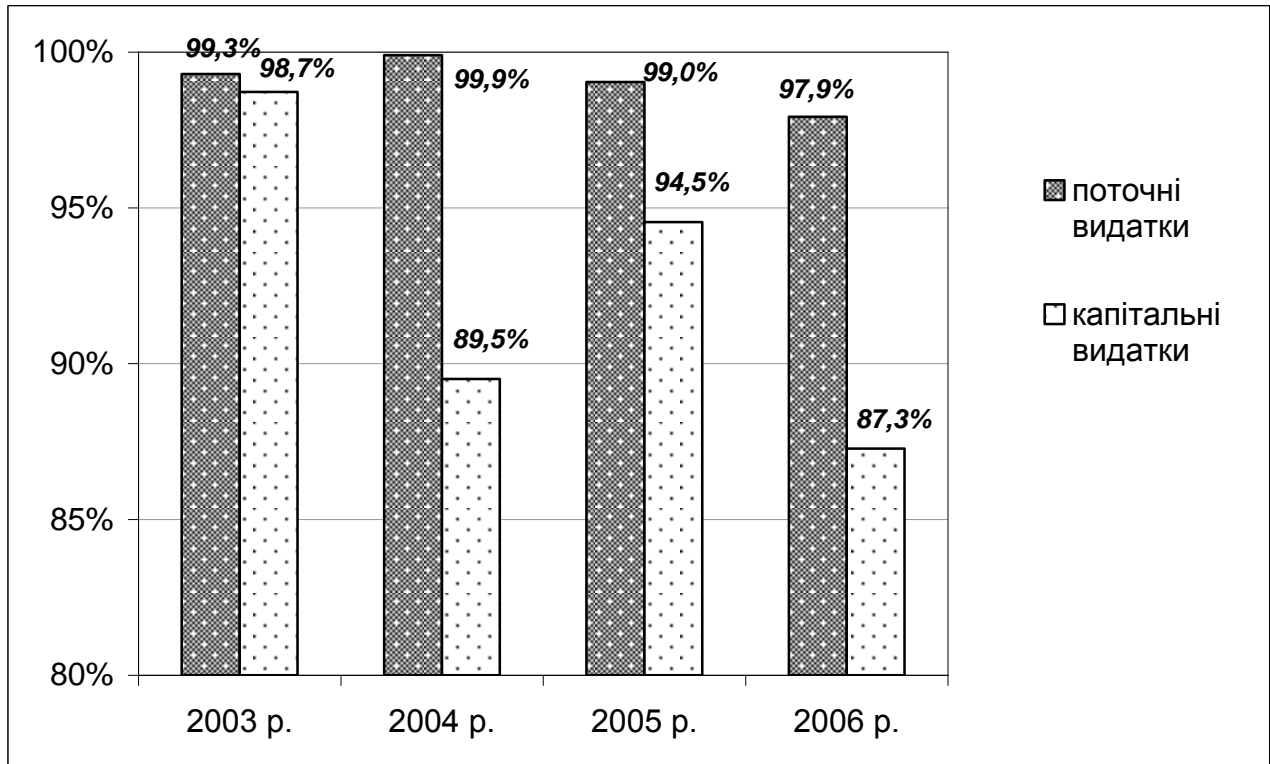


Рис. 2.12. Рівень виконання поточних та капітальних видатків загального фонду Державного бюджету України у 2003–2006 рр.*

В умовах високого рівня виконання бюджетних асигнувань капітального характеру, ухвалення рішень про доцільність чи недоцільність фінансування видатків відбувається виконавчою гілкою влади. Тобто, в такій ситуації функції розподілу бюджетних ресурсів практично переходять від представницької гілки влади до виконавчої, що суперечить основоположним принципам управління суспільними фінансами в умовах демократії.

Іншим недоліком фінансового забезпечення бюджетних інвестицій ресурсами загального фонду державного бюджету є нерівномірність у часі проведення видатків капітального характеру. Здійснення бюджетних інвестицій

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

в умовах, коли існує ризик невиконання планових показників, переносяться на кінець бюджетного року. Як видно на рис. 2.13, переважна частина бюджетних видатків капітального характеру в 2003–2005 рр. припадала на другу половину бюджетного року, де максимальні значення спостерігалися в останньому місяці кожного року. Так, в 2003 р. протягом другої половини бюджетного року було здійснено 72,9% капітальних видатків, в 2004 р. – 74,2%, у 2005 р. – 88,5%, у 2006 р. – 85,5%, а зазначені показники для останнього кварталу відповідного бюджетного року становили, відповідно, 35,8%, 40,1%, 65,5% та – 60,4%*.

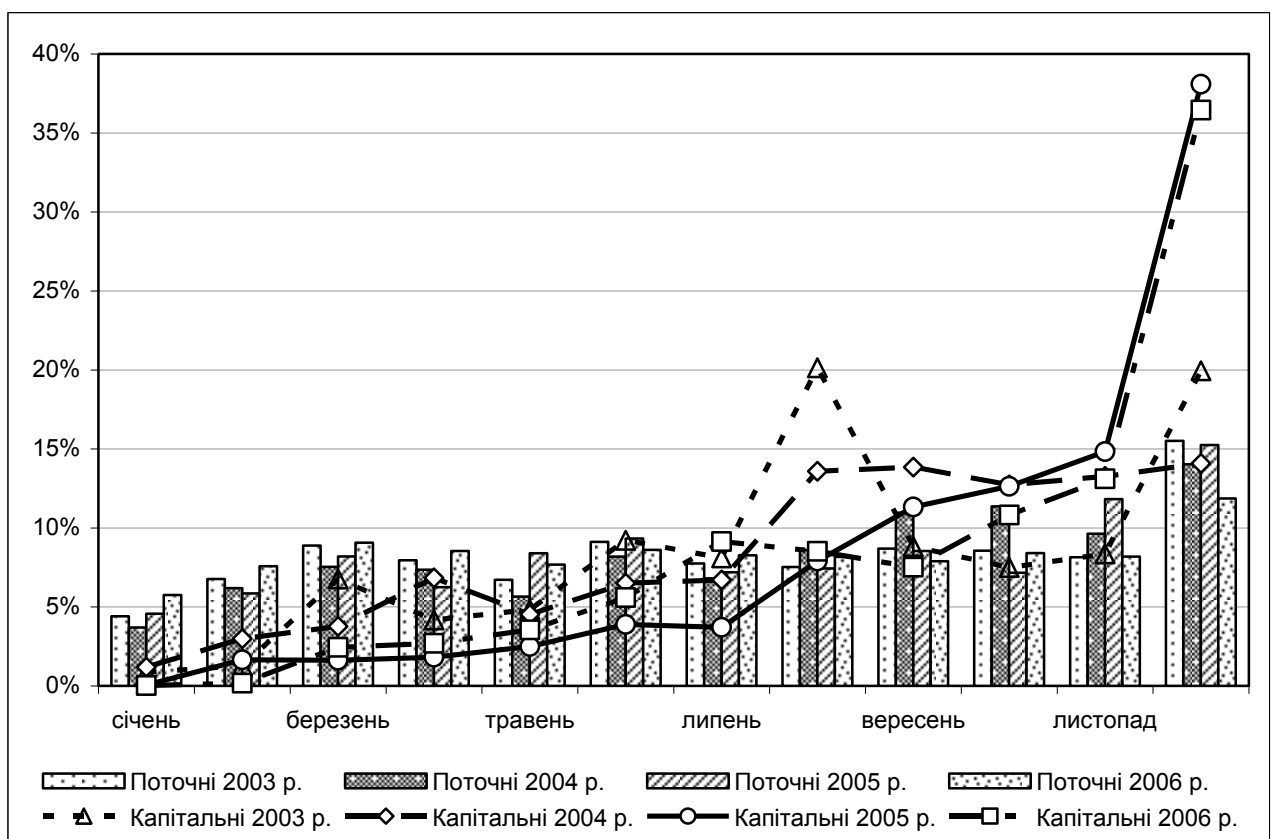


Рис. 2.13. Питома вага здійснення видатків з загального фонду Державного бюджету України в розрізі місяців у 2003–2006 рр.^{**}

Частина вищеописаних проблем відсутня у випадку залучення до фінансування інвестиційних видатків ресурсів спеціального фонду державного бюджету. Однак, застосування для зазначених цілей власних надходжень бюджетних установ часто призводить до негативних наслідків їх діяльності,

* Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

** Складено на основі даних Державного казначейства України.

спрямованої на максимізацію таких надходжень, а також до нерівномірного забезпечення бюджетних закладів основними засобами.

Згадані недосконалості механізму фінансування бюджетних інвестицій за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України спонукають учасників бюджетного процесу до закріплення за інвестиційними видатками певного джерела загальнообов'язкових надходжень. Проте, при цьому часто виникають ще більші ризики невиконання планових показників інвестицій у результаті відсутності очікуваних надходжень, призначених для вказаних цілей. Більше того, виникаюча залежність рівня здійснення бюджетних інвестицій від інтенсивності надходження закріплених обов'язкових платежів не завжди є логічною та виправданою з економічної точки зору.

2.3. Характеристика інвестиційної складової місцевих бюджетів України

Обсяг капітальних видатків з місцевих бюджетів України протягом минулих років значно зріс, досягнувши максимуму в 2006 р. За останні сім років сума капітальних видатків місцевих бюджетів збільшилась у 6,1 рази і становила в 2006 р. 12,3 млрд. грн. Зростання співвідношення видатків розвитку і показників ВВП відбувалося менш стрімкими темпами – з 1,5% у 1999 р. до 2,3% в 2006 р. (рис. 2.14). Збільшення обсягу видатків розвитку місцевих бюджетів протягом останніх років було зумовлено виходом економіки з кризового стану, зростанням загальних розмірів місцевих бюджетів, підвищеною потребою в капітальних видатках внаслідок низького рівня реалізації інвестиційних проектів у попередні роки, а також включенням власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, та видатків, які здійснюються за їх рахунок, до спеціального фонду бюджету. Однак сам факт збільшення капітальних видатків місцевих бюджетів не може свідчити про їхню достатність для забезпечення інвестиційних потреб місцевого самоврядування.

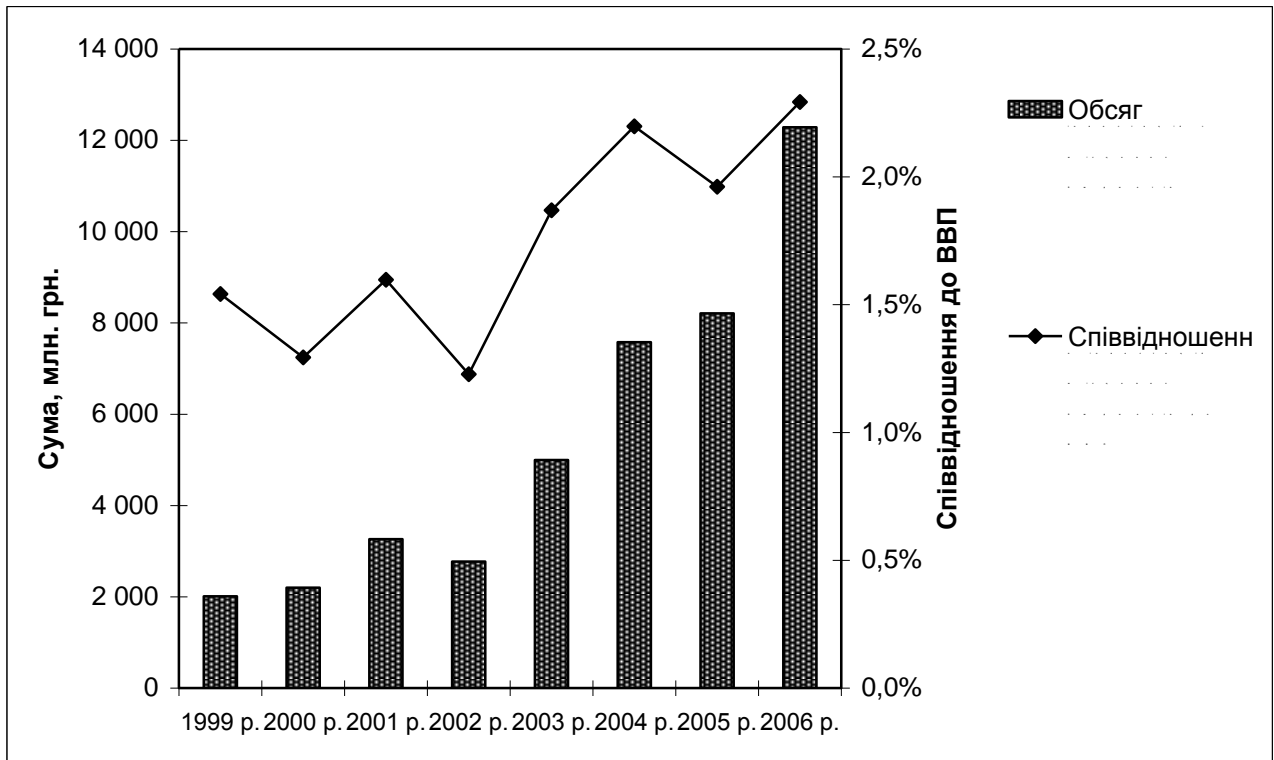


Рис. 2.14. Динаміка інвестицій, здійснених із місцевих бюджетів України в 1999–2006 рр.*

У структурі інвестицій місцевих бюджетів найбільша питома вага в останні роки належить інвестиціям у реальний сектор економіки, яка в 2004 і у 2006 рр. становила, відповідно, 40,5% та 35,7%. Частка капітальних видатків бюджетного сектору в цей період дещо зросла: з 29,5% у 2004 р. до 36,7% в 2006 р. Стабільною залишається питома вага капіталовкладень із місцевих бюджетів в інфраструктуру – 23,1% в 2004 р. та 23,0% в 2006 р. У той же час, у структурі інвестицій місцевих бюджетів незначною є частка капітальних видатків у сфері соціального захисту та соціального забезпечення – 4,4% – у 2004 р. та 2,9% у 2006 р, а також інвестицій в охорону навколишнього природного середовища – 2,5% у 2004 р. та 2,0% у 2006 р. (рис. 2.15).

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

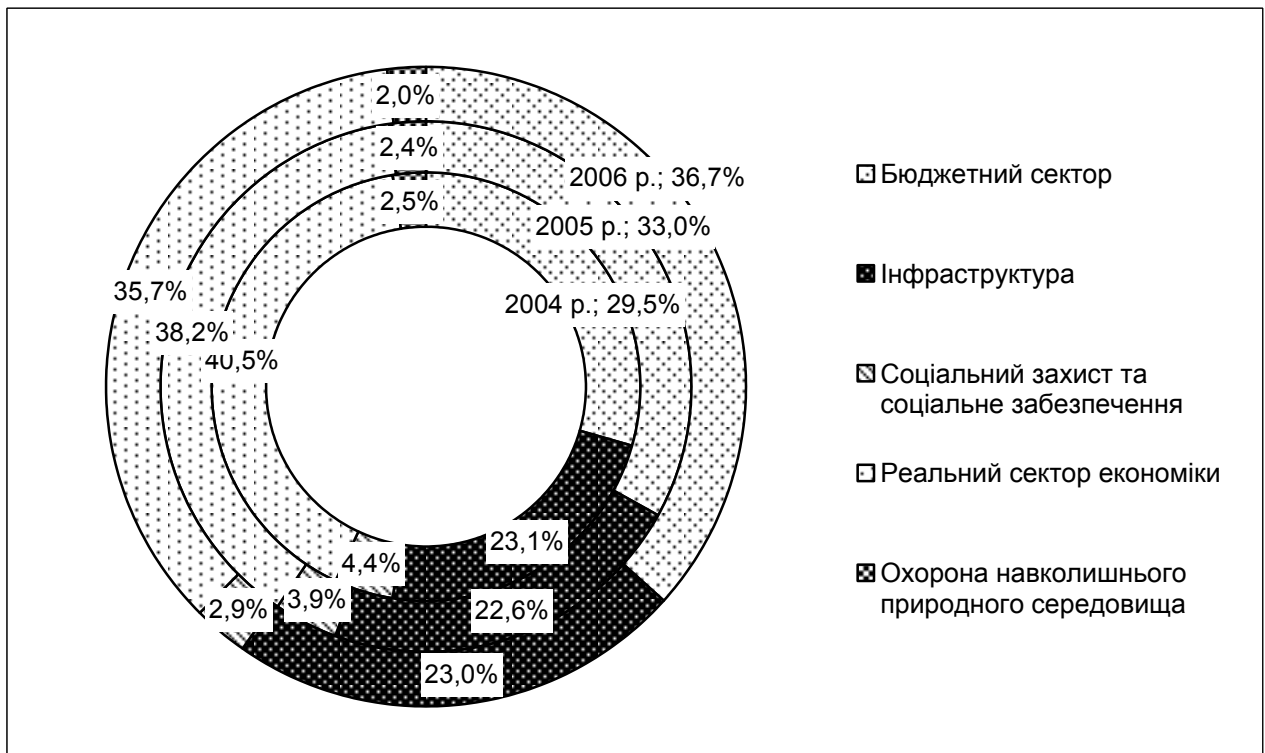


Рис. 2.15. Структура інвестицій місцевих бюджетів України в 2004–2006 рр.*

Дослідження реалізації інвестицій з різних видів місцевих бюджетів свідчить про існування значних диспропорцій між обсягами капіталовкладень, які фінансуються за рахунок бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджетів міст Києва та Севастополя, міських бюджетів міст обласного значення та інших видів місцевих бюджетів. Так, найбільші обсяги інвестицій припадають на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети, зокрема, в 2004 р. вони разом становили 3 458,7 млн. грн., або 45,7% сукупних інвестицій місцевих бюджетів України, в 2005 р. – 3 953,3 млн. грн., або 48,1%, а в 2006 р. – 5 743,3 млн. грн., або 46,8%. Значні обсяги капіталовкладень фінансуються з бюджетів міст обласного значення – 2 818,5 млн. грн., або 37,2% від їх загальної величини в 2004 р., 2 952,6 млн. грн., або 35,9% у 2005 р. та 4 289,0 млн. грн., або 34,9% у 2006 р. Набагато менші суми капітальних видатків направляються з інших видів місцевих бюджетів – районних, міських міст районного значення,

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

селищних та сільських. Так, сумарний обсяг інвестицій з вищеперелічених бюджетів у 2004 р. становив 1 299,2 млн. грн., або 17,1% загального обсягу, в 2005 р. і в 2006 р. ці показники дорівнювали, відповідно, 1 311,1 млн. грн., або 16,0% і 2 252,3 млн. грн., або 18,3% (табл. 2.4).

Наслідком значних диспропорцій обсягів інвестицій з різних видів місцевих бюджетів є неоднакове забезпечення територіальних громад базового рівня основними фондами, до того ж, у значно гірших умовах перебувають громади міст районного значення, селищ та сіл. Крім того, значна концентрація інвестиційних ресурсів у бюджеті Автономної Республіки Крим та обласних бюджетах не дозволяє реалізувати всі переваги децентралізації суспільних фінансів. Слід зазначити, що описана ситуація тією чи іншою мірою є характерною для всіх видів бюджетних інвестицій.

Із усіх типів інвестицій найрівномірніше між видами місцевих бюджетів розподілено інвестиції в бюджетний сектор. Це пояснюється тим, що значна частина таких інвестицій спрямовується у формування основних засобів для надання найнеобхідніших послуг, доступ до яких гарантується усім громадянам та участь у фінансуванні яких бере держава. У 2006 р. із загального обсягу інвестицій у бюджетний сектор у розмірі 4 514,1 млн. грн. на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети припало 53,9%, на бюджети міст обласного значення – 25,1%, на інші види місцевих бюджетів – 21,0%.

У структурі інвестицій, спрямованих у бюджетний сектор, велика частка протягом 2004–2005 рр. належала капітальним видаткам за кодом функціональної класифікації “Загальнодержавні функції”. Зауважимо, що серед них домінували капітальні видатки для забезпечення іншої діяльності у сфері державного управління, на які в 2004 р. припадало 75,8% усіх інвестицій, здійснених у цій сфері, а в 2005 р. їхня частка зросла до рівня 83,7%, а в 2006 р. – до 87,6%. Зважаючи на це, досить важко чітко встановити та проаналізувати напрямки їх витрачання.

Структура інвестицій за видами місцевих бюджетів України в 2004–2006 рр.*

млн. грн.

Напрямок інвестицій	Рік	Види місцевих бюджетів						Всього
		бюджет АР Крим, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети	міст республіканського (АР Крим), обласного значення	районні	міст районного значення	селищні	сільські	
Бюджетний сектор	2004	1 084,0	618,8	364,4	15,5	28,6	120,8	2 232,1
	2005	1 401,8	770,0	376,1	19,9	30,2	111,1	2 709,2
	2006	2 433,6	1 134,8	730,6	26,0	43,9	145,3	4 514,1
Інфраструктура	2004	609,6	900,9	49,4	60,1	70,5	56,1	1 746,7
	2005	880,6	731,7	30,5	55,3	46,2	108,7	1 852,9
	2006	1 151,1	1 257,0	89,1	115,3	88,0	112,0	2 812,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	2004	225,5	86,9	17,9	1,7	1,1	0,4	333,5
	2005	196,1	95,4	21,2	3,9	2,5	1,2	320,2
	2006	211,6	97,8	39,2	4,1	2,0	1,2	355,9
Реальний сектор економіки	2004	1 387,0	1 180,0	225,6	55,3	68,6	154,7	3 071,2
	2005	1 379,8	1 280,0	148,6	64,9	97,5	170,0	3 140,9
	2006	1 816,5	1 710,5	287,4	100,6	152,2	287,4	4 354,7
Охорона навколишнього природного середовища	2004	152,5	31,9	0,5	5,7	2,1	0,2	192,9
	2005	94,9	75,5	8,0	5,3	2,9	7,2	193,8
	2006	131,2	88,8	4,4	6,7	4,1	12,9	248,1
Разом	2004	3 458,7	2 818,5	657,8	138,3	171,0	332,2	7 576,4
	2005	3 953,3	2 952,6	584,3	149,4	179,2	398,2	8 216,9
	2006	5 743,9	4 289,0	1 150,7	252,7	290,2	558,7	12 285,2

Капітальні видатки установ, що забезпечують громадський порядок, безпеку та судову владу, становлять незначну питому вагу в структурі інвестицій місцевих бюджетів. До того ж, їхній обсяг скоротився із 79,1 млн. грн. у 2004 р., що становило 3,5% від загальної суми інвестиційних видатків бюджетного сектора, до рівня 18,3 млн. грн. у 2005 р., або 0,7%. У 2006 р. сума інвестицій у згадані вище установи зросли до 57,2 млн. грн., а частка – до 1,3%. Слід наголосити, що зазначені інвестиції концентруються

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

переважно в установах, що здійснюють протипожежний захист та рятування. Незначні обсяги вказаних капітальних видатків пояснюються тим, що вони не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, а також тим, що повноваження щодо їх здійснення чинним законодавством закріплене за державним бюджетом.

В останні роки спостерігається помітне зростання інвестицій місцевих бюджетів в установи охорони здоров'я, сума яких зросла із 603,6 млн. грн. у 2004 р. до 1 374,4 млн. грн. у 2006 р. Найбільша питома вага у структурі інвестицій у заклади охорони здоров'я належала капітальним видаткам лікарень загального профілю – 45,8% у 2004 р., 43,2% у 2005 р. та 35,9% у 2006 р., а також спеціалізованих лікарень, відповідно, 23,9%, 35,0% та 31,7% (додаток Л). Зауважимо, що обсяги інвестицій у заклади охорони здоров'я не дають змоги забезпечити їх необхідними основними засобами. Недостатність інвестицій виявляється в катастрофічному погіршенні показника ступеня фізичного зносу основних фондів. Зокрема, якщо в 2000 р. вказаний показник для установ галузі охорони здоров'я становив 42,5%, то в 2002 р. він зріс до рівня 50,1%, а в 2004 р. досягнув 56,0% [139, с. 47, 50]. Крім того, сьогодні гостро стоїть проблема незадовільного забезпечення закладів охорони здоров'я сучасним обладнанням, використання якого дозволяло б надавати медичні послуги необхідної якості. Найголовнішими причинами, які зумовили недотримання державних соціальних нормативів надання медичної допомоги, Міністерством охорони здоров'я визнано недостатнє матеріально-технічне оснащення установ цієї галузі, особливо апаратурою діагностичного та лікувального призначення. Значна частина наявного діагностичного обладнання не відповідає сучасним вимогам або перебуває в несправному стані [169, с. 130].

Інвестиції у сферу охорони здоров'я нерівномірно розподілено між різними видами місцевих бюджетів. Частково це зумовлено тим, що видатки з надання спеціалізованої медичної допомоги здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва та Севастополя)

бюджетів, задовольняючи потреби всіх мешканців регіонів. Однак, спостерігається також непропорційність обсягів інвестицій у заклади охорони здоров'я загального профілю, здійснених з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів, а також бюджетів міст обласного значення й інших видів місцевих бюджетів. Так, частка капітальних видатків поліклінік, амбулаторій та лікарень загального профілю, профінансованих з бюджетів першої групи становить 2/3 загального обсягу інвестицій, здійснених у згадані заклади. У зв'язку з цим можна стверджувати про існування кращих умов у мешканців міст обласного значення для отримання медичних послуг, порівняно з жителями інших населених пунктів.

Найбільші проблеми у забезпеченні інвестиційних потреб існують у медичних закладах, які в досліджуваній період утримувалися за рахунок селищних і сільських бюджетів. Так, загальний обсяг бюджетних асигнувань інвестиційного характеру, використаних усіма 15 526 фельдшерсько-акушерськими пунктами, дорівнював у 2004 р. 6 232,8 тис. грн., у 2005 р. – 6 943,2 тис. грн., а в 2006 р. – 8 722,8 тис. грн. що в середньому лише трохи перевищує 400 грн. на один заклад. Слід зауважити, що в 2005 р. із Державного бюджету України на капітальні видатки цих медичних установ додатково було спрямовано 38,0 млн. грн. Зважаючи на значну фінансову обмеженість сільських і селищних бюджетів, залучення ресурсів бюджетів інших видів є єдиним шляхом до створення умов для надання необхідної медичної допомоги в усіх сільських населених пунктах країни.

Серед інвестиційних витрат у бюджетний сектор найбільш сконцентрованими в бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних та міських (міст Києва та Севастополя) бюджетах, а також бюджетах міст обласного значення є капітальні видатки закладів, що функціонують у сфері духовного та фізичного розвитку. Так, у 2004 р. частка відповідних інвестицій, здійснених із названих видів бюджетів, становила 282,2 млн. грн., або 82,6% від загальної суми, в 2005 р. – 231,2 млн. грн., або 78,0% та в 2006 р. –

426,5 млн. грн., або 79,7%. Сума капітальних видатків установ, що функціонують у сфері духовного та фізичного розвитку, профінансовані з сільських, селищних і міських бюджетів міст районного значення (в цих населених пунктах проживає приблизно половина населення країни), у 2004 р. становила 20,1 млн. грн., або 7,3% сукупного обсягу інвестицій такого призначення, в 2005 р. – відповідно 31,4 млн. грн., або 10,6% та в 2006 р. – 43,1 млн. грн., або 8,0% (див. додаток Л).

Доцільно зазначити, що частка інвестицій сільських, селищних і міських бюджетів міст районного значення є низькою не тільки за тими напрямками видатків, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, що пояснюється низькою фінансовою спроможністю вказаних бюджетів, але й за тими, що враховуються при визначенні трансфертів. Так, незважаючи на те, що видатки на утримання бібліотек належать до останніх, питома вага інвестицій у ці установи, здійснених з сільських, селищних і міських бюджетів міст районного значення, в 2004 р. становила лише 2,2%, в 2005 р. зазначений показник дорівнював 3,1%, а в 2006 р. – 1,9% сукупного обсягу капітальних видатків бібліотек за рахунок коштів місцевих бюджетів. Така ситуація пояснюється недосконалістю механізму обчислення міжбюджетних трансфертів.

Значні обсяги капіталовкладень місцевих бюджетів, що спрямовуються в бюджетний сектор, призначені для освітніх установ. У 2004 р. їхня сума становила 562,8 млн. грн., що дорівнювало 25,2% загального обсягу інвестицій, направлених у вказаний сектор, в 2005 р. – 820,7 млн. грн., або 30,3% а в 2006 р. – 1 335,0 млн. грн., або 29,6%. В основі розподілу капітальних видатків освітніх установ між різними видами місцевих бюджетів знаходиться перелік видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, який встановлений Бюджетним кодексом. Найбільша питома вага в інвестиціях в освітні заклади була в капітальних видатках загальноосвітніх навчальних закладів. Такі капітальні видатки, здійснені із бюджетів міст обласного значення, в 2004 р. становили 121,9 млн. грн., або 40,7% їх сукупного обсягу, в

2005 р., відповідно, 212,7 млн. грн. та 48,3% і в 2006 р. – 216,7 млн. грн. та 35,9%. Із районних бюджетів таких капітальних видатків було профінансовано в 2004 р. на суму 170,8 млн. грн., або 57,0% загального обсягу цього виду інвестицій, у 2005 р. – 185,0 млн. грн., або 42,0% та в 2006 р. – 323,6 млн. грн., або 53,6%.

Розмір інвестицій місцевих бюджетів є недостатнім для призупинення негативної тенденції зростання ступеня зносу основних фондів установ освіти комунальної форми власності. Так, якщо в 2000 р. цей показник був на рівні 41,7%, то в 2002 р. досяг 46,5%, а в 2005 р. – 52,4% [139, с. 47, 50]. Результати проведеного в 2004 р. обстеження освітніх закладів свідчать про значне погіршення в останні роки стану їх навчального обладнання. Зокрема, в загальноосвітніх школах рівень оснащеності лабораторним і демонстраційним обладнанням не перевищує 20% потреби. Протягом останніх 15 років навчальні заклади не отримували коштів навіть на підтримку наявного в них обладнання в належному стані [154].

Величина інвестицій місцевих бюджетів в освітні заклади не дозволяє забезпечити належний рівень комп'ютеризації українських шкіл, що здебільшого визначає можливість запровадження сучасних методів навчання. Так, в Україні у 2005 р. один комп'ютер припадав на 34 учні, в той час як в Угорщині на 100 учнів шкільного віку – шість комп'ютерів, Латвії та Словенії – п'ять, а у Франції – один комп'ютер на три учні. Отже, в перспективі необхідно орієнтуватися на досягнення показників країн Європейського Союзу [150].

Зважаючи на важливу роль інфраструктури у забезпеченні належних умов проживання територіальної громади та функціонування місцевої економіки, значні обсяги інвестицій з місцевих бюджетів спрямовуються в реновацію та розвиток об'єктів інфраструктури. Загальний обсяг ресурсів місцевих бюджетів, спрямованих на такі цілі, в 2004 р. становив 1 746,7 млн. грн., або 23,1% від сукупного обсягу капіталовкладень місцевих бюджетів, у 2005 р., відповідно, 1 852,9 млн. грн. та 22,6% та в 2006 р. – 2 818,4 млн. грн., або 22,9%.

Бюджетні асигнування на інвестиції в інфраструктуру протягом досліджуваного періоду були зосереджені здебільшого в бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетах, на частку яких у 2004, 2005, 2006 рр. припадало, відповідно, 34,9%, 47,5% та 40,9% усієї суми капіталовкладень на зазначену мету, а також у бюджетах міст обласного значення, питома вага яких у фінансуванні вказаних капітальних видатків у цей період дорівнювала 51,6%, 39,5% та 44,7%. Таким чином, частка інвестицій в інфраструктуру, здійснених з районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів, у 2004, 2005 і 2006 рр. була на дуже низькому рівні – 13,5%, 13,0% та 14,4% (див. додаток Л).

На домінуючі позиції у галузевому розрізі інвестицій в інфраструктуру, що здійснюються з місцевих бюджетів, у 2005 і 2006 р. вийшла транспортна галузь, частка якої становила 51,8% і 41,8% усіх капіталовкладень зазначеного виду, в той час коли у 2004 р. аналогічний показник був на рівні 31,5%. Зростання обсягів інвестицій у транспортну інфраструктуру в 2005 р. загалом було обумовлено збільшенням капіталовкладень у залізничний транспорт (будівництво метрополітену) з 256,5 млн. грн. у 2004 р. до 543,9 млн. грн. у 2005 р. (див. додаток Л). Збільшення розмірів інвестицій у інфраструктуру в 2006 р. здебільшого було забезпечене за рахунок зростання капіталовкладень у дорожнє господарство – із 292,3 млн. грн. у 2005 р. до 701,6 млн. грн. у 2006 р. Слід також зазначити, що приблизно 90% інвестицій у дорожнє господарство припадає на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети, а також міські бюджети міст обласного значення.

Зважаючи на незначну частку інвестицій у транспорту галузь з районних, міських міст районного значення, селищних та сільських бюджетів (у 2004 р. вона становила 8,2%, в 2005 р. – 10,7%, а в 2006 р. – 10,0%) (див. додаток Л), стан об'єктів транспортної інфраструктури в цих адміністративних пунктах погіршується. Таким чином, створюються неоднакові умови для проживання населення в різних типах населених пунктів, а також діяльності суб'єктів

підприємницької діяльності, що також негативно позначається на показниках соціально-економічного розвитку територій.

Не дивлячись на загальне економічне поживлення в Україні, яке спостерігається з початку XXI ст., економічний стан житлово-комунального господарства залишається незадовільним. У зв'язку зі скрутним фінансовим становищем більшості споживачів послуг, які надаються підприємствами цієї галузі, встановлення тарифів на них проводилося на низькому, економічно необґрунтованому рівні, що не дозволяло покривати поточні видатки житлово-комунальної сфери [195, с. 22]. У зв'язку з цим відбулося значне погіршення стану основних фондів галузі, що спричинило різке зниження обсягів та якості житлово-комунальних послуг, а також негативно вплинуло на екологію та техногенну безпеку. Враховуючи масштаби накопичених проблем, можна стверджувати, що їх неможливо повністю вирішити, використовуючи лише фінансові можливості підприємств вказаної галузі.

Значні потреби в інвестиційних ресурсах відчуває житлове господарство. Так, на початок 2004 р. кожен третій житловий будинок потребував капітального ремонту, в аварійних і старих будинках проживало 202,4 тис. осіб, які вимагали відселення і надання відповідного житла [61]. Обсяги інвестицій з місцевих бюджетів, які в 2004, 2005 та 2006 рр. становили, відповідно, 402,7 млн. грн., 419,8 млн. грн. та 595,9 млн. грн., є недостатніми для вирішення наявних проблем галузі. Крім того, слід враховувати значні відмінності в обсягах цих капітальних видатків з місцевих бюджетів різних видів. Так, питома вага капіталовкладень у житлове господарство, здійснених з бюджетів міст обласного значення, в 2004, 2005, 2006 рр. становила, відповідно, 87,6%, 76,5% та 74,3%, у той час, коли частка таких інвестицій з бюджетів міст районного значення, селищ і сіл дорівнювала, відповідно, 8,0%, 18,9% та 8,0% (див. додаток Л).

У галузях комунального господарства кризовий стан відчувається ще гостріше. Близько третини водопровідно-каналізаційних і теплових мереж, а також близько 30% теплопунктів перебувають в аварійному стані. Відставання

у капіталовкладеннях у сфері тепло-, водопостачання та водовідведення, що накопичувалося в останнє десятиріччя, становить близько 10% ВВП. Термінова потреба у фінансових ресурсах для відновлення сектору теплопостачання в Україні, за підрахунками фахівців Світового банку, становить 5 млрд. дол. США, а пріоритетні інвестиційні потреби сфери водопостачання на період 2006–2012 рр. дорівнюють 7 млрд. дол. США [195, с. 12]. Необхідно зазначити, що обладнання, яке використовується в комунальному господарстві, є надзвичайно енерго- та ресурсоемним, а його заміна потребує додаткових інвестиційних ресурсів. Незважаючи на це, обсяг бюджетних інвестицій у згадану галузь у 2005 р. був значно скорочений, порівняно з попереднім роком зменшившись до 447,7 млн. грн., тобто на 274,1 млн. грн. (див. додаток Л).

Більша частина інвестицій у комунальне господарство в 2004, 2005 та 2006 рр. припадала на бюджети міст обласного значення. Питома вага капіталовкладень у галузь з бюджетів міст районного значення, а також селищних і сільських бюджетів становила 18,0% в 2004 р., 21,8% у 2005 р. та 18,3%. Описана ситуація здебільшого обумовлена тим, що в перелічених населених пунктах рівень забезпеченості житлово-комунального господарства основними засобами є істотно нижчим порівняно з містами обласного значення, а також тим, що призначенням інвестицій загалом є забезпечення простого, а не розширеного відновлення основного капіталу.

Інвестиції для забезпечення соціального захисту в структурі капітальних видатків місцевих бюджетів не відіграють провідної ролі. В 2004 р. їхня сума становила 333,5 млн. грн., що відповідало 4,4% від сукупного обсягу інвестицій, в наступному – скоротилася до 320,2 млн. грн., або 3,9%, а в 2006 р. зросла до 355,9 млн. грн., або 2,9%. Більша частина цих капітальних видатків стосується надання допомоги населенню в забезпеченні житлом (у 2004, 2005 і 2006 рр. питома вага таких інвестицій становила, відповідно, 65,1%, 53,0% та 54,3% сукупного обсягу капіталовкладень для забезпечення соціального захисту). Слід зазначити, що основний обсяг допомоги на забезпечення житлом громадян надається колишнім військовослужбовцям. Зважаючи на скрутне

матеріальне становище широких верств населення, недоступність переважної частини об'єктів інфраструктури особам з обмеженими фізичними можливостями через їхню невідповідність сучасним нормам, обсяги цього виду інвестицій можна вважати недостатніми для розв'язання наявних проблем.

Основним джерелом інвестиційних ресурсів, спрямованих у сферу соціального захисту, є кошти бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів, на частку яких у 2004, 2005 і 2006 рр. припадало, відповідно, 67,6%, 61,2% та 59,4%. Значна частина цього виду капіталовкладень також здійснюється за рахунок бюджетів міст обласного значення – у 2004, 2005 та 2006 рр. вона становила, відповідно, 26,1%, 29,8% та 27,5%. Тоді як з інших видів місцевих бюджетів протягом вказаного періоду було профінансовано лише 6,3% у 2004 р., 9,0% у 2005 р. та 13,1% (див. додаток Л).

Найбільша питома вага в структурі капітальних видатків місцевих бюджетів належить інвестиціям у реальний сектор економіки. Їхній обсяг зріс із 3 071,2 млн. грн. у 2004 р. до 4 354,7 млн. грн. у 2006 р. Незважаючи на збільшення суми інвестицій у реальний сектор економіки, їхня частка у загальному обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів скоротилася за цей період із 40,5% до 35,4%. Лівова частка цього виду інвестицій у зазначені роки здійснювалася з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів, відповідно, 45,2% та 41,7%, а також з бюджетів міст обласного значення – 38,4% та 39,3%.

Проаналізувати галузеву структуру інвестицій з місцевих бюджетів в економічну сферу досить проблематично, оскільки в 2004, 2005 і в 2006 рр. за чинною бюджетною класифікацією, відповідно, 79,9%, 91,5% і 83,3% у їхній структурі займали капіталовкладення в іншу економічну діяльність. Не дають відповіді на питання про напрямки використання цих інвестицій звіти про виконання місцевих бюджетів, складені з застосуванням тимчасової функціональної класифікації видатків, адже практично весь їх обсяг відображений за кодом “Капітальні вкладення”. Таким чином, аналітикам

залишається тільки здогадуватися про конкретне спрямування лівової частки інвестицій в реальний сектор економіки.

Стабільні обсяги інвестицій направляються з місцевих бюджетів у сферу охорони навколишнього природного середовища. Їхня сума в 2004 р. становила 192,9 млн. грн., або 2,6% від загального обсягу капітальних видатків вказаних бюджетів, в 2005 р. – 193,8 млн. грн., або 2,4% і в 2006 р. – 248,1 млн. грн., або 2,0%. У фінансовому забезпеченні інвестицій природоохоронного призначення провідна роль належить бюджету Автономної Республіки Крим, обласним та міським (міст Києва та Севастополя) бюджетам, на частку яких у 2004, 2005 та 2006 рр. припадало, відповідно, 79,1%, 49,0% та 52,9% сукупного обсягу цього виду капіталовкладень. А питома вага зазначених інвестицій, здійснених з бюджетів міст обласного значення, становила в ці роки 16,5%, 39,0% та 35,8% (див. додаток Л).

Органи місцевого самоврядування, визначаючи обсяги та структуру інвестицій з місцевих бюджетів, обмежені наявними фінансовими можливостями. Слід зазначити, що формування джерел фінансового забезпечення капітальних видатків місцевих бюджетів, порівняно з державним, має певні відмінності. Ці особливості пов'язані з утворенням у складі спеціального фонду місцевих бюджетів бюджету розвитку, ресурси якого переважно повинні використовуватися на інвестиційні цілі. Проте, законодавство не забороняє органам місцевого самоврядування використовувати для таких цілей й інші бюджетні ресурси.

У структурі джерел фінансового забезпечення інвестицій місцевих бюджетів домінуючі позиції належать іншим доходам спеціального фонду, на частку яких у період 2004, 2005 і 2006 рр. припадало, відповідно 55,4%, 64,5%, 60,8% (табл. 2.5). На відміну від державного бюджету, де зазначені доходи формуються за рахунок платежів обов'язкового характеру, закріплених за певними видами видатків, на рівні місцевих бюджетів до цієї частини спеціального фонду належать ще й доходи бюджету розвитку.

**Обсяги і структура фінансового забезпечення інвестицій
з місцевих бюджетів України в 2004–2006 рр.***

Вид місцевих бюджетів	Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд				Всього, млн. грн.
				Власні надходження бюджетних установ		Інші доходи спеціального фонду		
		Сума, млн. грн.	%	Сума, млн. грн.	%	Сума, млн. грн.	%	
Бюджет АР Крим, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети	2004	1 028,2	29,7	198,6	5,7	2 232,4	64,5	3 459,3
	2005	809,6	20,5	179,7	4,5	2 963,9	75,0	3 953,3
	2006	1 607,1	28,0	209,4	3,6	3 927,4	68,4	5 743,9
Бюджети міст республіканського (АР Крим), обласного значення	2004	1 204,9	42,8	247,6	8,8	1 365,9	48,5	2 818,5
	2005	896,4	30,4	321,9	10,9	1 734,3	58,7	2 952,6
	2006	1 374,9	32,1	446,5	10,4	2 467,6	57,5	4 289,0
Районні бюджети	2004	300,4	45,7	108,5	16,5	249,0	37,9	657,9
	2005	289,7	49,6	97,4	16,7	197,2	33,7	584,3
	2006	624,9	54,3	123,6	10,7	402,1	34,9	1 150,7
Бюджети міст районного значення	2004	48,8	35,3	5,0	3,6	84,5	61,1	138,3
	2005	35,9	24,0	12,1	8,1	101,4	67,9	149,4
	2006	57,3	22,7	30,9	12,2	164,6	65,1	252,7
Селищні бюджети	2004	55,1	32,2	14,5	8,5	101,3	59,3	171,0
	2005	37,7	21,0	15,4	8,6	126,1	70,4	179,2
	2006	65,5	22,6	31,4	10,8	193,2	66,6	290,2
Сільські бюджети	2004	98,7	29,7	72,0	21,7	161,5	48,6	332,3
	2005	88,7	22,3	129,4	32,5	180,1	45,2	398,2
	2006	117,0	20,9	123,4	22,1	318,3	57,0	558,7
Разом	2004	2 736,2	36,1	646,2	8,5	4 194,7	55,4	7 577,1
	2005	2 158,0	26,3	756,1	9,2	5 302,9	64,5	8 216,9
	2006	3 846,9	31,3	965,2	7,9	7 473,2	60,8	12 285,2

Загалом до обов'язкових платежів, що зараховуються до спеціального фонду місцевих бюджетів і мають переважно інвестиційне спрямування, можна також віднести податок з власників транспортних засобів. Надходження від нього в різних пропорціях акумулюються у всіх видах місцевих бюджетів, крім районних, і повинні використовуватися на фінансування витрат, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг

* Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

загального користування, сільських доріг, а також на ремонт та утримання вулиць у населених пунктах, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування державного значення [67]. Аналогічне призначення мають доходи спеціального фонду місцевих бюджетів, отримані від плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами).

Доходи бюджетів розвитку становлять лівову частину інших доходів спеціального фонду місцевих бюджетів, що використовуються для інвестування. Загальна сума надходжень бюджетів розвитку в 2004 р. становила 4,3 млрд. грн., в 2005 р. досягнула 4,5 млрд. грн. і в 2006 р. – 4 6 млрд. грн. (додаток М). Варто зазначити, що більше половини всіх ресурсів бюджетів розвитку концентрувалися в бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних та міських (міст Києва та Севастополя) бюджетах (у 2004 та 2005 рр. частка цих бюджетів становила, відповідно, 54,2% та 56,4%). Значна частка вказаних ресурсів протягом досліджуваного періоду акумулювалася також в бюджетах міст обласного значення. Їхня питома вага в 2004 і 2006 рр. становила, відповідно, 30,5% та 48,4% від сукупної величини бюджетів розвитку місцевих бюджетів України. У 2005 р. відбулося скорочення і так низького показника надходжень до бюджетів розвитку міських бюджетів міст районного значення, а також селищних та сільських бюджетів – з 9,8% у 2004 р. до 7,7% в 2005 р.

Надходження бюджетів розвитку місцевих бюджетів України формуються за рахунок приблизно однакових за співвідношенням чотирьох видів надходжень. Питома вага коштів, одержаних із загального фонду бюджету в 2004–2005 рр. становила, відповідно, 35,4% та 25,0%; запозичених коштів – 24,8% та 28,6%, надходжень від відчуження комунального майна – 25,0% та 24,6%, надходжень від продажу землі – 14,4% та 21,4% (рис. 2.16). Структура доходів бюджетів розвитку місцевих бюджетів у 2006 р. зазнала значних змін – частка коштів, одержаних із загального фонду збільшилася до 41,2%, а запозичень за вирахування погашення до 0,0%. Як видно зі структури надходжень бюджету розвитку, основні їхня складові не мають постійного

характеру і доступні територіальним громадам лише протягом обмеженого періоду часу.

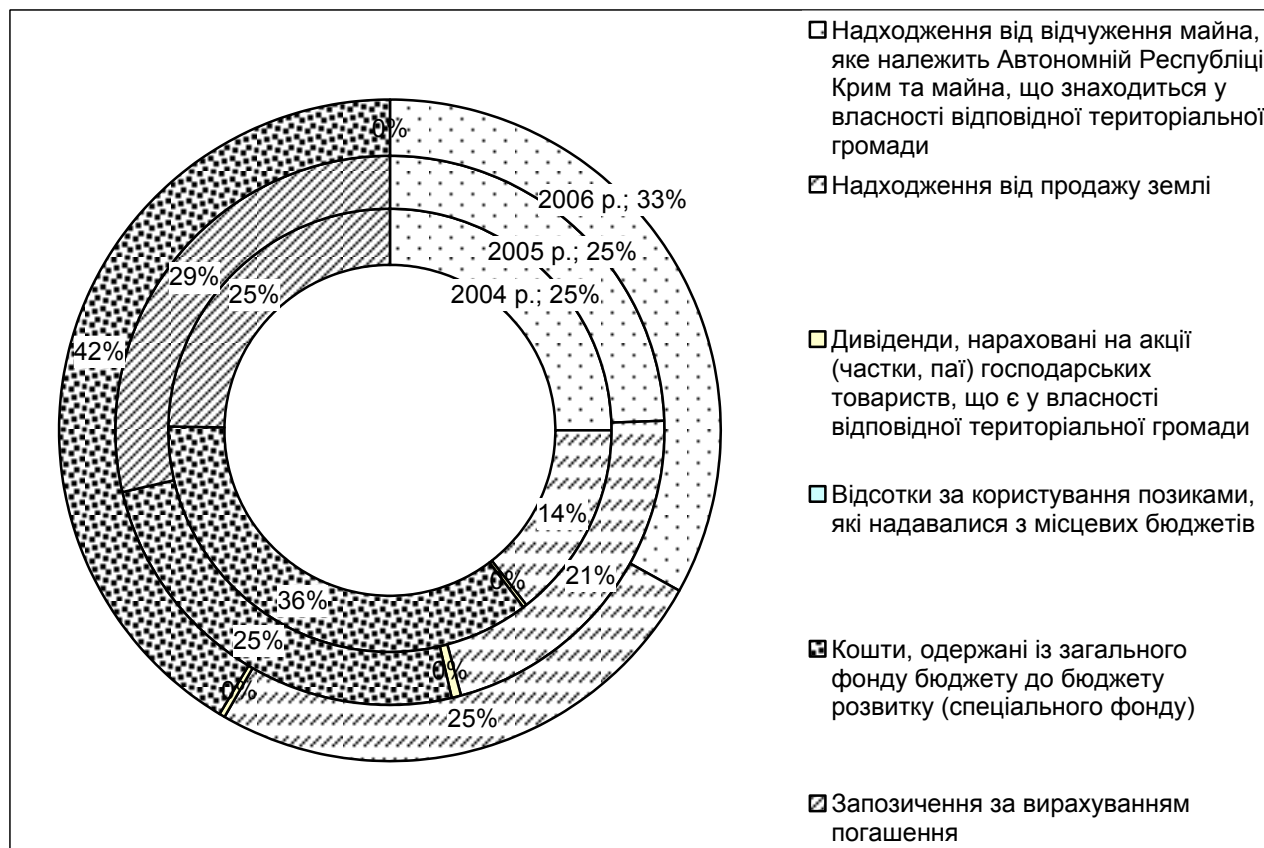


Рис. 2.16. Структура надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів України в 2004–2006 рр.*

Інші доходи спеціального фонду місцевих бюджетів є основним джерелом фінансування інвестицій в охорону навколишнього природного середовища (за їхній рахунок у 2005 р. було здійснено 96,2% капіталовкладень місцевих бюджетів у цю сферу), а також у реальний сектор економіки (95,7% – сукупного обсягу згаданого виду інвестицій). Крім цього, переважна частина інвестицій в інфраструктуру, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів (79,9%), також фінансується за рахунок вказаного джерела.

Значна частина інвестицій місцевих бюджетів здійснюється за рахунок коштів загального фонду. Обсяг капітальних видатків, що фінансувалися за

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

рахунок цього джерела, в 2004–2005 рр. дорівнював, відповідно, 2,7 млрд. грн. та 2,2 млрд. грн., що становило, відповідно, 36,1% та 26,3% сукупного обсягу вищевказаних інвестицій. Ще більшу частку кошти загального фонду місцевих бюджетів, за рахунок яких здійснюються капітальні видатки, протягом цього періоду, займали в районних бюджетах: у 2004 р. – 45,7%, а в 2005 р. – 49,6%. Це пояснюється обмеженими можливостями відповідних органів місцевого самоврядування наповнювати бюджет розвитку. Серед усіх видів інвестицій з місцевих бюджетів найбільшу роль кошти загального фонду відіграють у фінансуванні капітальних видатків для забезпечення соціального захисту населення та інвестуванні в бюджетний сектор. У 2005 р. їхня частка становила, відповідно, 47,6% та 44,3% від загального обсягу інвестицій, спрямованих на зазначені цілі.

Помітно меншим, порівняно з державним бюджетом, є значення власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у фінансуванні видатків капітального характеру. Загалом за рахунок цього джерела в 2004 р. було профінансовано капітальних видатків на суму 646,2 млн. грн., або 8,5% від їх загального обсягу, в 2005 р., відповідно, 756,1 млн. грн., або 9,2% (див. табл. 2.5). У період 2004–2005 рр. найбільшу частку в інвестиційних видатках власні надходження бюджетних закладів займали в сільських бюджетах (відповідно 21,7% та 32,5%), що зумовлено значною обмеженістю цього виду бюджетів у залученні інших джерел фінансового забезпечення інвестиційних потреб.

Дослідження інвестицій місцевих бюджетів України засвідчило значні відмінності в їхніх обсягах у регіональному розрізі. У 2004 р. із загальної суми капітальних видатків місцевих бюджетів 7 576,3 млн. грн., на три регіони з найменшим обсягом бюджетних інвестицій припадало лише 2,9% їх сукупної величини, в той час коли на три регіони з найбільшими капітальними видатками – 42,8% (рис. 2.17). У 2005 р. ця диспропорція ще більше поглибилася. Так, на три регіони з найменшим розміром інвестицій припадало 2,4% їх загального обсягу інвестицій, тоді як питома вага трьох регіонів з

найбільшими показниками вказаних видатків становила 52,3%. У наступному році ситуація істотно не змінилася, оскільки сукупна частка інвестицій трьох регіонів із найменшими обсягами становила 2,8%, в той час, коли аналогічний показник для трьох регіонів із найбільшими значеннями дорівнював 42,6%. Це свідчить про значну нерівномірність у розподілі видатків розвитку місцевих бюджетів між регіонами України.

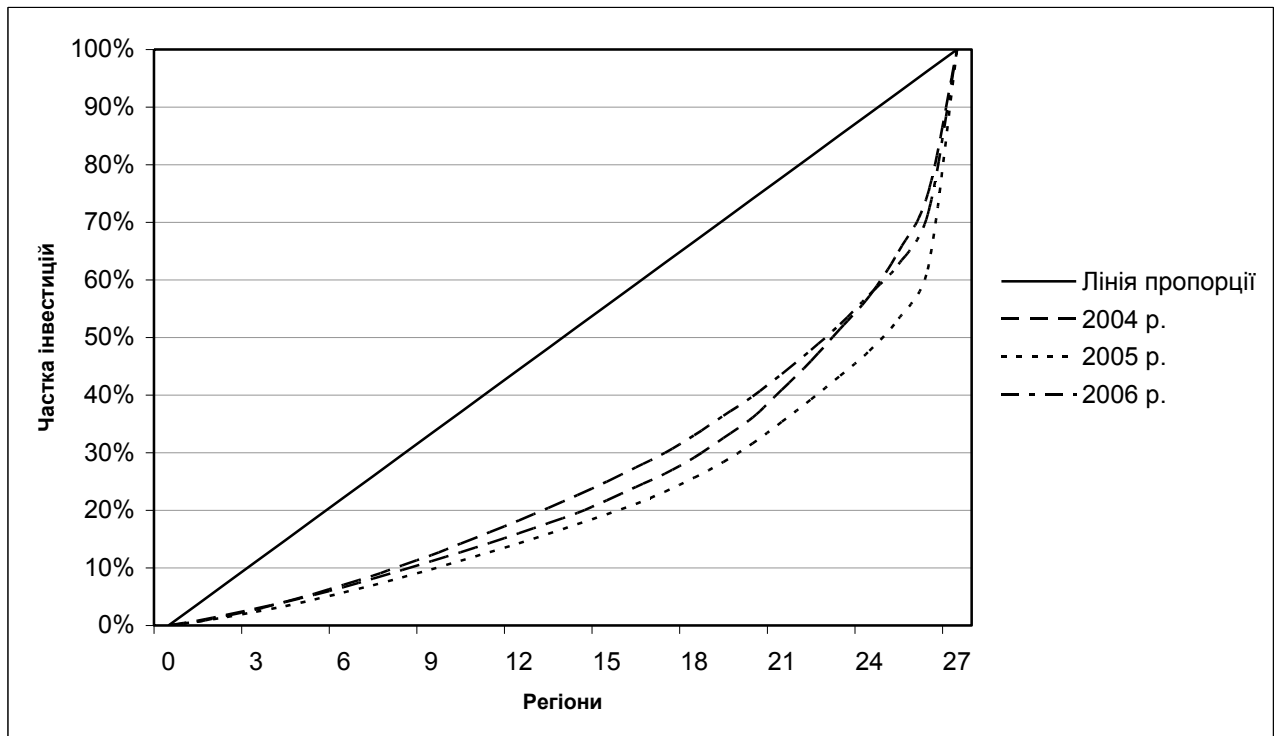


Рис. 2.17. Регіональний розподіл капітальних видатків місцевих бюджетів України в 2004–2006 рр.*

Доречно зазначити, що такого характеру відмінності стосуються усіх видів бюджетних інвестицій (додаток Н). Беззаперечним лідером за обсягом усіх видів інвестиційних видатків з місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду було місто Київ, у той час як справжнім аутсайдером залишалася Тернопільська область. Розбіжності в абсолютних показниках цих регіонів щодо обсягів здійснених капіталовкладень у бюджетний сектор у 2004 і 2005 рр. становили, відповідно, 18,4 та 39,0 рази, інвестицій в інфраструктуру – 49,1 та 93,2 рази, інвестицій у реальний сектор економіки – 40,3 та 71,2 рази.

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

Істотна відмінність існує не лише між абсолютними обсягами інвестицій у різних регіонах, що здебільшого пояснюється об'єктивними факторами, а й між показниками капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення (табл. 2.6). Якщо середнє значення показника інвестицій місцевих бюджетів, що припадають на одну особу, становило в 2006 р. 261,8 грн., то для м. Києва цей показник становив 1 307,9 грн., Чернівецької області – 316,7 грн., Одеської області – 269,8 грн., Запорізької області – 259,2 грн., Автономної Республіки Крим – 258,0 грн. У той же час, у Тернопільській області на одного жителя припадало лише 114,6 грн. капітальних видатків з місцевих бюджетів, у Кіровоградській – 126,0 грн., Чернігівській області – 140,0 грн. Таким чином, досягнутий у м. Києві найвищий рівень у 11,4 рази перевищує рівень Тернопільської області. Значні відмінності між вказаними показниками спостерігаються протягом 2000–2006 рр. Однак, слід зауважити, що ступінь диспропорцій особливо різко зростає, починаючи з 2003 р., що пояснюється недосконалістю системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів.

Суттєва диференціація в розподілі бюджетних інвестиційних ресурсів на регіональному рівні, безумовно, спричинить ще більші диспропорції в соціально-економічному розвитку. Території, які неспроможні отримувати достатні бюджетні ресурси внаслідок нерозвиненості податкової бази, не здатні здійснювати капітальні видатки з місцевих бюджетів у належних обсягах.

Істотні міжрегіональні диспропорції в обсягах бюджетних інвестицій здебільшого зумовлені неоднаковою спроможністю органів місцевого самоврядування наповнювати бюджети розвитку. Із загального обсягу надходжень бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2004 р. у сумі 4 277,1 млн. грн. на міський бюджет міста Києва припадало 1 828,9 млн. грн., що становить 42,8%. У 2005 р. до бюджету розвитку міста Києва надійшло 2 342,3 млн. грн., що становить 51,8% від загальної величини бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в цьому році, а саме 4 521,2 млн. грн. (додаток Р). Така нерівномірність наповнення останніх, головним чином, спричинена тим, що із сумарного обсягу запозичень місцевих бюджетів, які в

2004–2005 рр. становили, відповідно, 1 062,4 млн. грн. та 1 294,7 млн. грн., на бюджет міста Києва припало більше 98%. У зв'язку з тим, що в 2006 р. до бюджету розвитку міського бюджету Києва не залучалися запозичення, його обсяг зменшився до 1 050,6 млн. грн., а частка у сукупних надходженнях бюджетів розвитку місцевих бюджетів України – до 23,1%.

Сприяти вирішенню цієї проблеми повинні міжбюджетні трансферти, що надаються місцевим бюджетам, зокрема інвестиційні субвенції. Однак, сьогодні відсутні єдині прозорі правила їх розподілу між регіонами. Для інвестиційних цілей використовують значну кількість субвенцій. Так, у 2003 р. місцевим бюджетам було спрямовано 10 субвенцій інвестиційного характеру на суму 422 млн. грн., у 2004 р. – 49 на суму 1 778,8 млн. грн., у 2005 р. – 11 на суму 907,9 млн. грн. Частина інвестиційних субвенцій (у 2004 р. значна їхня частка) призначалася для реалізації конкретних інвестиційних проектів, решта – для вирішення певних проблем регіонального розвитку. Слід зазначити, що формування пакету інвестиційних проектів відбувалося на загальнодержавному рівні, без належного врахування інтересів територіальних громад. Причому, за рахунок ресурсів одного виду субвенцій відбувалося фінансування інвестиційних проектів, що передбачали створення основних засобів, необхідних органам місцевого самоврядування як для виконання делегованих центральною владою, так і їх власних повноважень.

Підсумовуючи проведені дослідження, зазначимо, що практика здійснення капітальних видатків місцевих бюджетів України та формування джерел їх фінансового забезпечення свідчить про недостатні обсяги бюджетних інвестицій, наслідком чого є подальше погіршення стану основних засобів, що перебувають у власності територіальних громад. Функціональну структуру капітальних видатків місцевих бюджетів важко достовірно вивчити у зв'язку з недоліком застосування чинної функціональної класифікації бюджетних видатків на місцевому рівні, що виявляється у віднесенні значної частини інвестицій до групи “Інша економічна діяльність”. Дослідження регіональної структури інвестицій місцевих бюджетів свідчить про зростання ступеня

Таблиця 2.6

**Обсяг інвестицій з місцевих бюджетів України в розрахунку
на одну особу наявного населення в 2000–2006 рр.***

грн.

Назва регіону	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
АР Крим	36,8	61,9	74,1	107,0	195,9	161,2	258,0
Вінницька обл.	14,0	28,3	38,1	63,3	73,0	81,4	161,4
Волинська обл.	14,4	24,4	70,1	56,9	82,0	79,1	162,2
Дніпропетровська обл.	27,7	41,2	61,0	71,1	158,3	133,4	182,8
Донецька обл.	20,4	60,5	47,5	76,1	160,0	150,9	228,7
Житомирська обл.	16,4	25,2	32,8	53,3	89,3	91,4	163,0
Закарпатська обл.	34,2	71,2	62,4	104,5	143,7	109,5	200,2
Запорізька обл.	19,6	31,0	43,0	56,8	111,3	141,1	259,2
Івано-Франківська обл.	47,3	41,6	39,9	72,2	91,3	108,7	175,3
Київська обл.	14,9	38,3	76,1	84,0	138,6	131,0	234,3
Кіровоградська обл.	10,2	21,1	27,4	44,7	105,0	69,8	126,0
Луганська обл.	13,0	44,2	58,9	71,5	111,1	84,2	155,3
Львівська обл.	21,2	53,4	45,0	85,6	140,1	133,9	213,5
Миколаївська обл.	12,3	65,1	58,1	84,5	106,6	82,5	218,1
Одеська обл.	41,9	59,9	70,4	116,6	164,9	133,4	269,8
Полтавська обл.	16,9	42,3	46,0	70,6	112,3	115,8	200,6
Рівненська обл.	20,8	33,8	69,2	71,6	151,9	117,8	212,4
Сумська обл.	31,1	35,8	28,5	62,1	78,6	81,6	159,9
Тернопільська обл.	8,8	17,2	29,8	40,0	55,6	48,7	114,6
Харківська обл.	28,8	51,7	106,6	132,0	170,9	126,7	145,6
Херсонська обл.	11,2	20,2	39,9	51,8	71,3	82,0	168,7
Хмельницька обл.	13,5	23,8	35,3	60,2	85,0	89,6	160,8
Черкаська обл.	16,5	26,0	28,7	56,4	91,5	103,5	228,0
Чернівецька обл.	14,2	31,5	36,6	68,3	101,3	128,0	316,7
Чернігівська обл.	8,5	25,4	34,4	48,0	89,9	95,0	140,0
м. Київ	250,9	466,6	324,1	588,7	723,1	1169,4	1 307,9
м. Севастополь	31,7	90,0	49,4	150,0	216,8	176,7	213,4
Україна	34,1	65,6	68,0	104,6	160,1	174,5	261,8

диспропорцій в їхніх обсягах, що, безумовно, негативно позначається на гармонійності соціально-економічного розвитку держави. Причиною подібних

* Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

відмінностей є неоднакова спроможність органів місцевого самоврядування наповнювати бюджети розвитку місцевих бюджетів. Частково вирішити це завдання можуть інвестиційні субвенції, однак сьогодні відсутній прозорий механізм їх спрямування, який забезпечував би зменшення ступеня міжрегіональних диспропорцій у майбутньому.

Висновки до розділу 2

Здійснивши аналіз сучасної практики планування та реалізації бюджетних інвестицій в Україні, зауважимо:

1. Пріоритети бюджетних інвестицій, встановлені в чинних нормативно-правових актах, не відповідають розумінню сучасної ролі держави в соціально-економічній системі. Це призводить до її надмірного втручання в ті галузі економіки, в яких успішно функціонують економічні суб'єкти приватної та колективної власності, водночас недостатня увага приділяється бюджетному інвестуванню тих секторів економіки, функціонування яких пов'язане із виконанням законодавчо закріплених обов'язків держави.

2. Порядок планування капітальних видатків бюджету є недостатньо регламентований нормативно-правовими актами. Сьогодні відсутній єдиний алгоритм проведення оцінки доцільності бюджетних інвестицій, а процес їх планування включає в себе ряд процедур – планування капітальних вкладень; планування на основі заявленої потреби в капітальних видатках бюджетних установ; планування бюджетних інвестицій у рамках розробки та реалізації державних (регіональних програм); визначення складу і структури інвестиційних трансфертів. Крім того, застосування конкурсного відбору інвестиційних проектів передбачено тільки для нових капітальних вкладень. Внаслідок цього, часто значний вплив на формування інвестиційної складової бюджету мають вплив суб'єктивні чинники. Ще одним суттєвим недоліком процесу планування бюджетних інвестицій є відсутність серед його учасників громадських інститутів.

3. Аналіз інвестиційної складової державного бюджету дозволив встановити, що в останні роки динаміка обсягів та структури бюджетних

інвестицій визначалась високою нестабільністю. Про того ж, найбільші зміни стосувалися капітальних видатків, що фінансуються за рахунок загального фонду та інших доходів спеціального фонду бюджету. Це свідчить про швидку переорієнтацію пріоритетів політичних інститутів, які ухвалюють такі рішення, що дозволяє реалізувати практика складання щорічного бюджету.

4. Дослідження фінансового забезпечення капітальних видатків державного бюджету засвідчило недоліки у визначенні джерел фінансових ресурсів для різних видів бюджетних інвестицій. Залучення власних надходжень бюджетних установ до фінансування їх капітальних видатків обґрунтовується не стільки економічною доцільністю надання певних послуг на платній основі, як обмеженістю асигнувань загального фонду бюджету, які виділяються на інвестиційні потреби згаданих закладів. Закріплення інших доходів спеціального фонду бюджету за певними напрямками бюджетних інвестицій зумовлено не так бажанням зменшити масштаби перерозподілу суспільного багатства та зміцнити фіскальну дисципліну платників обов'язкових платежів до бюджету, як прагненням уникнути додаткового впливу органу, що здійснює оперативне управління бюджетними видатками.

5. Проведений аналіз інвестиційної складової місцевих бюджетів свідчить про недостатність обсягів капітальних видатків. Проявом цього є постійна тенденція до зростання ступеня зносу основних засобів установ комунальної власності у сфері освіти, охорони здоров'я, державного управління. Тим не менше, навіть в умовах неспроможності органів місцевого самоврядування забезпечити достатній рівень укомплектування вказаних закладів основними засобами, необхідними для реалізації визначених законодавством повноважень, значна частина коштів місцевих бюджетів направляється на інвестиції в реальний сектор економіки. Це свідчить про нераціональність структури бюджетних інвестицій на місцевому рівні.

6. Обсяги інвестицій місцевих бюджетів надзвичайно нерівномірно розподілені по регіонах України. Причиною цього є значна диференціація в спроможності органів місцевого самоврядування формувати бюджети розвитку

місцевих бюджетів. До того ж, слід зазначити, що існуюча система міжбюджетних відносин (надання інвестиційних субвенцій) не спрямована на зменшення міжрегіональних диспропорцій місцевих бюджетів у частині капітальних видатків.

Основні результати наукових пошуків, проведених у даному розділі роботи, висвітлені у наукових працях [78, 82, 84, 85, 107, 108; 110; 113, 116, 168].

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ БЮДЖЕТУ

3.1. Ключові напрямки покращення формування та реалізації бюджетних інвестицій

Основне призначення бюджетних видатків – задоволення суспільних потреб населення – є одним із найважливіших завдань влади. Ключем для його розв'язання є здійснення витрат бюджету на засадах справедливості, ефективності, економності та раціональності. Проте, як підтверджує практика, цих принципів не завжди вдається дотримуватися навіть щодо поточних видатків бюджету, не говорячи вже про капітальні. Зважаючи на специфіку останніх, проведення яких набагато більше піддається впливу суб'єктивних чинників, надзвичайно важливо сформувати прозорі й чіткі критерії та пріоритети фінансування бюджетних інвестицій.

Оптимізація інвестиційної складової бюджету передбачає застосування двох груп заходів – удосконалення процедур їх планування й реалізації та коригування кількісних параметрів бюджетних інвестицій і джерел їх фінансового забезпечення. Слід зазначити, що тільки комплексне здійснення цих заходів дозволить вирішити наявні проблеми, пов'язані зі спрямуванням суспільних коштів на інвестиційні цілі, а також підвищити результативність бюджетних інвестицій. Перевага під час реформування інвестиційної складової бюджету повинна надаватися заходам, що передбачають покращення процесу планування та реалізації бюджетних інвестицій. Від цього здебільшого залежать визначення кількісних параметрів капіталовкладень, а також загальноекономічні наслідки перерозподілу фінансових ресурсів економічної системи через бюджет.

Удосконалення формування інвестиційної складової бюджету має базуватись на наближенні пріоритетів бюджетних інвестицій до ролі держави, яку вона повинна відігравати в сучасних умовах у соціально-економічному

розвитку країни. Відповідно до функцій держави у ринковій економіці, а також зобов'язань, визначених Конституцією України та законодавчими актами, основними об'єктами бюджетного інвестування повинні стати ті сектори та галузі економіки, які генерують суспільні блага, крім того, згадані інвестиції можуть направлятися на вирішення інших невідкладних проблем соціального характеру. Необхідність спрямування бюджетних ресурсів для інвестування реального сектору економіки має обґрунтовуватися наявністю загальнодержавного чи регіонального (в разі застосування коштів місцевих бюджетів) ефекту.

Як свідчить практика використання бюджетних асигнувань в Україні, необхідність їх залучення для інвестування в реальний сектор економіки часто обґрунтовується наявністю негативного впливу кризового стану економіки на певні прошарки суспільства. Однак, така інвестиційна підтримка далеко не завжди сприяє покращенню соціального становища останніх і вирішенню наявних суспільних проблем, частіше її наслідком є консервація існуючого стану соціально-економічної системи та відстрочення загострення кризи. Тому передумовою для визначення доцільності спрямування бюджетних інвестицій суб'єктам підприємницької діяльності повинно стати ґрунтовне дослідження існуючих проблем із розмежуванням їх економічної та соціальної складової. Це дозволить узгодити підтримку економічних суб'єктів зі стратегією економічного розвитку держави чи регіону, а розв'язання соціальних проблем здійснювати іншими способами – шляхом розширення доступу до суспільних благ, інфраструктури, а також надання необхідних трансфертів.

Враховуючи важливу особливість капітальних видатків бюджету – наявність довгострокового впливу на соціально-економічний розвиток, який зумовлений тривалим терміном використання основних засобів, потрібно розробити довгострокову стратегію формування інвестиційної складової бюджету. Вона повинна визначати пріоритети спрямування бюджетних інвестицій і джерела їх фінансового забезпечення на тривалу перспективу.

На нашу думку, відповідно до сучасної ролі державного сектору в соціально-економічній системі, пріоритетними напрямками бюджетних інвестицій в Україні повинні стати:

1) формування основних засобів для виробництва послуг, передбачених Конституцією та законами України (насамперед у сфері державного управління, оборони, громадського порядку, правосуддя та безпеки, освіти, охорони здоров'я, а також духовного та фізичного розвитку);

2) створення належної інфраструктури економічного та соціального призначення, в разі, коли це неможливо зробити без залучення бюджетних ресурсів;

3) сприяння соціального захисту населення шляхом забезпечення його членів необхідними основними засобами або через надання трансфертів інвестиційного характеру;

4) вирішення наявних проблем у реальному секторі економіки, а також забезпечення пріоритетних напрямків його розвитку, за умови, що залучення бюджетних коштів дозволяє це здійснити в найраціональніший спосіб, а також справляє позитивний вплив на соціально-економічний розвиток країни чи регіону загалом;

5) реалізація інших важливих заходів, які неможливо здійснити без залучення коштів бюджету, що справляє позитивний ефект на соціально-економічну систему країни чи регіону.

Необхідною умовою планування інвестиційної складової державного бюджету є узгодження обсягів і структури інвестицій з планом соціально-економічного розвитку країни. Значною мірою досягненню вказаної умови може сприяти надання бюджетних асигнувань на інвестиційні потреби в межах реалізації державних цільових програм. Однак, зважаючи на виявлені недоліки у цій сфері, цьому повинна передувати детальна ревізія вже ухвалених програм на предмет їхньої економічної ефективності та фіскальної спроможності держави чи органів місцевого самоврядування їх реалізувати. Концентрація бюджетних ресурсів для фінансування вузького кола пріоритетних цільових

програм дасть змогу підвищити результативність бюджетних інвестицій зокрема та державного управління загалом.

Основою покращення планування капітальних видатків з державного та місцевих бюджетів України повинно стати запровадження прозорих і формалізованих підходів до розробки пропозицій щодо спрямування асигнувань на інвестиційні цілі, проведення оцінки та конкурсного відбору інвестицій, які чітко визначали б коло учасників і послідовність дій, а також їхні права й обов'язки. Розвиток демократичних процесів в Україні має передбачати розширення участі громадськості у процесах формування та реалізації інвестиційної складової бюджету. Це обмежить домінування інтересів владних інститутів при розподілі бюджетних ресурсів, які, часто, є відмінними від суспільних. Крім того, залучення громадських організацій сприятиме кращому ставленню платників податків до виконання своїх обов'язків і зменшенню у них мотивації до ухилення від оподаткування.

Враховуючи підсумки теоретичних досліджень особливостей оцінки доцільності бюджетних інвестицій, проведених у першому розділі дисертаційної роботи, нами розроблено алгоритм дослідження пропозицій щодо надання бюджетних асигнувань капітального характеру, що складається із кількох етапів, послідовність яких має чітко визначений порядок (рис. 3.1). Побудова алгоритму відповідає сформульованим раніше принципам проведення оцінки доцільності бюджетних інвестицій. Це робить можливим отримання об'єктивних результатів такого дослідження при оптимізації витрат на його здійснення.

В основу алгоритму дослідження на предмет доцільності бюджетних інвестицій закладено принцип пріоритетного здійснення бюджетних видатків на виробництво бюджетних послуг, гарантованих Конституцією та законами України. У зв'язку з цим, для позитивного висновку про схвалення таких інвестицій достатньо встановити наявність відхилення від стандартів безпеки експлуатації основних засобів або відхилення від норм мінімальної

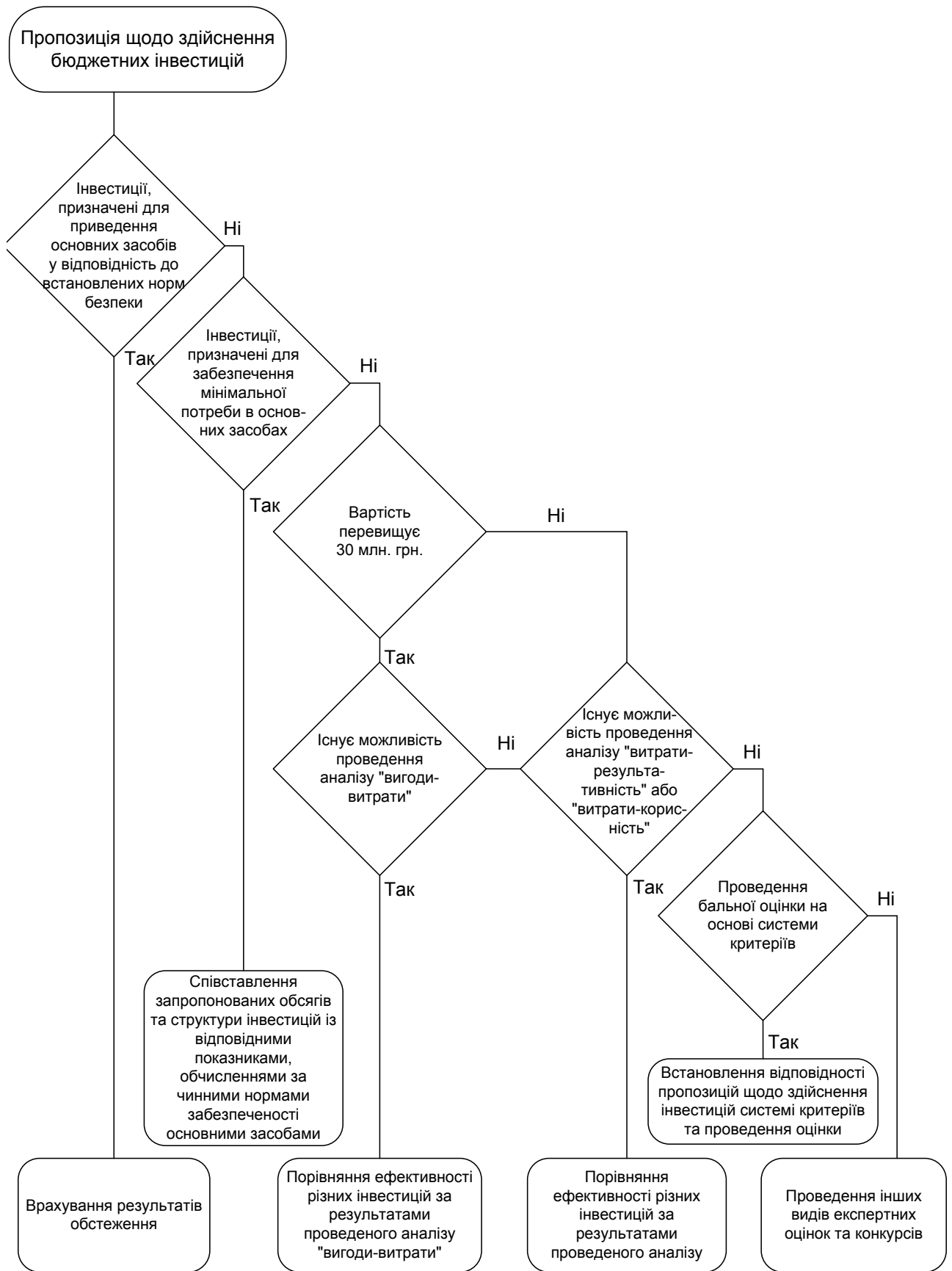


Рис. 3.1. Алгоритм дослідження доцільності бюджетних інвестицій.

забезпеченості основними фондами, що використовуються для виробництва законодавчо визначених бюджетних послуг. Таким чином, необхідний обсяг інвестицій у такому разі дорівнюватиме вартості придбання або створення необоротних активів, що дозволяють усунути виявлені розбіжності.

Можливість проведення об'єктивного дослідження доцільності бюджетних інвестицій залежить від наявності повної та достовірної інформації про обсяг і стан основних засобів, що використовуються для виробництва бюджетних послуг. Однак касовий метод бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, що сьогодні застосовується в Україні, не дозволяє отримувати необхідні відомості про нефінансові активи на регулярній основі. Зважаючи на це, вважаємо, що передумовою запровадження прозорих правил формування інвестиційної складової бюджету повинно стати проведення суцільної інвентаризації наявних основних засобів, що використовуються на вищевказані цілі.

У процесі проведення інвентаризації мають бути детально обстежені фактична наявність та стан будівель і споруд бюджетних установ, об'єктів інфраструктури й обладнання, яким вони оснащені. Лише в цьому випадку консолідована інформація забезпечить об'єктивні відомості щодо таких важливих питань як забезпеченість основними засобами головних розпорядників бюджетних коштів, стан інфраструктури в регіонах країни тощо. Проведене дослідження дасть змогу зафіксувати факти невідповідності основних засобів чинним нормам безпеки, виявити дисбаланси в забезпеченні ними установ, що надають однакові види послуг, а також реально визначати нормативи забезпеченості основними засобами.

Зважаючи на важливість результатів обстеження наявного стану основних засобів для прийняття рішення про розподіл бюджетних коштів, потрібно забезпечити об'єктивність його проведення. З цією метою доцільно залучати до вказаного обстеження осіб, які не пов'язані з діяльністю досліджуваних об'єктів. В окремих випадках, особливо для дослідження стану

масштабних об'єктів, краще залучати структури, що спеціалізуються на оцінці основних засобів.

У разі неможливості обґрунтувати доцільність бюджетних інвестицій потребою приведення основних засобів до безпечного стану експлуатації або забезпечення мінімальної потреби в них для виробництва обов'язкового переліку бюджетних послуг, потрібно застосовувати можливі способи оцінки ефективності капіталовкладень. Використання відомого методу оцінки ефективності суспільних інвестицій аналізу “вигоди-витрати” залежить від результативності проведення останнього (сукупні вигоди від нього повинні перевищувати сукупні витрати), а також від наявності детальних рекомендацій щодо застосування цього методу та наявності фахівців відповідної кваліфікації.

Враховуючи складність застосування аналізу інвестиційних проектів “вигоди-витрати” та відсутність практичного досвіду, в перші роки використання методу буде значно обмеженим. На нашу думку, існують підстави для встановлення граничної мінімальної вартості інвестиційних проектів, щодо яких доцільно застосовувати цей метод оцінки на рівні, який визначений в країнах Європейського Союзу – 5 млн. євро. Цю пропозицію зроблено, незважаючи на те, що існують певні аргументи для встановлення вказаної межі у меншому розмірі, відповідно до значно нижчих абсолютних обсягів бюджетних інвестицій в розрахунку на одну особу наявного населення в Україні порівняно з європейськими країнами. Оскільки варто враховувати порівнянність цін на значну кількість інвестиційних товарів, а також відсутність практичного досвіду застосування цих методик у нашій країні, що вимагатиме витрачання більших ресурсів на їх проведення, а також негативно впливатиме на достовірність результатів.

Значно звужать сферу застосування аналізу “вигоди-витрати” труднощі застосування прямих, а також низки непрямих методів оцінки вартісної величини вигоди, отриманої суспільством від реалізації інвестиційних проектів. На наш погляд, найкращий спосіб вирішення цієї проблеми в багатьох випадках полягає в залученні до реалізації проекту членів територіальних громад на

умовах співфінансування. Для таких цілей частка фінансових ресурсів, отриманих від населення, може бути встановлена на низькому рівні. В цьому разі, незважаючи на незначні обсяги додатково акумульованих інвестиційних ресурсів, можна буде вирішити проблеми недосконалої інформаційного забезпечення подібних досліджень, а також некоректності відповідей під час соціологічних опитувань. Крім того, описаний підхід дозволить істотно підвищити дієвість громадського контролю за реалізацією інвестиційних проектів, що є запорукою мінімізації бюджетних правопорушень та високої ефективності суспільних інвестицій.

Сьогодні досвід залучення фінансових ресурсів територіальних громад до реалізації інвестиційних проектів, основна частка у фінансуванні яких належить коштам бюджету та міжнародних кредиторів, накопичено Українським фондом соціальних інвестицій. Інвестиційні ресурси Фонду спрямовуються, зокрема, на реалізацію мікропроектів у двох районах кожної з 24 областей, відібраних за критеріями бідності. Відбір інвестиційних проектів здійснюється із врахуванням інтересів мешканців відповідних населених пунктів. На нашу думку, показники вартості інвестиційних проектів Фонду, здійснення яких передбачає наявність згоди громади брати участь у їх співфінансуванні, найбільш реально відображають цінність основних засобів суспільного призначення, що створює передумови для використання згаданих індикаторів для оцінки ефективності інших бюджетних інвестицій за допомогою аналізу “вигоди-витрати”.

На перших етапах запровадження формалізованих способів оцінки, особливо методу “вигоди-витрати”, їхнє практичне застосування буде обмежене певними видами бюджетних інвестицій або, навіть, окремими проектами. Тому важливим способом, що підвищить прозорість оцінки доцільності спрямування бюджетних коштів на інвестиційні потреби в сучасних умовах, є застосування бальної оцінки на основі системи критеріїв.

Враховуючи відповідність запропонованих проектів встановленим критеріям пріоритетності бюджетного інвестування, можна буде визначати

загальну суму балів, яку набере кожен з них, що дасть можливість об'єктивно оцінити інвестиційні проекти та прийняти зважене рішення щодо спрямування капітальних видатків. До того ж, використання методу бальної оцінки сприятиме покращенню прозорості та зрозумілості процедури пошуку найдоцільніших об'єктів для бюджетного інвестування. Отже, система конкурсного відбору проектів повинна забезпечити вкладення коштів бюджетів розвитку в ті з них, які характеризуються найвищими показниками соціально-економічної ефективності.

Конкурсну оцінку пропозицій щодо бюджетних асигнувань капітального характеру доцільно проводити як в межах підготовки бюджетного запиту головним розпорядником коштів, так і в процесі аналізу поданих запитів фінансовими органами. В першому випадку головні розпорядники коштів можуть самостійно розробляти критерії оцінки та встановлювати відповідні бали, що присвоюються тому чи іншому критерію. В другому випадку процедура оцінки повинна бути уніфікована для всіх поданих пропозицій щодо здійснення бюджетних інвестицій і належати до єдиного алгоритму такої оцінки.

Конкурс з відбору інвестиційних проектів, запропонованих головними розпорядниками коштів, краще проводити у два етапи: на першому – відбирати ті з них, які відповідають встановленим обов'язковим критеріям; на другому – проводити ранжування запропонованих проектів відповідно до єдиної системи оцінювання. При цьому інвестиційний проект, фінансування якого проводиться за рахунок коштів бюджету розвитку місцевого бюджету, на нашу думку, повинен відповідати таким основним вимогам:

- сприяти вирішенню проблеми, що є пріоритетною для населення країни;
- відповідати програмі економічного та соціально-культурного розвитку держави або адміністративно-територіальної одиниці;
- забезпечувати високий економічний або соціальний ефект;
- сприяти покращенню якості життя населення країни або членів територіальної громади;

- відповідати фінансовій спроможності державного або місцевого бюджету;
- бути позбавленим альтернативного джерела фінансового забезпечення, внаслідок чого проект неможливо реалізувати без повного або часткового фінансування за рахунок державного чи місцевого бюджету.

Незавершеним інвестиційним проектам високого ступеня готовності повинні надаватися пріоритети перед новими. Якщо проект стосується проведення капітального ремонту, то він повинен мати переваги перед проектом, який передбачає придбання основних фондів. При проведенні оцінки на другому етапі конкурсного відбору пріоритетними потрібно вважати й ті інвестиційні проекти, що передбачають залучення додаткових фінансових ресурсів з інших джерел. Важливим критерієм доцільності проекту є також його позитивний вплив на динаміку зайнятості населення, покращення стану навколишнього середовища.

Система відбору повинна передбачати можливість висунення пропозицій щодо здійснення бюджетних інвестицій широким колом учасників, зокрема, громадськими інститутами. Наявність альтернативних пропозицій створює необхідні передумови для відбору найкращих із запропонованих інвестиційних проектів та зужує можливості для фінансування капітальних вкладень, орієнтованих на вирішення другорядних завдань.

Призначенням вищеописаного алгоритму є встановлення можливостей застосування конкретного способу обґрунтування доцільності бюджетних інвестицій. Тому він не може бути використаний для визначення послідовності включення до бюджету пропозицій щодо здійснення капітальних видатків. Справа в тому, що, як засвідчують результати проведеного дослідження, реалізація бюджетних інвестицій в Україні відбувається в умовах значного інвестиційного попиту, що зумовлено недостатнім обсягом бюджетних асигнувань капітального характеру, виділених у попередні роки. В такому разі можуть створюватися передумови для включення в бюджет лише інвестиційних проектів, спрямованих на приведення до безпечного стану

експлуатації та мінімальних потреб забезпеченості основними засобами, які використовуються для виробництва передбаченого переліку бюджетних послуг, що призводитиме до відсутності ресурсів для фінансування інших високоєфективних капіталовкладень. Тому формування набору і структури бюджетних інвестицій повинно відбуватися із дотриманням принципу збалансованості, який передбачає виважений розподіл ресурсів між усіма пріоритетними напрямками інвестування, зважаючи на наявні проблеми та цілі розвитку держави.

Основне призначення бюджетних інвестицій полягає в реалізації алокаційної функції суспільних фінансів, яка ефективніше здійснюється в умовах децентралізації владних повноважень і бюджетних ресурсів. Тому, на нашу думку, цю обставину варто враховувати при визначенні оптимального співвідношення капітальних видатків центрального і місцевих бюджетів в Україні. Орієнтиром для цього можуть бути відповідні показники країн Європейського Союзу, зокрема, держав Центральної Європи, котрі нещодавно набули статусу згаданого об'єднання. Як видно з рис. 3.2, співвідношення між інвестиціями центрального та місцевих бюджетів в Україні є одним з найбільших серед розглянутих країн. Крім того, в останні роки спостерігається тенденція до збільшення частки капітальних видатків державного бюджету в загальному обсязі. Тому однією з передумов підвищення ролі бюджетних інвестицій у соціально-економічному розвитку країни загалом повинна стати децентралізація у цій сфері.

Зважаючи на наявність довго- та короткострокового впливу бюджетних інвестицій на економічну систему, при встановленні оптимальної величини як сукупних капітальних видатків, так і окремих їх видів, слід керуватися принципом стабільності. Це зумовлено тим, що випереджаюче реагування органів влади через заходи бюджетної політики на зміни економічної кон'юнктури ускладнюється втратами часу при прийнятті рішень, пов'язаних із проходженням певних процедур, значним впливом політичних факторів, а також проблемою забезпечення надійними довгостроковими прогнозами [187,

с. 13]. Тому стабілізуючого ефекту при реалізації інвестиційної складової бюджету можна досягти завдяки збереженню капітальних видатків приблизно на однаковому рівні. У цьому випадку забезпечення стабільності бюджетних інвестицій в умовах наявності певних циклічних змін обсягів капіталовкладень у приватному секторі сприятиме згладженню коливань сукупних обсягів інвестицій і позитивно позначиться на стабілізації інших макроекономічних параметрів.

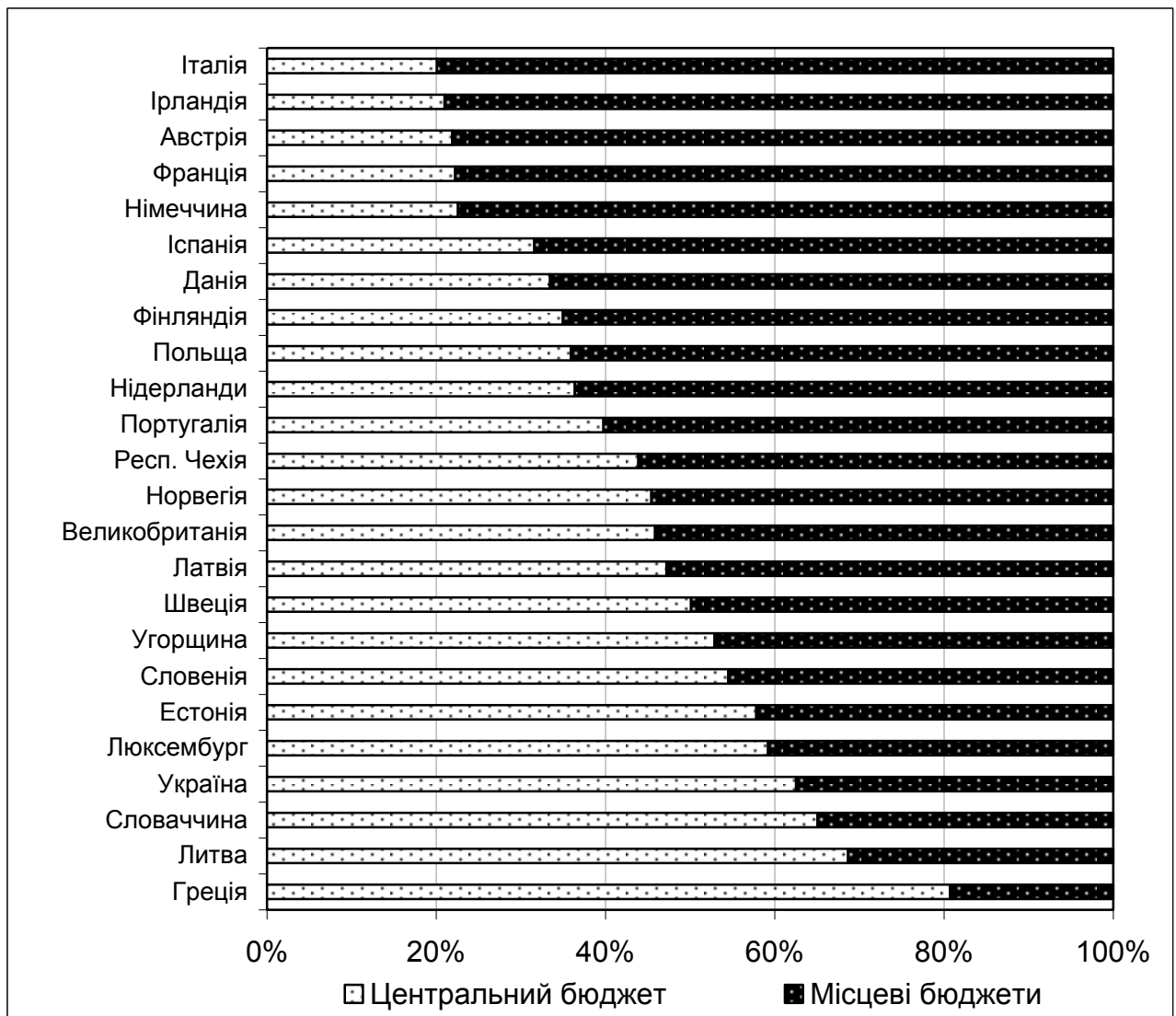


Рис. 3.2. Структура бюджетних інвестицій у країнах Європейського Союзу та в Україні у 2004 р. [91].

Важливе значення для удосконалення планування інвестиційної складової бюджету має запровадження середньострокового бюджетного

планування, яке сприятиме зниженню ризиків припинення бюджетного фінансування в наступних роках, а також дасть змогу враховувати обсяги поточних видатків на утримання споруджених об'єктів.

Реформування структури інвестицій як державного, так і місцевих бюджетів України, на нашу думку, повинно передбачати розширення участі держави у виробництві, перш за все, суспільних благ. Натомість, економічна діяльність держави, що передбачає конкуренцію з приватним сектором, повинна поступово обмежуватися, тому збільшення обсягів інвестиційної складової бюджету має відбутися насамперед за рахунок нарощування інвестицій у бюджетний сектор та інфраструктуру.

Спрямовуючи інвестиції в бюджетний сектор, необхідно вирішувати проблему значної диференціації капітальних видатків установ, що здійснюють різні функції та підпорядковуються різним головним розпорядникам коштів. Причиною такої диференціації переважно є неоднакові можливості бюджетних закладів отримувати власні надходження, за рахунок яких фінансується значна частка інвестицій бюджетного сектору. Визначаючи джерела забезпечення інвестиційних видатків бюджетних установ, слід враховувати фіскальну обмеженість загального фонду бюджету та можливість залучення власних надходжень без негативних наслідків для споживачів бюджетних послуг.

З метою уникнення непередбаченого законодавством фіскального тиску на реальний сектор економіки, бюджетні установи не повинні залучати власні надходження за виконання обов'язкових процедур, передбачених законодавством або без надання певних послуг платникам коштів. До цих установ належать насамперед ті, що виконують загальнодержавні функції, а також функції із забезпечення громадського порядку, правосуддя та безпеки. Їхні інвестиційні потреби повинні забезпечуватися винятково за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Зважаючи на те, що кращі можливості отримання власних надходжень бюджетними установами не завжди пов'язані з більшою ефективністю їх діяльності, необхідно передбачити можливості зменшення асигнувань

загального фонду для вказаних закладів, а також, в окремих випадках, механізм перерозподілу отриманих таким чином надходжень. Слід зазначити, що ціна більшої частини послуг бюджетних установ формується на ринкових засадах під впливом попиту та пропозиції. Передумовою перерозподілу ресурсів повинно бути визначення вартості послуг бюджетних закладів на основі їх фактичної собівартості, в тому числі з урахуванням величини амортизації основних засобів. Це дозволить обчислювати фінансовий результат від діяльності бюджетних закладів, пов'язаної з отриманням власних надходжень, і при одержанні позитивного значення ухвалювати рішення про спрямування ресурсів на передбачені законодавством цілі.

Не піддаючи сумніву необхідність запровадження заходів, спрямованих на підвищення ефективності бюджетних інвестицій в інфраструктуру, слід зазначити, що в останні роки в Україні їхні обсяги не дають змоги реалізувати всі поставлені завдання. Зважаючи на обмеженість бюджету в суттєвому нарощенні обсягів цього виду капіталовкладень, розширення державного регулювання інвестиційних процесів може відбуватися не лише за рахунок різкого зростання бюджетних асигнувань, а й завдяки застосуванню інших форм участі держави у фінансуванні інфраструктурних проектів.

Перспективним напрямком участі держави у фінансуванні капітальних видатків є реалізація проектів спільно з приватним сектором. Про його перспективність свідчить досвід розвинутих країн, де в найважливіших сферах суспільної діяльності широко розповсюджене поєднання державного й приватного фінансування, особливо це стосується розвитку соціальної та виробничої інфраструктури.

Переваги вищезгаданого способу, порівняно з традиційним стовідсотковим бюджетним фінансуванням, чітко демонструє практика здійснення інвестиційних проектів у Великобританії. Так, при їх реалізації консорціумом держави та приватних партнерів набагато рідше трапляються випадки перевищення фактичної вартості здійсненого проекту над плановою,

частіше дотримуються строки введення об'єктів в експлуатацію, істотно кращою є якість споруджених об'єктів [211, с. 3].

Чи не найбільшого реформування сьогодні потребують бюджетні інвестиції, що направляються в реальний сектор економіки. На нашу думку, в останні роки для надання інвестиційних трансфертів підприємствам витрачається надмірна кількість бюджетних ресурсів. Значні обсяги капітальних трансфертів призводять до того, що окремі групи індивідів отримують вигоди від перерозподілу фінансових ресурсів за рахунок інших. Варто зазначити, що забезпечити справедливість такого перерозподілу дуже складно, тим більше в умовах нерозвинутої демократії, недостатньої прозорості та відкритості бюджетного процесу, що склалися в Україні. Тому вважаємо, що підвищенню ефективності бюджетної політики сприятиме відхід від практики надання значних обсягів капітальних трансфертів дуже обмеженому колу галузей та підприємств.

У тих галузях народногосподарського комплексу, де ціни на продукцію регулюються державою, тарифи повинні містити витрати на відновлення основних фондів. Це дозволить підприємствам вирішувати питання фінансування більшої частини інвестиційних проектів без залучення капітальних трансфертів з бюджету. Натомість, вивільнені суспільні фінансові ресурси можна буде направити на стимулювання інвестиційної активності суб'єктів підприємницької діяльності, які допомагають досягати пріоритетних цілей розвитку економіки країни.

Сприятиме зростанню дієвості інвестицій повинно зміщення акцентів зі спрямування трансфертів збитковим галузям народного господарства до надання інвестиційних кредитів з метою формування конкурентоспроможної економіки інноваційного типу.

Беручи до уваги масштаби необхідної трансформації економіки України та значний потенціал вирішення наявних проблем за рахунок кредитування інвестиційних проектів, можна стверджувати, що сучасна вітчизняна банківська система не володіє фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення попиту

на інвестиційні кредити. Причиною цього є насамперед низький рівень капіталізації та недостатність довгострокових ресурсів банківських установ, що призводить до зростання розриву між строковістю їхніх активів і пасивів. Серед довготермінових фінансових ресурсів, які доступні для банківської системи України, основна маса (98%) знаходиться на міжнародних фінансових ринках, до того ж, тільки в іноземній валюті [208]. Крім того, невисокі кредитні рейтинги вітчизняних банків зумовлюють значну вартість таких запозичень, а залучення кредитів в іноземній валюті спричиняє виникнення додаткових ризиків в економіці нашої країни.

Частково вирішити завдання насичення реальної економіки довгостроковими фінансовими ресурсами, зниження їх вартості для позичальників, створення можливостей для реалізації масштабних інвестиційних проектів можна шляхом спрямування бюджетних коштів у формі інвестиційних кредитів суб'єктам підприємницької діяльності. При цьому, з метою забезпечення належного рівня управління інвестиційними кредитами, на нашу думку, доцільним є делегування відповідних функцій фінансово-кредитній установі, що функціонує як самоврядна підприємницька структура. Функціонування банків розвитку дає змогу спрямовувати на реалізацію пріоритетних проектів не лише бюджетні асигнування, а й ресурси, які залучаються на міжнародних фінансових ринках під гарантії уряду. Крім того, застосування специфічних умов надання інвестиційних кредитів дозволяє залучати ресурси суб'єктів підприємницької діяльності для співфінансування важливих інвестиційних проектів. Так, практика функціонування Банку розвитку Казахстану свідчить про те, що на один долар інвестицій цього банку відбувається залучення одного долару інших інвесторів-учасників співфінансування схвалених банком проектів [9, с. 85]. Зарубіжний досвід країн з економікою трансформаційного типу, а також розвинених країн світу свідчить про важливу роль державних інститутів розвитку в механізмі фінансування бюджетних інвестицій [74, с. 12].

Значне зростання в останні роки обсягів фінансових ресурсів, які акумулюються в бюджетній системі України, дає змогу суттєво активізувати роль держави у забезпеченні інвестиційними ресурсами реального сектору економіки. Це дозволить з часом відновити баланс між стимулюванням споживчого попиту населення шляхом підвищення соціальних виплат з бюджету та заохоченням інвестиційної активності, що, відповідно, сприятиме задоволенню зростаючого попиту. Досягнення вказаної рівноваги є необхідною умовою забезпечення стійких темпів економічного зростання в Україні. У цьому контексті, зважаючи на позитивний досвід зарубіжних країн щодо функціонування інститутів розвитку, слушною є пропозиція залучення державних банківських установ до роботи з інвестиційними кредитами, що надаються за рахунок бюджетних коштів.

Загалом, підвищення дієвості бюджетних інвестицій повинно базуватися не стільки на зростанні їх обсягу, скільки на оптимізації структури інвестиційних видатків і вдосконаленні механізму їх фінансування. Для перетворення бюджетних інвестицій у дієвий інструмент підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки необхідно здійснювати їх формування на основі науково обґрунтованих критеріїв із обов'язковим забезпеченням узгодження програм соціально-економічного розвитку та бюджетної політики держави.

3.2. Удосконалення фінансового забезпечення бюджетних інвестицій

Значною мірою проблема незадовільного стану основних фондів, що використовуються в процесі виробництва бюджетних послуг, зумовлена вадами фінансового забезпечення бюджетних інвестицій в Україні. Протягом тривалого періоду в умовах глибокої економічної кризи держава фактично була позбавлена можливості здійснювати необхідні капіталовкладення за рахунок бюджетних ресурсів. Беручи до уваги той факт, що ще в радянський період у галузях соціально-культурної сфери існував дисбаланс між працею та

капіталом на користь першої [189, с. 29], різке зниження обсягів бюджетних інвестицій у середині 1990-х рр. призвело до суттєвого погіршення стану успадкованих основних фондів, що поставило під загрозу подальше виконання державою своїх функцій на належному рівні.

Покращення фінансування бюджетних інвестицій повинно передбачати формування оптимальних обсягів капіталовкладень із дотриманням при цьому принципів, визначених у першому розділі дисертації (див. с. 49-50). До того ж, при розробці пропозицій щодо вдосконалення фінансового забезпечення бюджетних інвестицій необхідно враховувати неоднорідність проблем на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Як видно з рис. 3.3, відсоткове співвідношення обсягів бюджетних інвестицій до ВВП в Україні є істотно вищим, ніж у країнах Європейського Союзу. При цьому варто зауважити, що максимального значення вказаного показника вдалося досягти завдяки значному перевищенню співвідношення інвестицій Державного бюджету України до ВВП над аналогічними індикаторами інших європейських держав. Так, у 2004 р. капітальні видатки державного бюджету нашої країни становили 3,7% від обсягу створеного ВВП, що значно перевищує показники Греції – 3,1%, Люксембургу – 2,6%, Литви – 2,3% та Угорщини – 1,9% [91]. Проте навіть помітне посилення в останні роки інвестиційної спрямованості бюджетів України не дає змоги вирішити проблеми, накопичені протягом тривалого часу.

Враховуючи те, що співвідношення обсягів інвестицій Державного бюджету України до ВВП значно перевищує аналогічні показники європейських країн, подальше збільшення ресурсів державного бюджету, що направляються на інвестиційні потреби, є проблематичним (рис. 3.3). Однак, саме на цьому рівні відсутні чіткі правила використання бюджетних коштів на інвестиційні потреби, що ускладнює збалансований у часі розподіл ресурсів бюджетної сфери та ставить під сумнів дотримання принципів ефективного використання бюджетних інвестицій. Остання проблема має набагато меншу

актуальність для місцевих бюджетів, оскільки сьогодні в їх складі формується бюджет розвитку.

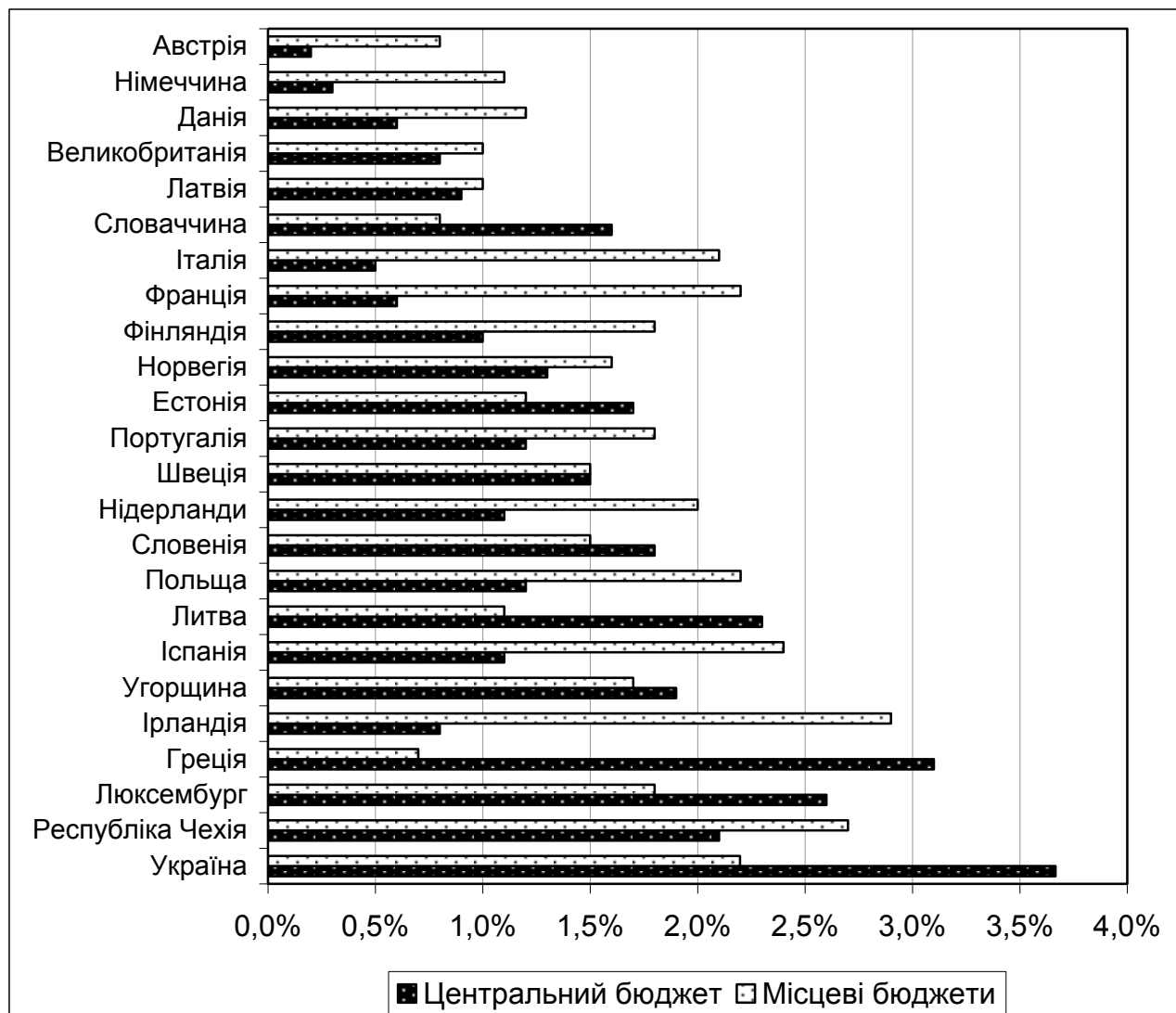


Рис. 3.3. Співвідношення інвестицій державного та місцевих бюджетів країн Європейського Союзу та України до ВВП в 2004 р. *

Зважаючи на вищевказане, пропозиції щодо удосконалення фінансового забезпечення інвестицій державного бюджету стосуватимуться, в основному, оптимізації механізму направлення бюджетних ресурсів на інвестиційні потреби. В той же час, рекомендації щодо покращення фінансування інвестиційних видатків місцевих бюджетів стосуватимуться можливостей оптимізації їх обсягів.

* Складено на основі [91]

Найважливішими напрямками удосконалення механізму фінансового забезпечення інвестицій державного бюджету є:

- налагодження взаємозв'язку між бюджетними надходженнями та витратами, що забезпечує збалансований у часі розподіл суспільних ресурсів;
- реформування порядку спрямування бюджетних коштів загального фонду бюджету на фінансування капітальних видатків;
- перегляд складу доходів спеціального фонду бюджету, що спрямовуються на інвестиції.

Одним із першочергових завдань удосконалення фінансування капітальних видатків державного бюджету повинно стати формування інституційного середовища, яке забезпечувало би збалансований у часі розподіл фінансових ресурсів держави. Повноцінно реалізувати поставлене завдання можна завдяки формуванню у складі державного бюджету бюджету розвитку. Розмежування бюджетних надходжень і видатків на поточні та капітальні дозволяє закріпити взаємозалежність між ними, сприяє збалансованому в часі розподілу бюджетних ресурсів і перешкоджає виникненню істотних диспропорцій між активами та зобов'язаннями держави.

Світовий досвід свідчить про те, що найчастіше джерелом фінансування бюджетних інвестицій є кошти, отримані від відчуження державного майна, надходження від податків на чистий капітал, а також ресурси від розміщення державних запозичень. Крім того, відновлення основних засобів, спожитих у процесі виробництва бюджетних послуг, відбувається за рахунок поточних бюджетних доходів [3, с. 67]. У результаті розмежування джерел фінансування поточних і капітальних видатків бюджету зростає загальна прозорість бюджетного процесу. Вона підвищується завдяки тому, що стають відомими напрямки використання ресурсів, які створюються сучасним поколінням, а також тих коштів, що отримані від діяльності в минулому періоді або зобов'язання за якими переносяться на майбутній час.

Вирішуючи питання про доцільність формування в Україні бюджету розвитку на загальнодержавному рівні, необхідно, крім зазначених позитивних

наслідків, зважати ще й на певні негативні аспекти, що можуть при цьому виникати. Варто зазначити, що значна їхня частина обумовлена характерними рисами бюджетного процесу в нашій країні, а також особливостями соціального та економічного розвитку.

Сьогодні суттєвою перешкодою в запровадженні практики складання бюджету розвитку в складі державного бюджету України є відсутність повної інформації про вартість та амортизацію основних фондів, що використовуються для виробництва бюджетних послуг. Це зумовлено застосуванням касового методу бухгалтерського обліку виконання бюджету. Обмеженість інформації істотно ускладнить визначення обсягу капітальних видатків, що направляються та реновацію спожитих основних засобів, які повинні покриватися за рахунок поточних доходів. Крім того, нині досить проблематично здійснювати бюджетні інвестиції в розширення основних засобів за рахунок коштів, отриманих від приватизації та запозичень. Причиною цього є те, що значні обсяги таких надходжень бюджет отримує в умовах наявності гострої потреби у збільшенні бюджетних асигнувань соціального характеру, обумовленої високими показниками бідності населення. Не сприятиме обґрунтуванню необхідності фінансування великих обсягів капітальних видатків бюджету наявність істотних проблем у порядку їх планування та здійснення.

Імовірність значних негативних наслідків повноцінної реалізації ідеї застосування бюджету розвитку на загальнодержавному рівні в нашій країні ставить під великий сумнів доцільність запровадження його формування у складі державного бюджету. З іншого боку, варто взяти до уваги те, що в сучасних умовах дуже важко спрямовувати необхідні обсяги поточних доходів бюджету на відновлення спожитих основних засобів. Крім того, потрібно враховувати наявність потенційних ризиків для економіки внаслідок спрямування бюджетних надходжень капітального характеру, особливо коштів від приватизації та державних запозичень, на фінансування поточних видатків. Враховуючи зазначене, сьогодні поки що необхідно обмежитися узгодженням джерел фінансування дефіциту державного бюджету та бюджетних інвестицій.

Проблема раціонального використання коштів, отриманих від приватизації державного майна, набуває особливої актуальності в останні роки, коли до бюджету зараховуються значні обсяги таких надходжень. Так, у період 2007–2010 рр. надходження від приватизації повинні становити загалом 37,2 млрд. грн. [33, с. 3]. Використання зазначених ресурсів на фінансування інвестицій в об'єкти інфраструктури створить необхідні передумови для подальшого економічного розвитку країни та покращення умов проживання населення.

У цьому разі кошти, отримані від приватизації державного майна, тільки частково направлятимуться на збільшення обсягу основних фондів, оскільки обмежені поточні доходи бюджету не забезпечують повного відновлення вартості спожитих основних засобів. Незважаючи на те, що при цьому все ж скорочуватиметься сукупна вартість необоротних активів держави, можливість такого зменшення можна обґрунтувати наявністю їх надмірних обсягів. А позитивним наслідком скорочення основних фондів буде насамперед оптимізація структури державної власності відповідно до функцій та ролі держави в економічній системі в сучасних умовах. Залучення до фінансування бюджетних інвестицій позикових ресурсів сприятиме зміцненню економічного потенціалу держави, що, безумовно, створить кращі передумови для погашення отриманих запозичень.

Удосконалення механізму фінансування капітальних видатків за рахунок надходжень загального фонду бюджету має бути орієнтоване на усунення притаманних йому негативних рис. Діючий порядок бюджетного фінансування складається з двох етапів, першим з яких є доведення до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів обсягів затверджених асигнувань, а другим – перерахування коштів з рахунку бюджету до головних розпорядників коштів та від останніх до розпорядників коштів нижчого рівня. Таким чином, створено умови, які призводять до невиправданого зменшення фінансової самостійності розпорядників. Це відбувається всупереч тому, що чинне бюджетне законодавство надає розпорядникам право в межах обсягів, визначених

кошторисом та планом асигнувань, без стороннього втручання визначати, коли брати зобов'язання, а отже, і здійснювати видатки.

Одним зі шляхів вирішення вищеописаних проблем касового виконання бюджетів, на нашу думку, є вдосконалення методу фінансування видатків бюджету. Сучасний рівень розвитку казначейства, яке має добре сформовану внутрішню платіжну систему та розвинене інформаційне середовище, дає змогу забезпечити реалізацію цього завдання. Тому пропонуємо запровадити спосіб фінансування бюджетних видатків, при якому розпорядники бюджетних коштів базового рівня матимуть можливість здійснювати видатки безпосередньо з рахунку бюджету в межах показників розпису. Однак при цьому необхідно проводити додаткову роботу щодо управління залишком коштів на рахунку бюджету.

Чи не найбільшою перевагою запропонованого методу фінансування видатків бюджету, порівняно з діючим, є зростання фінансової самостійності розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів. Дотримуючись показників кошторису та плану асигнувань, розпорядник самостійно визначатиме час взяття того чи іншого зобов'язання і час його оплати. Реформування способу фінансування видатків матиме велике позитивне значення для фінансування бюджетних інвестицій. Адже в умовах “ручного” розподілу бюджетних коштів, як правило, перш за все вони направляються на здійснення поточних видатків. Якщо з певних причин бюджет недотримує заплановані надходження, то кошти на капітальні видатки надаються з запізненням або не надаються взагалі.

Запропоноване реформування механізму здійснення бюджетних інвестицій створить умови для кращого їх використання. Розпорядники бюджетних коштів, отримавши на початку року інформацію про обсяги бюджетних асигнувань капітального характеру, матимуть змогу чітко спланувати виконання тих чи інших робіт щодо створення або придбання основних засобів. У таких умовах бюджетні інвестиції здійснюватимуться рівномірніше протягом року, що, у свою чергу, позитивно впливатиме на економічну систему загалом.

Оптимізація порядку спрямування ресурсів загального фонду державного бюджету на фінансування капітальних видатків спричинить втрату значної частини переваг від закріплення окремих видів доходів бюджету за певними напрямками видатків через механізм спеціального фонду. Тому можна буде істотно скоротити перелік бюджетних доходів, що зараховуються до спеціального фонду державного бюджету і використовуються для здійснення інвестицій. На нашу думку, насамперед варто відійти від практики щорічного визначення переліку видів доходів спеціального фонду в законі про державний бюджету.

Сьогодні, в епоху глобалізації, різко зростає значення регіональних відмінностей у пропонованому наборі бюджетних послуг. У сучасних умовах корпорації доволі легко приймають рішення щодо зміни місця розташування і для того, щоб їх вибір схилити на користь своєї місцевості, влада повинна не тільки забезпечити їм доступ до кваліфікованої робочої сили, транспортної та телекомунікаційної інфраструктури, а й забезпечити надання тих послуг, які дозволяли б залучати й утримувати висококваліфікований персонал. Результати наукових досліджень мотивів міграції працівників розумової праці засвідчили, що їх приваблюють такі атрибути якості життя, як різноманітність, багате культурне середовище, наявність місць для відпочинку і розваг, якісні суспільні освітні послуги, хороші сусіди і низький рівень злочинності [160, с. 363]. Тому великого значення набувають інвестиції місцевих бюджетів, які є джерелом забезпечення суспільних потреб у розвинутій інфраструктурі, індустрії розваг і відпочинку, а також безпосередньо впливають на рівень освіти, охорони здоров'я, безпеки, екології тощо.

Обсяг інвестицій місцевих бюджетів України є недостатнім для створення сприятливих умов для функціонування суб'єктів економічної діяльності та проживання населення. В останні роки максимальне співвідношення обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів України до ВВП спостерігалось в 2004 р. і знаходилося на рівні 2,0%. Воно було нижчим, ніж у багатьох європейських країнах (зокрема, в Ірландії зазначений показник дорівнював

2,9%, Республіці Чехія – 2,7%, Іспанії – 2,3%, Франції – 2,2%, Польщі – 2,2%, Італії – 2,1% та Нідерландах – 2,0% [91]), незважаючи на значно гірший стан основних засобів, що перебувають у власності територіальних громад в Україні. Недостатність обсягів інвестицій місцевих бюджетів підтверджується погіршенням стану інфраструктури, а також основних засобів бюджетного сектору, що утримуються за рахунок коштів вказаних бюджетів. Крім того, спостерігається різка нерівномірність капітальних видатків місцевих бюджетів у різних регіонах. Тому завдання удосконалення фінансового забезпечення бюджетних інвестицій на місцевому рівні полягає в тому, щоб привести його у відповідність із виконанням функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, а також у зменшенні ступеня диспропорцій в обсягах капітальних видатків місцевих бюджетів різних регіонів України.

Необхідною передумовою зміцнення джерел фінансового забезпечення інвестицій місцевих бюджетів України є істотне покращення фінансової самодостатності останніх. Це можливо завдяки значному зростанню частки власних надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів, збільшенню переліку місцевих податків і зборів, розширенню фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування.

Сучасний зарубіжний досвід свідчить про широке розповсюдження місцевих запозичень як ефективного способу фінансування видатків муніципалітетів. Так, у країнах Європи, де практика місцевих позик бере початок ще з кінця XIX століття, запозичення відіграють дуже важливу роль у діяльності органів місцевого самоврядування. У 2005 році найвищого рівня співвідношення обсягу місцевих запозичень до ВВП досягнуло в Німеччині (26,8%), Бельгії (9,8%), Норвегії (9,7%) та Іспанії (9,1%), а середнє незважене значення вказаного показника для країн Європейського Союзу перевищує 5% ВВП [91]. На відміну від більшості європейських країн, рівень місцевих запозичень в Україні є значно меншим – станом на 01.09.2006 р. він становив 0,7% [167, с. 4].

Таким чином, можна стверджувати, що сьогодні для фінансування інвестицій місцевих бюджетів в Україні фактично не використовуються місцеві запозичення, незважаючи на наявність певних напрямків інвестування, для яких кошти, залучені на позиковій основі, є найкращою альтернативою. Позикові джерела фінансування інвестицій із місцевих бюджетів мають переваги над іншими джерелами в тому разі, коли строк запозичення наближений до терміну експлуатації основних засобів, створених за їх рахунок, а вартість позикових ресурсів не набагато перевищує показник інфляції. У цьому випадку сума погашення боргу буде наближена до величини зносу основних засобів. Враховуючи обов'язковість здійснення платежів щодо виконання взятих органом місцевого самоврядування кредитних зобов'язань, можна припустити, що при цьому буде забезпечено включення величини зносу основних фондів до загальних витрат на виробництво суспільних послуг. Зважаючи на цю обставину, залучення запозичень до місцевих бюджетів доцільно здійснювати, перш за все, для інвестицій у суб'єкти економічної діяльності, що надають послуги на платній основі та мають труднощі з отриманням доходів, які покривають усі їхні витрати.

Однією з важливих передумов успішного функціонування вітчизняної системи місцевих запозичень є прискорення розвитку фінансового ринку. З одного боку, існує певна пропозиція фінансових ресурсів, які з успіхом могли б використовуватись у фінансуванні видатків місцевих бюджетів, з іншого – через високі ризики та відсутність стабільної позитивної практики погашення місцевих запозичень, обсяг ресурсів, спрямованих у цінні папери органів місцевого самоврядування, є незначним. У такому разі доцільно було б взяти певні стимулюючі заходи, спрямовані на зменшення вартості витрат, пов'язаних із виходом цінних паперів на фінансові ринки. Для нормального функціонування ринку місцевих запозичень особливо важливе значення має наявність добре розвиненої ринкової інфраструктури. Необхідними учасниками взаємовідносин при розміщенні запозичень повинні бути незалежні консалтингові фірми та рейтингові агентства.

Разом з тим, варто зазначити, що обов'язкова вимога щодо присвоєння позичальникам кредитних рейтингів, в окремих випадках, є суттєвою перепорою успішного функціонування ринку місцевих запозичень. На нашу думку, обов'язково присвоювати такі рейтинги доцільно лише при емісії облігаційних позик, обсяг яких перевищує певну суму, наприклад, 10 млн. грн. Крім того, позитивний вплив на розвиток системи місцевих запозичень справить також відміна процедури погодження їх здійснення з Міністерством фінансів України. Натомість, для проведення якісного моніторингу в цій сфері достатньо забезпечити належну реєстрацію таких операцій.

Необхідною умовою позитивних зрушень у сфері муніципального кредиту є прийняття Закону України “Про місцеві запозичення і гарантії в Україні”. Проте частина ще нерегульованих питань не вирішена і в проекті цього закону, винесеного на розгляд Верховної Ради України [163]. Зокрема, відкритим залишається питання забезпечення місцевого боргу, не врегульовано правовідносини у разі неспроможності органу місцевого самоврядування обслуговувати та повертати борги, необґрунтованими, на нашу думку, є показники обмеження обсягу місцевих позик.

У запропонованому законопроекті встановлюється обмеження щодо суми місцевих запозичень на рівні 15% доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів та доходів бюджету розвитку. З нашої точки зору, ця норма надто жорстко лімітує обсяг місцевих запозичень, не стимулює довгострокові позики, яким повинен надаватися пріоритет, тому доцільно встановити обмеження лише на щорічну сплату основної суми боргу на рівні 5–10% доходів загального фонду місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів. Іншим варіантом може бути запровадження граничної межі щорічного обсягу обслуговування боргу разом зі сплатою його основної суми на рівні 15–20% доходів загального фонду місцевих бюджетів за виключенням міжбюджетних трансфертів. Крім того, у проекті закону “Про місцеві запозичення і місцеві гарантії” необхідно чіткіше визначити перелік джерел, які можна використовувати для забезпечення виконання зобов'язань за

муніципальним боргом. На наше переконання, одним із таких джерел повинні бути власні доходи місцевих бюджетів або, як мінімум, надходження до бюджету розвитку.

Об'єктивніші та логічніші обмеження щодо обсягу місцевих запозичень можна буде запровадити при переході з касового методу обліку виконання бюджету на метод нарахувань. Це пов'язано з тим, що останній надає повну інформацію про величину не лише фінансових, а й нефінансових ресурсів, загальний обсяг зобов'язань як перед місцевим бюджетом, так і самого місцевого бюджету. Згадані дані мають вирішальне значення при оцінці ризику місцевих запозичень.

Зважаючи на те, що місцеві запозичення мають спрямовуватися головним чином на інвестиційні цілі, набуває актуальності проблема середньострокового бюджетного планування. Без складання середньострокових бюджетів (терміном до трьох років) неможливо забезпечити ефективне управління реалізацією інвестиційних проектів, що потребують багаторічного фінансування, а отже, і здійснювати управління місцевим боргом.

На початкових етапах становлення ринку місцевих запозичень в Україні активну участь у його формуванні повинна брати держава шляхом спрямування ресурсів на позиковій основі. Це пояснюється наявністю значного інвестиційного попиту з боку органів місцевого самоврядування, зумовленого, зокрема, критичним станом основних засобів галузей місцевої інфраструктури та неспроможністю самостійно розв'язувати проблему їх відновлення за допомогою коштів бюджетів переважної більшості територіальних громад. Зважаючи на значну потребу в інвестиційних ресурсах на локальному рівні та обмежені можливості державного бюджету повною мірою її забезпечити, спрямування бюджетних трансфертів дає змогу лише частково профінансувати необхідні інвестиційні видатки. До того ж, залучення коштів державного бюджету для таких цілей важко здійснити на критеріях справедливості, що часто призводить до вибіркового вирішення проблем в окремих населених пунктах або пропорційного розподілу ресурсів між місцевими бюджетами,

незважаючи на непропорційність потреби в них. Саме розширення доступу до отримання ресурсів місцевими бюджетами на позиковій основі істотно збільшить обсяг бюджетних інвестицій без негативних наслідків.

Враховуючи історичний і сучасний вітчизняний та зарубіжний досвід муніципальних запозичень, можна стверджувати, що одним з найперспективніших напрямків розвитку сфери місцевих позик є ширше використання проектних запозичень. Це пояснюється тим, що, коли кошти залучаються не на загальні потреби місцевого самоврядування, а для реалізації конкретного проекту, тоді члени територіальної громади чітко усвідомлюють доцільність позики, а для кредиторів створюються кращі передумови їх повернення.

На відміну від реального сектору економіки, коли в разі неспроможності погасити кредит позичальник може стати банкрутом і його можуть позбавити усіх наявних ресурсів, орган місцевого самоврядування в будь-якому випадку існуватиме і завжди повинен виконувати свої функції. Тому важливо законодавчо обумовити можливість настання неспроможності здійснювати розрахунки за місцевими запозиченнями та наслідки, спричинені нею. Законодавець повинен вирішити дилему – з одного боку, слід надати гарантії кредиторам, з іншого – необхідно гарантувати надання певного набору суспільних послуг для членів територіальної громади. З цією метою у випадку настання дефолту доцільно передбачити зменшення самостійності органів місцевого самоврядування, а також певне зниження рівня забезпеченості суспільних потреб; чітко обумовити умови розстрочки боргу, можливість його рефінансування через нові запозичення та надання допомоги з боку центрального уряду. Крім того, слід обґрунтувати засади формування бюджету надзвичайного стану, завданням якого має стати максимальне забезпечення виконання взятих муніципалітетом кредитних зобов'язань за умови одночасного обов'язкового фінансування обмеженого набору необхідних суспільних послуг.

Перспективною формою місцевих запозичень в Україні може стати кредит, коли позичальником є об'єднання, створене за участю органу місцевого самоврядування та комерційної структури. Як свідчить зарубіжний досвід, таке об'єднання має низку переваг: на якісно вищому рівні проводяться оцінка доцільності інвестицій та можливих ризиків, забезпечується більша ефективність використання фінансових ресурсів, що сприяє отриманню достатніх кредитних коштів. Самостійними емітентами боргових зобов'язань на фінансових ринках за кордоном є, як правило, лише дуже великі муніципалітети (Нью-Йорк, Париж, Лондон). Органи місцевого самоврядування західноєвропейських країн більшість запозичень здійснюють через посередництво спеціальних фінансово-кредитних інститутів. Такі установи в останні роки стали одними з найпотужніших за розміром активів і одними з найнадійніших за рейтингом у масштабах світового фінансового ринку. Найбільшою установою в Європі, яка обслуговує муніципалітети та регіональні уряди, є міжнародна (франко-бельгійська) банківська група "Dexia Group". В останні роки вона контролювала 10% ринку муніципальних фінансових послуг в Європі і володіла консолідованими активами в розмірі 200 млрд. дол. [143, с. 93].

Поряд із самостійним пошуком органами місцевого самоврядування додаткових бюджетних ресурсів, необхідних для забезпечення інвестиційних потреб, на нашу думку, вони вимагають більшої підтримки з боку центральної влади. Необхідність надання бюджетних трансфертів із державного бюджету зумовлена передусім тим, що значна частина повноважень органів місцевого самоврядування делегована державною владою. Це обґрунтовує потребу в залученні ресурсів державного бюджету для придбання або створення основних засобів, призначених для виробництва послуг, пов'язаних із виконанням делегованих повноважень. Крім того, складовою державної політики цивілізованих країн є регіональна політика, яка передбачає, зокрема, зменшення міжрегіональних диспропорцій. Одним із дієвих інструментів при

цьому можуть бути інвестиції державного бюджету, спрямовані на соціально-економічний розвиток регіонів.

Сьогодні в структурі видаткової частини місцевих бюджетів домінують видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень (у 2004 р. їхня частка становила 91,1% [182, с. 4]). Механізм фінансового забезпечення згаданих видатків, що передбачає закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів та надання міжбюджетних трансфертів, має ряд суттєвих недоліків. Найбільшою проблемою збалансування місцевих бюджетів є неузгодженість порядку надання їм дотації вирівнювання з положеннями нормативно-правових актів, що впливають на обсяг та структуру видаткової частини місцевих бюджетів. До того ж, норми вищевказаних правових документів стосуються, як правило, поточних видатків місцевих бюджетів (особливо захищених бюджетних статей). Зазвичай обсяг бюджетних видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, розрахований на основі нормативів бюджетної забезпеченості, поступається величині фактичних видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень [27, с. 9]. У результаті, це призводить до пріоритетного спрямування бюджетних ресурсів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів на поточні видатки та незадовільного забезпечення інвестиційних потреб.

Ключем до розв'язання описаних проблем повинно стати формування міжбюджетних трансфертів на основі застосування мінімальних соціальних стандартів. При розробці стандартів доцільно враховувати видатки, які передбачають можливість відновлення та створення необхідних основних засобів. Усвідомлюючи складність запровадження соціальних стандартів у сферу міжбюджетних відносин на найближчу перспективу, поки що доцільно обмежитись удосконаленням існуючої системи фінансового вирівнювання.

У теперішніх умовах джерелом інвестицій для створення основних засобів, призначених для виробництва послуг органами місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень, повинні стати інвестиційні

субвенції з державного бюджету. Основою для їх планування має стати врахування необхідності забезпечення мінімальної потреби адміністративно-територіальних одиниць у таких основних засобах. Для цього може застосовуватись кілька видів субвенцій інвестиційного характеру залежно від галузі спрямування ресурсів (освіта, охорона здоров'я, культура тощо).

Основною метою надання органам місцевого самоврядування іншої групи субвенцій інвестиційного характеру повинно бути зменшення міжрегіональних диспропорцій у спроможності здійснювати бюджетні інвестиції в межах проведення ефективної регіональної політики в країні. При цьому велике значення має запровадження стабільних правил розподілу вказаних субвенцій, побудованих на засадах справедливості, неупередженості й об'єктивності. Це дозволить уникнути політичних маніпуляцій у сфері регулювання міжбюджетних відносин, підвищити прозорість бюджетного процесу, а також забезпечити стабільність спрямування інвестиційних субвенцій з державного бюджету, що є необхідною умовою збільшення часових меж планування місцевих бюджетів.

Досягнути поставлених цілей можна завдяки впровадженню формалізованих методів надання субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів. При визначенні набору індикаторів, що враховуватимуться при розробці формули розподілу інвестиційних субвенцій, будемо керуватися принципами відбору, обґрунтованими в економічній літературі:

- показники, що застосовуються для обчислення обсягів субвенцій, повинні бути науково обґрунтованими і тісно пов'язаними з потребами у фінансуванні бюджетних інвестицій;

- використовувані коефіцієнти, що відображають регіональну специфіку, повинні мати значення, диференційовані для різних регіонів;

- коригувальні коефіцієнти не повинні бути залежними один від одного, тому що це ускладнює процес розрахунку, не надаючи жодної нової інформації, необхідної для врахування при визначенні обсягів субвенцій;

- фактори, що враховуються при розрахунках, повинні бути вимірюваними, а дані, які їх характеризують, – точними і достовірними;
- можливості щодо перекручування статистичних даних, котрі відображають регіональні особливості, необхідно звести до мінімуму;
- порядок розрахунку обсягів субвенцій не повинен залежати від місцевої податкової політики, тобто збільшення фіскальних надходжень до місцевих бюджетів не повинно зменшувати обсяги одержуваних субвенцій [176, с. 40-41].

Відповідно до описаних критеріїв для виведення формули розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток між регіонами, на нашу думку, доцільно використовувати наступні показники:

- 1) валова додана вартість на одну особу наявного населення;
- 2) частка дотації вирівнювання в доходах місцевих бюджетів;
- 3) доходи місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів у розрахунку на одну особу наявного населення;
- 4) загальні обсяги інвестицій в основний капітал у розрахунку на одну особу наявного населення.

Використовуючи методи математичної статистики, а саме кореляційний аналіз, було проведено дослідження впливу перелічених факторів на рівень середньодушових інвестиційних видатків місцевих бюджетів. У додатку С наведено розміри капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення і значення обраних нами факторів у регіональному розрізі за 2003–2005 рр. Показник середньодушового обсягу бюджетних інвестицій є результативною ознакою, а чотири інших показники – факторними ознаками. Побудовані діаграми розсіювання значень факторних ознак показують, що кореляційні моделі є лінійними. За допомогою прикладної програми Excel проведемо розрахунки коефіцієнтів кореляції, а також визначимо рівняння регресії (рис. 3.3-3.5).

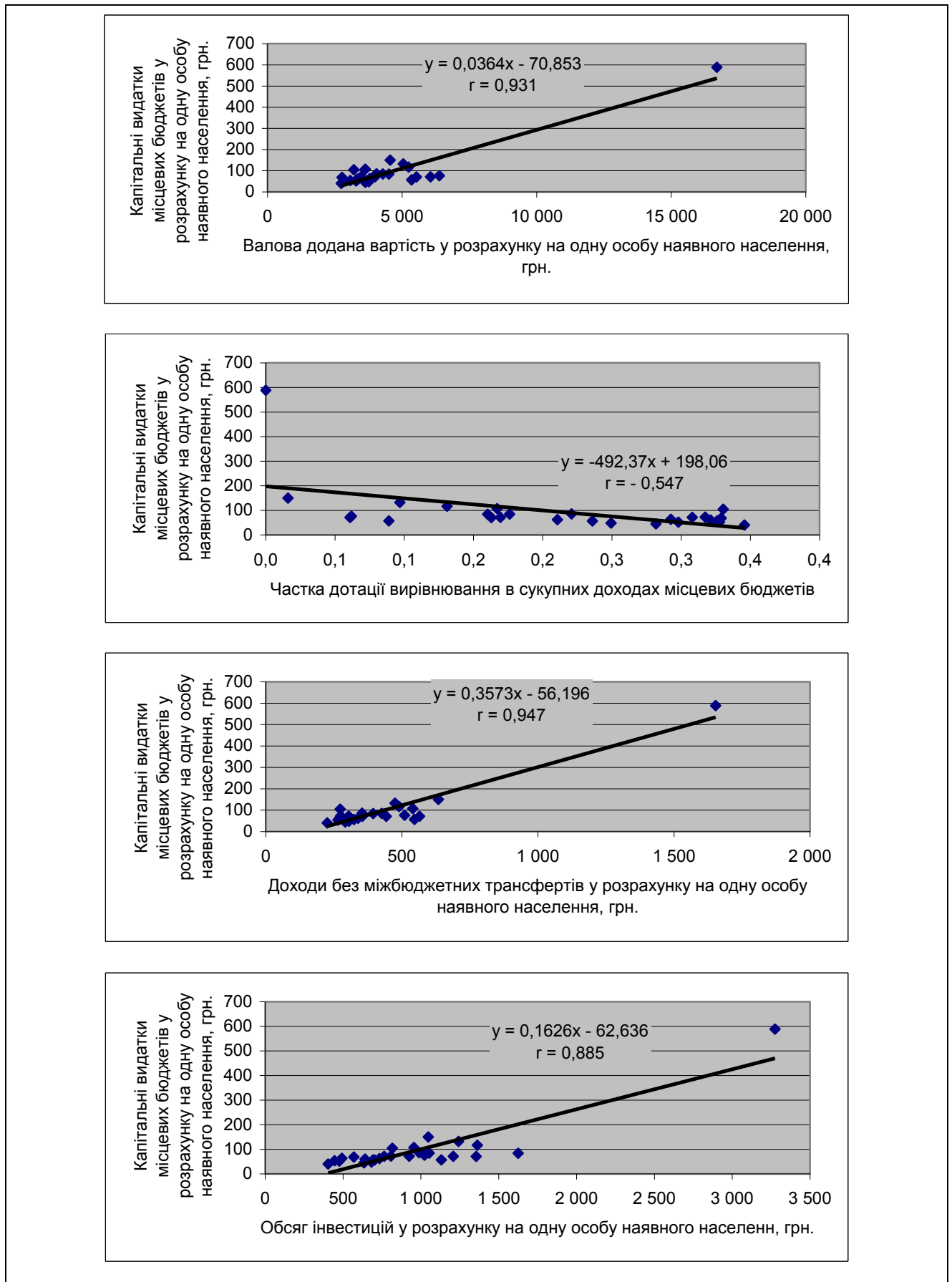


Рис. 3.3. Діаграми розсіювання факторних ознак щодо результативної за показниками 2003 р.

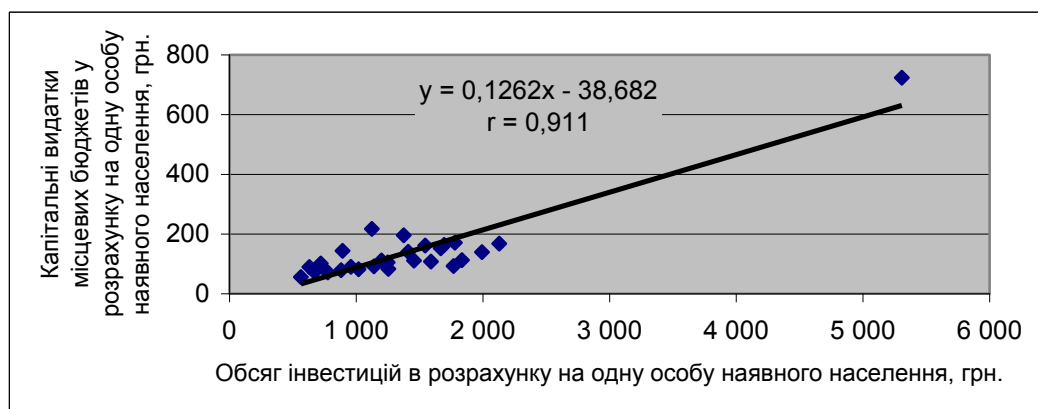
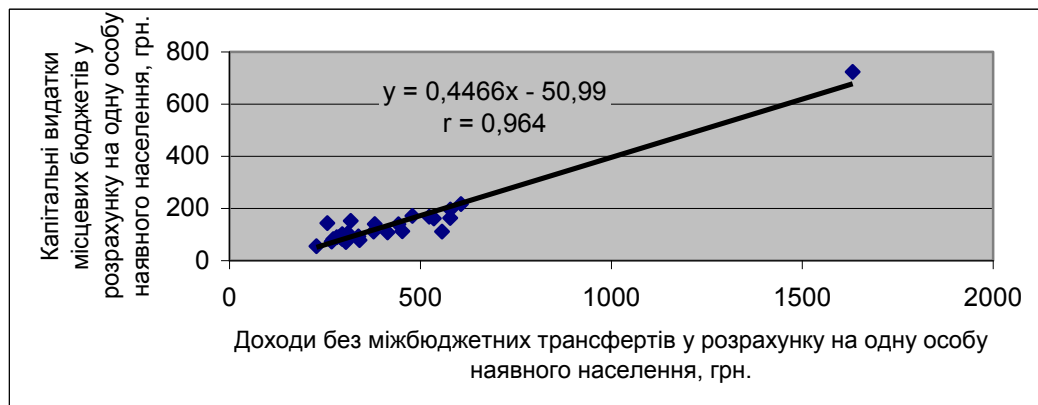
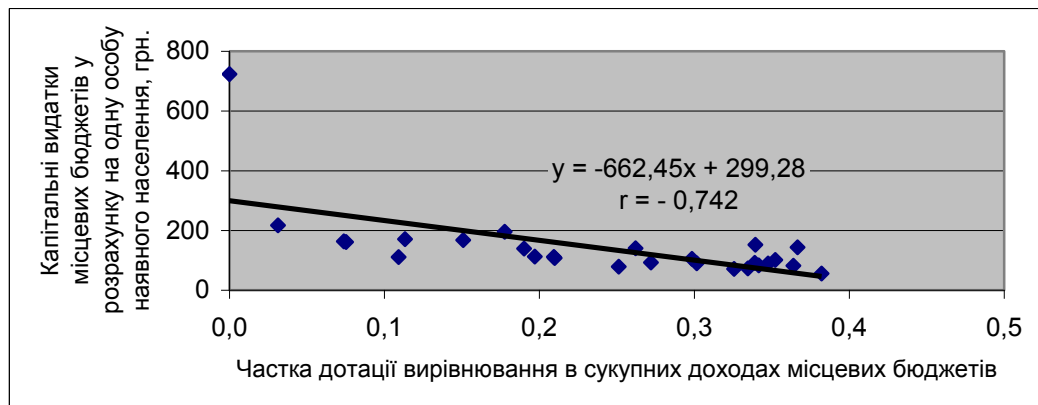
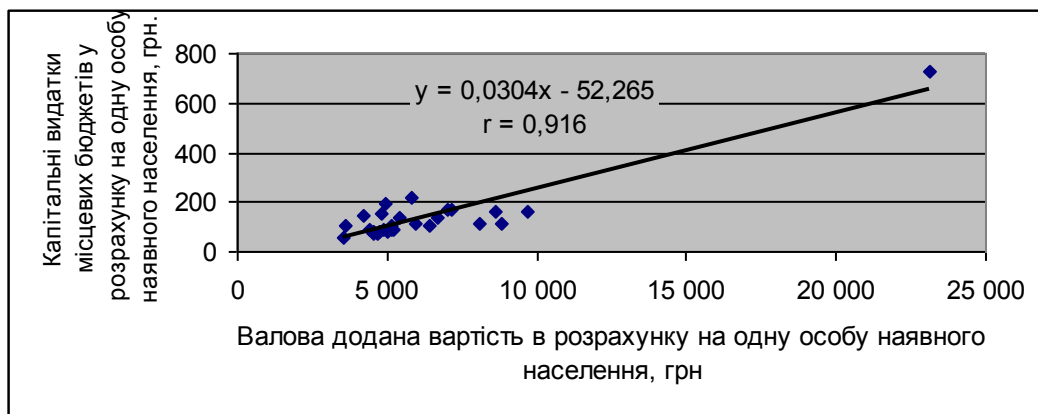


Рис. 3.4. Діаграми розсіювання факторних ознак щодо результативної за показниками 2004 р.

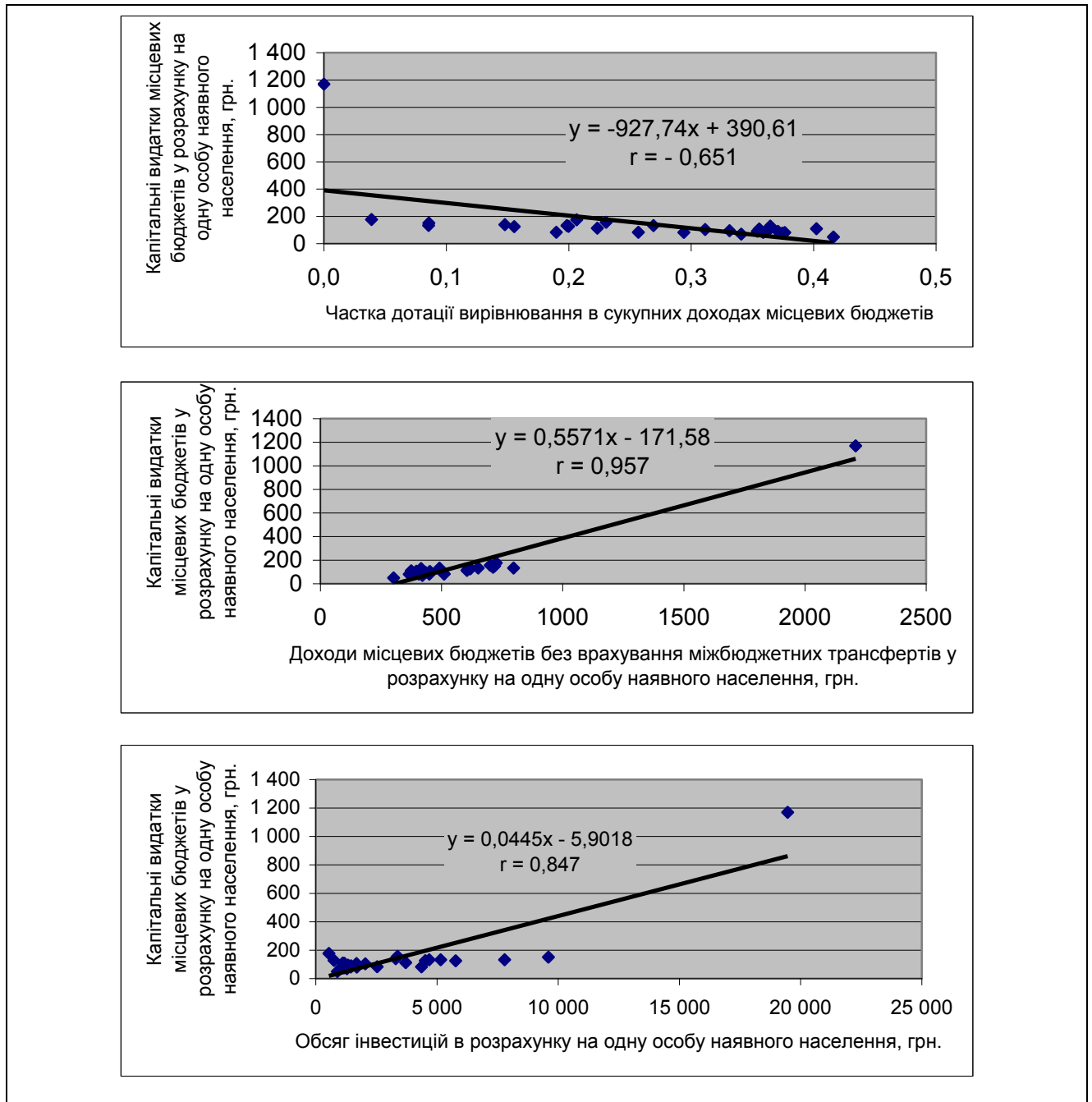


Рис. 3.5. Діаграми розсіювання факторних ознак щодо результативної за показниками 2005 р.

На основі аналізу розрахованих коефіцієнтів кореляції за чотирма зазначеними вище факторами, можна зробити висновок, що найбільший вплив на обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення має середньодушовий обсяг власних і закріплених на постійній основі доходів місцевих бюджетів. Коефіцієнт кореляції за цією

факторною ознакою за 2003 р. становив 0,947, 2004 р. – 0,964, 2005 р. – 0,957. Таким чином, на величину інвестицій місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя того чи іншого регіону визначальною мірою впливає спроможність органів місцевого самоврядування самостійно наповнювати дохідну частину відповідних бюджетів.

Дуже відчутний вплив на результативну ознаку мали обсяги валової доданої вартості в розрахунку на одну особу наявного населення. Коефіцієнт кореляції за цією факторною ознакою у 2003 р. становив 0,931, у 2004 р. – 0,916. Висока залежність капітальних видатків місцевих бюджетів від обсягів валової доданої вартості пояснюється опосередкованим впливом цього чинника на формування бюджетних ресурсів, що є джерелом інвестицій.

Значно впливав на обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів розмір інвестицій в основний капітал у розрахунку на одну особу наявного населення. Коефіцієнт кореляції за цією факторною ознакою у 2003 р. становив 0,885, у 2004 р. – 0,911, у 2005 р. – 0,847. Тісний зв'язок між згаданими параметрами пояснюється тим, що від величини інвестицій в основний капітал істотно залежить соціально-економічний розвиток регіонів, а останній, у свою чергу, позначається на фіскальній спроможності органів місцевого самоврядування та їх здатності здійснювати бюджетні інвестиції.

Дещо меншим був вплив на результативну ознаку (порівняно з попередніми факторами) частки дотації вирівнювання в сукупних доходах місцевих бюджетів. Коефіцієнт кореляції за цією факторною ознакою протягом досліджуваного періоду був від'ємним: у 2003 р. він становив -0,547, у 2004 р. – (-0,742) і в 2005 р. – (-0,651). Це свідчить про обернено пропорційну залежність, яка виражається в тому, що зі зростанням співвідношення величини дотації вирівнювання (розрахованої на основі нормативів бюджетної забезпеченості) до загальних доходів місцевих бюджетів зменшується обсяг їх капітальних видатків. Таким чином, стверджуємо про неспроможність згаданого виду

міжбюджетних трансфертів впливати на зменшення міжрегіональних диспропорцій у інвестиційних видатках місцевих бюджетів.

Отже, можна констатувати наявність тісної залежності обсягів капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення регіону від усіх досліджуваних факторів.

На основі проведеного кореляційного аналізу можна зробити висновок, що порядок надання субвенцій на соціально-економічний розвиток повинен враховувати рівень фінансових можливостей органів місцевого самоврядування здійснювати інвестиції та передбачати зменшення ступеня міжрегіональних відмінностей у майбутньому. При визначенні інтегрального показника інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування необхідно використовувати індикатори, від яких залежить середньодушовий обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів – суму валової доданої вартості, величину доходів місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів, обсяг інвестицій в основний капітал (перераховані показники беруть у розрахунку на одну особу наявного населення) та частку дотації вирівнювання в сукупних доходах місцевих бюджетів. Для обчислення інтегрального показника рівня інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування доцільно скористатися формулою, розробленою для визначення депресивних територій [98, с. 12]:

$$I_r = \frac{\sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj} \cdot d_j}}{\sum_{r=1}^n (L_r \sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj} \cdot d_j}) / \sum_{r=1}^n L_r},$$

де I_r – інтегральний показник рівня інвестиційної спроможності r -того регіону;

i_{rj} – частковий індекс для j -того фактору r -того регіону (визначається як відношення розміру показників щодо кожного з регіонів до середнього рівня);

d_j – ваговий коефіцієнт для j -того фактору (враховує вагомість кожного з факторів в оцінці територіальних дисбалансів);

L_r – кількість населення r -того регіону;

n – кількість регіонів;

k – кількість факторів.

Для уникнення суб'єктивного підходу до визначення вагомості окремих факторів експертним методом, у дослідженні їм присвоєно однакове значення. Розраховані нами з використанням описаної формули інтегральні показники інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування у розрізі регіонів України наведені в табл. 3.1. Як видно з таблиці, значення цього інтегрального показника коливаються від 0,9317 у Тернопільській області до 1,2841 у м. Києві, що засвідчує наявність помітних регіональних диспропорцій у здатності фінансувати бюджетні інвестиції.

На нашу думку, обчислені значення використання інтегрального показника інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування повинні використовуватися при розподілі загального обсягу субвенції на соціально-економічний розвиток між місцевими бюджетами. При цьому, з метою зменшення міжрегіональних диспропорцій такий розподіл необхідно здійснювати обернено пропорційно до величини інтегрального показника. Таким чином, формула визначення обсягу субвенції на соціально-економічний розвиток конкретного регіону матиме вигляд:

$$S_r = S \frac{L_r \frac{1}{I_r}}{\sum \left(L_r \frac{1}{I_r} \right)},$$

де S_r – обсяг субвенції на соціально-економічний розвиток r -того регіону;

S – загальний обсяг інвестиційної субвенції з державного бюджету.

**Інтегральні показники інвестиційної спроможності органів
місцевого самоврядування в розрізі регіонів України в 2004 р.**

Регіон	Чисельність населення, тис. чол.	Валова додана вартість	Доходи місцевих бюджетів без офіційних трансфертів	Інвестиції в основний капітал	Частка дотації вирівнювання у сукупних доходах місцевих бюджетів, %	Інтегральний показник
АР Крим	1985,5	4951	578,7	1376	17,8	0,9835
Вінницька	1713,1	4700	267,8	671	33,5	0,9431
Волинська	1042,0	4771	272,0	1019	36,4	0,9701
Дніпропетровська	3472,9	8609	578,2	1694	7,4	1,0058
Донецька	4659,0	9713	535,3	1546	7,5	1,0043
Житомирська	1346,0	4397	281,3	631	34,8	0,9439
Закарпатська	1245,7	4238	256,3	893	36,7	0,9567
Запорізька	1876,4	8093	556,7	1457	10,9	0,9967
Івано-Франківська	1390,9	5238	288,8	1141	33,9	0,9763
Київська	1773,1	6652	442,6	1992	19,0	1,0104
Кіровоградська	1077,5	5122	310,1	1250	29,8	0,9721
Луганська	2435,7	5973	377,5	1200	20,9	0,9640
Львівська	2569,7	5396	380,5	1411	26,2	0,9830
Миколаївська	1228,8	6424	414,3	1591	21,0	0,9921
Одеська	2404,6	7028	523,1	2130	15,1	1,0207
Полтавська	1564,6	8841	452,5	1835	19,7	1,0268
Рівненська	1159,6	4817	317,5	1668	33,9	0,9998
Сумська	1241,7	5009	340,8	881	25,1	0,9441
Тернопільська	1116,3	3516	227,6	564	38,2	0,9317
Харківська	2832,7	7182	479,0	1779	11,3	0,9918
Херсонська	1136,8	4546	305,0	776	32,6	0,9501
Хмельницька	1384,9	4549	294,9	1254	34,2	0,9760
Черкаська	1353,5	4853	337,6	1769	27,2	0,9898
Чернівецька	908,4	3589	295,4	720	35,2	0,9430
Чернігівська	1179,2	5163	305,9	959	30,2	0,9590
м. Київ	2625,1	23130	1632,1	5307	0,0	1,2841
м. Севастополь	376,6	5847	606,2	1124	3,1	0,9434

Слід зауважити, що інтегральний показник інвестиційної спроможності регіонів розраховується на основі фактичних статистичних даних. Зважаючи на

це, для розподілу інвестиційних субвенцій планового бюджетного періоду можна буде використовувати відповідний показник, обчислений на основі показників дворічної давності.

З метою доведення доцільності використання формалізованого підходу до розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів нами було проведено порівняння їх розмірів, запланованих в Державному бюджеті України на 2007 р. та обчислених на основі інтегрального показника інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування (рис. 3.6).

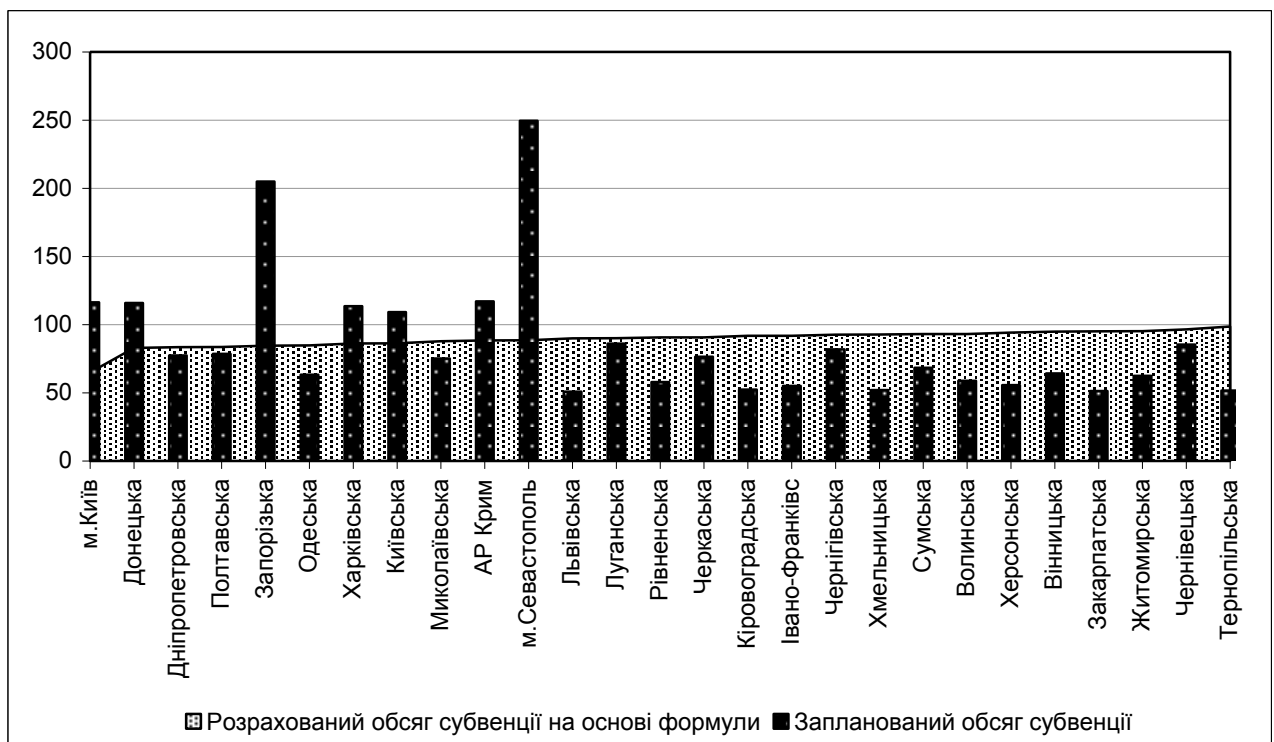


Рис. 3.6. Обсяги субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів у розрахунку на одну особу наявного населення, заплановані в Державному бюджеті України 2007 р.* та розраховані на основі формалізованого методу, грн.

Діючий порядок надання центральною владою міжбюджетних трансфертів інвестиційного характеру місцевим бюджетам не передбачає чіткого виокремлення субвенцій на соціально-економічний розвиток. Аналізуючи призначення усіх цільових трансфертів, наданих місцевим

* Розраховано на основі [59].

бюджетам у 2007 р., до субвенцій на соціально-економічний розвиток нами були віднесені такі субвенції, передбачені відповідним законом про Державний бюджет України субвенції на:

- фінансування у 2007 році Програм-переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2006 року;
- виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень;
- будівництво та розвиток мережі метрополітенів;
- придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);
- соціально-економічний розвиток;
- комплексну реконструкцію, розширення та технічне переоснащення комунального підприємства "Міжнародний аеропорт "Донецьк";
- створення рекреаційних зон, меморіальних та музейних комплексів, а також розвиток історико-культурних пам'яток та заповідників;
- будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності;
- будівництво автотранспортної магістралі через річку Дніпро у м. Запоріжжя;
- заходи з енергозбереження, у тому числі оснащення інженерних введів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії, ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів.

При визначенні розрахункових обсягів інвестиційних субвенцій, за допомогою формалізованого методу, застосовувався інтегральний показник інвестиційної спроможності місцевих бюджетів, обчислений на основі фактичних статистичних даних за 2004 р.

Як видно з рис. 3.6, використання запропонованої формули розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів дає змогу зменшити вплив суб'єктивних чинників, що виявляється в нерівномірному розподілі цільових міжбюджетних трансфертів.

Переконані, що розподіл субвенцій інвестиційного характеру основі формалізованих методів дасть змогу істотно підвищити прозорість бюджетного процесу загалом, сприятиме наближенню перерозподільчих процесів до критеріїв справедливості й об'єктивності, поступовому згладженню міжрегіональних диспропорцій та мінімізації впливу політичних факторів і лобістських груп на спрямування інвестиційних субвенцій. Крім цього, застосування формульного підходу до розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів сприятиме подовженню періоду бюджетного планування на місцевому рівні, що є необхідною умовою якісної реалізації інвестиційних проектів.

Висновки до розділу 3

Найважливіші концептуальні підходи до оптимізації інвестиційної складової державного та місцевих бюджетів України полягають у наступному.

1. Враховуючи оцінку сучасної ролі держави в соціально-економічному розвитку, пріоритетними напрямками бюджетних інвестицій в Україні повинні стати: 1) формування основних засобів для виробництва послуг, передбачених Конституцією та законами України; 2) створення належної інфраструктури економічного та соціального призначення; 3) сприяння соціальному захисту населення шляхом забезпечення громадянам необхідними основними засобами або надання трансфертів інвестиційного характеру (на придбання соціального житла, засобів пересування особам з обмеженими можливостями); 4) вирішення наявних проблем у реальному секторі економіки, а також забезпечення інноваційної моделі його розвитку, за умови, що залучення бюджетних ресурсів дозволяє це здійснити в найбільш раціональний спосіб; 5) реалізація інших важливих заходів, які неможливо здійснити без залучення коштів бюджету.

2. Планування інвестиційної складової бюджету повинно відбуватися на основі чітких та прозорих правил. Аналіз пропозицій на виділення бюджетних асигнувань капітального характеру доцільно проводити із застосуванням єдиного алгоритму, що дає змогу вибрати найбільш адекватну методику оцінки забезпеченості або ефективності інвестиційних проектів. Передумовою проведення об'єктивного дослідження пропозицій щодо бюджетних інвестицій повинно стати проведення суцільної інвентаризації наявних основних засобів, що використовуються для виробництва суспільних послуг.

3. В умовах відсутності практичного досвіду застосування відомих формалізованих методик оцінювання ефективності бюджетних інвестицій при невисокій вартості інвестиційних проектів пропонуємо широко використовувати їх відбір на основі бальної оцінки залежно від відповідності системі критеріїв. Така оцінка повинна забезпечити пріоритетність бюджетного фінансування тих інвестиційних проектів, що характеризуються найвищими показниками соціально-економічної корисності.

4. Розв'язання проблеми хронічної недостатності обсягу інвестицій місцевих бюджетів України для створення сприятливих умов функціонування суб'єктів економічної діяльності та проживання громадян, неможливе без зміцнення джерел фінансового забезпечення бюджетних капіталовкладень. А це, у свою чергу, вимагає істотного покращення фінансової самодостатності місцевих бюджетів. Сьогодні одним із можливих способів розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування для здійснення бюджетних інвестицій є активізація місцевих запозичень. Зважаючи на важливість цього джерела забезпечення інвестиційних потреб територіальних громад, активну роль у становленні ринку місцевих запозичень повинна відігравати держава. Перспективним напрямком розвитку місцевого кредиту повинно стати запровадження інститутів співфінансування, що розширить доступ органів місцевого самоврядування до позикових фінансових ресурсів.

5. З метою покращення порядку надання цільових трансфертів інвестиційного характеру, пропонується їх розмежувати на два види: субвенції для забезпечення мінімальної потреби в основних засобах необхідним органам

місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень та субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів. Формування першого виду інвестиційних субвенцій варто здійснювати на основі мінімальної забезпеченості в забезпеченості основними засобами. При плануванні субвенцій другого типу доцільно враховувати нерівномірну інвестиційну спроможність органів місцевого самоврядування та необхідність зменшення міжрегіональних диспропорцій. Це можна здійснити, використавши формалізовані методи розподілу вказаного виду міжбюджетних трансфертів.

Основні результати наукових пошуків, проведених у даному розділі роботи, висвітлені в наукових працях [81, 108; 109, 110; 111; 113; 114; 115, 168].

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичні узагальнення та отримано нове вирішення науково-практичної проблеми обґрунтування концептуальних підходів до формування інвестиційної складової державного і місцевих бюджетів. Це стало основою для розробки рекомендацій практичного характеру щодо оптимізації інвестиційної складової бюджету в Україні, зокрема:

1. У процесі виконання дисертаційної роботи було встановлено недостатність комплексних теоретичних досліджень проблем інвестиційної складової бюджету в країнах з економікою транзитивного типу. Власне, наявний категоріальний апарат не давав змоги всебічно дослідити бюджетні інвестиції та джерела їхнього фінансування з урахуванням положень сучасної фінансової науки. Формулювання теоретичних засад формування інвестиційної складової державного і місцевих бюджетів сприяло виробленню науково обґрунтованих пропозицій щодо посилення дієвості бюджетних інвестицій у забезпеченні соціального та економічного розвитку держави.

2. Розкрито механізм впливу інвестиційної складової бюджету на економіку країни. З'ясовано, що в результаті спрямування бюджетних ресурсів на придбання або виготовлення основних засобів відбувається їхнє відновлення або розширення, що водночас активізує один із чинників суспільного виробництва. Використання бюджетних коштів для надання капітальних трансфертів населенню чи суб'єктам господарювання або для здійснення внесків у статутні фонди підприємств призводить до перерозподілу інвестиційних ресурсів. Динаміка обсягів і структури закупівель інвестиційних товарів, основних фондів держави та капітальних трансфертів, зумовлена зміною бюджетних інвестицій, впливає на стабільність економічної системи.

3. Обґрунтовано доцільність розмежування бюджетних інвестицій на окремі види, відповідно до їхнього цільового призначення. Окреслено роль кожного з видів бюджетних інвестицій для соціально-економічного розвитку держави і досліджено особливості застосування різних способів спрямування

бюджетних ресурсів на інвестиційні цілі в умовах економіки транзитивного типу. Застосування розробленої класифікації для аналізу інвестиційної складової державного та місцевих бюджетів України дало змогу встановити ряд суттєвих недоліків. Зокрема, головними з них є: висока нестабільність структури капітальних видатків; спрямування значних обсягів інвестицій у реальний сектор економіки при недостатніх інвестиціях у бюджетний сектор, інфраструктуру та для забезпечення соціального захисту населення; обмеженість способів спрямування бюджетних коштів для фінансування інвестицій.

4. На основі розроблених у дисертації принципів формування ресурсів бюджету для фінансування інвестицій обґрунтовано напрямки пріоритетного спрямування різних груп надходжень бюджету на фінансування кожного виду бюджетних інвестицій. Так, склалися передумови для того, щоб ресурси загального фонду бюджету передусім спрямовувати на фінансування інвестицій у бюджетний сектор, для забезпечення соціального захисту і в інфраструктуру. Власні надходження бюджетних установ доцільно залучати для фінансування капітальних видатків тільки в тому разі, коли діяльність установ, пов'язана з мобілізацією таких ресурсів, не призведе до негативних наслідків. Кошти, отримані від запозичень, краще використовувати для здійснення інвестицій у реальний сектор економіки та інфраструктуру. Надходження від приватизації доцільно використовувати, перш за все, для розвитку інфраструктури. Керуючись принципами при проведенні аналізу інвестиційної складової державного і місцевих бюджетів, зроблено висновки про наявність істотних проблем при визначенні джерел фінансування бюджетних інвестицій.

5. Аргументовано, що запорукою ухвалення представницькими органами влади виважених рішень щодо виділення бюджетних коштів на інвестиційні цілі є забезпечення публічності та прозорості, чітке дотримання встановленої процедури, яка передбачає, зокрема, оприлюднення достовірного висновку з оцінкою інвестицій. На основі сформульованих у дисертації принципів побудови раціональної системи оцінки бюджетних інвестицій досліджено

позитивні й негативні наслідки застосування різних способів встановлення доцільності капітальних видатків. Окреслено умови використання того чи іншого способу оцінки бюджетних інвестицій залежно від специфіки інвестиційних проектів та можливостей застосування відомих методик. Запропоновано визначати доцільність на основі встановлення потреби в капітальних видатках у разі, коли вони призначені для узгодження основних засобів з чинними нормами безпеки або показниками забезпеченості мінімальної потреби в необоротних активах, необхідних для виробництва гарантованих послуг. Інакше залежно від вартості проекту та можливостей застосування методик доцільно використовувати оцінку ефективності за допомогою формалізованих способів, застосування бальної оцінки на основі системи критеріїв або проведення інших видів експертного оцінювання і конкурсів.

6. Аналіз процесу планування бюджетних капітальних видатків дав змогу виокремити процедури, в межах яких відбуваються підготовка й ухвалення рішень щодо виділення бюджетних коштів на інвестиційні цілі, та виявити характерні для них проблеми. Так, найбільшим недоліком порядку планування бюджетних капіталовкладень є недосконалість механізму проведення їхнього конкурсного відбору, що істотно звужує сферу його застосування. Проблеми планування капітальних видатків бюджетних установ на основі заявленої в них потреби полягають у відсутності чіткої регламентації процесу визначення і врахування такої потреби, що призводить до непрозорості цього процесу. Недосконалість практики планування інвестицій бюджету на основі ухвалених державних або регіональних програм полягає в тому, що процедура їхніх розробки та ухвалення не передбачає належного аналітичного обґрунтування, до того ж вона зумовлена неспроможністю держави повноцінно реалізувати всі ухвалені програми через їхню велику кількість. Порядок планування бюджетних інвестицій, що фінансуються за рахунок субвенцій місцевим бюджетам, неправомірно звужує повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері. Спільними найбільш суттєвими недоліками практики планування

капітальних видатків бюджету є: невідповідність встановлених пріоритетів бюджетного інвестування сучасній ролі держави в економіці; відсутність єдиного підходу до застосування методик оцінки бюджетних інвестицій; можливість ухвалення представницьким органом влади рішення про виділення коштів на інвестиційні цілі без наявності й оприлюднення відповідних аналітичних висновків; короткий період бюджетного планування.

7. Проведена оцінка реалізації інвестиційної складової державного бюджету дала змогу зробити висновок про недосконалість її фінансового забезпечення. Так, обмеженість ресурсів загального фонду, що спрямовуються на інвестиції у бюджетний сектор, спонукає розпорядників коштів до активного залучення на вказану мету власних надходжень бюджетних установ. Водночас встановлено відсутність прямої залежності між розміром вказаних надходжень та ефективністю діяльності бюджетних закладів, а також сумою ресурсів загального фонду бюджету, що спрямовуються на капітальні видатки. Це призводить до значної диференціації ступеня забезпеченості інвестиційних потреб бюджетних установ, що виконують різні загальнодержавні функції або підпорядковані певним головним розпорядникам бюджетних коштів. Вказано на негативну тенденцію до зростання обсягів інвестицій бюджету, які фінансуються за рахунок надходжень від спеціально встановлених видів доходів. Переважно це зумовлено суттєвими недоліками практики фінансування інвестицій за рахунок коштів загального фонду бюджету, основними з яких є значна неритмічність виділення ресурсів і висока залежність від органу, що здійснює оперативне управління видатками бюджету. З метою подолання названих недоліків запропоновано вдосконалити порядок здійснення видатків загального фонду бюджету, а саме: забезпечити реалізацію прав розпорядників бюджетних коштів на самостійне визначення періоду реєстрації зобов'язань у межах показників річного та помісячного розпису асигнувань та строків їхньої оплати.

8. На підставі проведеного дослідження практики здійснення капітальних видатків місцевих бюджетів зроблено висновок про наявність значних

міжрегіональних диспропорцій в обсягах усіх видів інвестицій у розрахунку на одну особу наявного населення регіонів, що призводить до неоднакової доступності бюджетних послуг. Одним з основних інструментів подолання значної диференціації в середньодушових обсягах бюджетних інвестицій є міжбюджетні трансферти. Встановлено відсутність чітких прозорих правил надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам, що зумовлює негативні тенденції у цій сфері. Запропоновано застосовувати різні методичні підходи до розподілу інвестиційних субвенцій, призначених для забезпечення органів місцевого самоврядування основними засобами, необхідними для виконання делегованих державною владою повноважень, і субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів. Для розподілу інвестиційних трансфертів другого типу розроблено формалізовану методику розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів на основі інтегрального показника інвестиційної спроможності місцевих бюджетів, що сприятиме поступовому зменшенню міжрегіональних диспропорцій.

9. Встановлено недостатність обсягів інвестицій місцевих бюджетів, свідченням чого є постійне зростання ступеня зношення основних засобів бюджетного сектору та інфраструктури, що утримується за рахунок відповідних бюджетів. Аргументовано необхідність активізації місцевих запозичень для фінансування інвестиційних видатків. На основі критичного аналізу вітчизняного і зарубіжного досвіду розроблено пропозиції щодо оптимізації системи місцевих запозичень в Україні, зокрема поліпшення нормативно-правової регламентації процесу місцевих запозичень у напрямі розширення повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері.

ДОДАТКИ

Додаток А

Схема раціонального розподілу фінансових ресурсів бюджетної сфери у довгостроковій перспективі

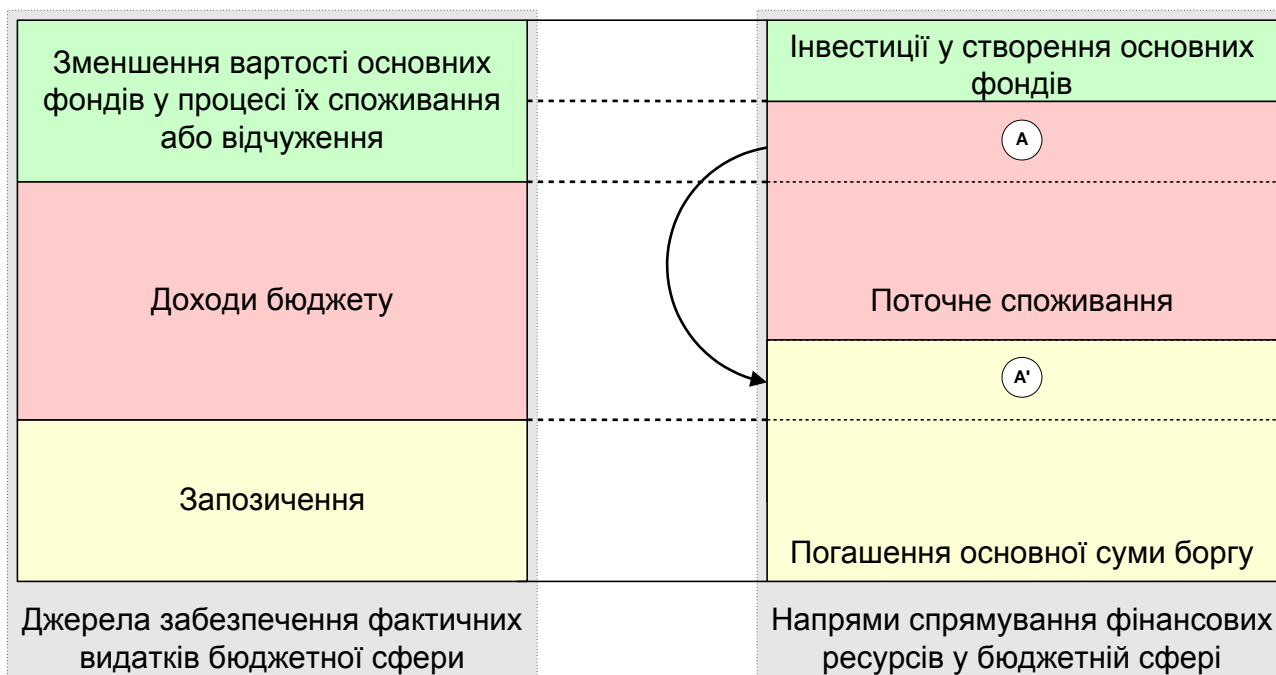


Рис. А.1. Зменшення інвестицій у створення основних фондів за рахунок направлення бюджетних коштів на скорочення основної суми боргу.

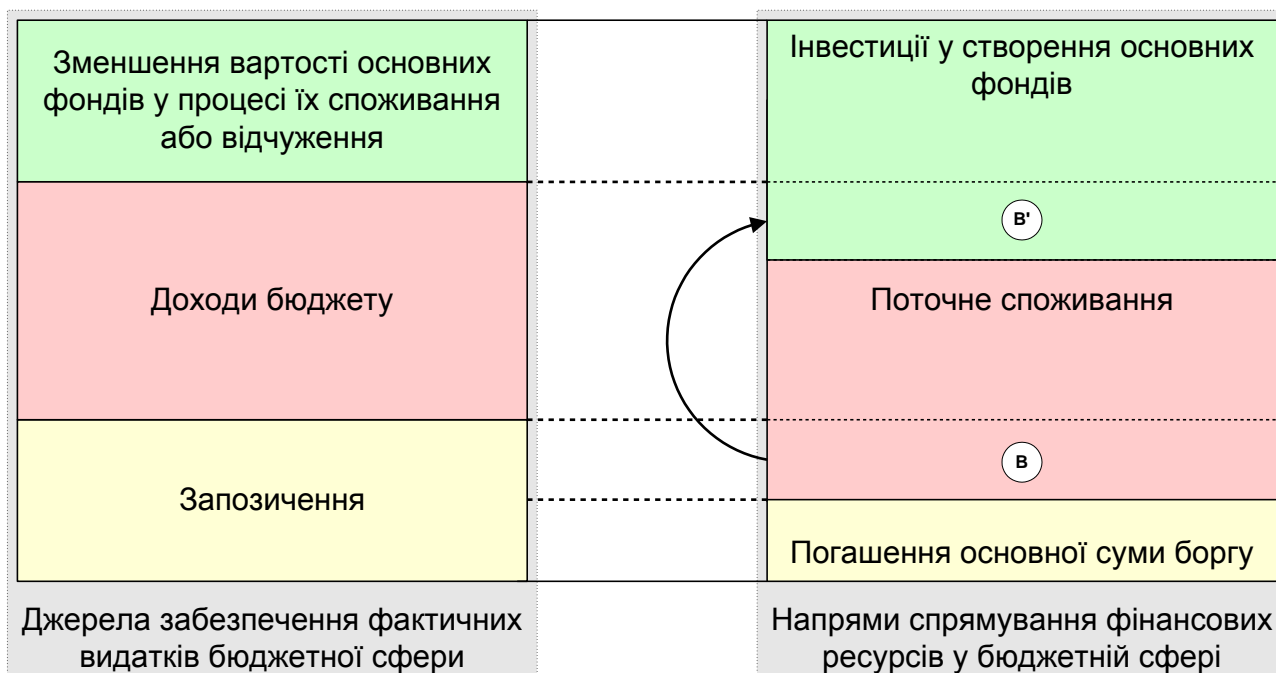


Рис. А.2. Збільшення основної суми боргу еквівалентно до нарощення основних фондів.

Додаток Б

Партнерства держави та приватних структур в промислово
розвинутих країнах [203, с. 43]

Країни	Дорожнє господарство	Залізниця	Водопостачання	Прибирання сміття	Енергетика	Нерухомість	Охорона здоров'я	Освіта	Правопорядок	Оборона	Адміністративні споруди
Австрія	✓		✓			✓	✓				✓
Австралія	✓	✓	✓				✓	х	✓	✓	
Бельгія	✓	х	✓	✓			✓	х		х	
Канада	✓	✓	✓	✓		✓	✓	х	✓		✓
Фінляндія	✓	х	·				✓	х		х	✓
Франція	✓		✓			✓				х	
Німеччина	✓	х	✓	✓			✓		✓		
Греція	✓	✓	✓				х	х			
Нідерланди	✓	✓	✓	✓							
Ірландія	✓	х	✓	х	✓			х	✓		✓
Італія	✓	✓	✓	✓	✓						
Португалія	✓	х	✓				х			х	
ПАР	✓	х	✓				х	х	✓		
Іспанія	✓	✓	✓		✓		✓				
Великобританія	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
США	✓		✓		✓				✓	х	

Угоди: х – укладені; ✓ – готуються.

Додаток В

Учасники та зміст операцій щодо планування бюджетних інвестицій

Таблиця В.1

**Учасники процедури планування бюджетних капітальних вкладень та
зміст операцій на різних етапах бюджетного планування**

Назва етапу	Зміст процесу	Ініціатор	Хто приймає рішення	Порядок проведення оцінки
Складання проекту бюджету	формування пропозицій щодо здійснення капітальних вкладень головними розпорядниками коштів та органами виконавчої влади	суб'єкти господарської діяльності	головний розпорядник коштів, орган виконавчої влади	визначено Постановою КМУ № 2145 від 25 листопада 1999 р.
	формування пакету пропозицій щодо капітальних вкладень головними розпорядниками коштів та органами виконавчої влади	головний розпорядник коштів, орган виконавчої влади	Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України	
	розгляд та схвалення обсягів і структури капітальних вкладень в проекті бюджету	Міністерство фінансів України, місцевий фінансовий орган	Кабінет Міністрів України, виконавчий орган місцевої ради	не визначено
Розгляд та затвердження бюджету	затвердження бюджетних програм, що передбачають здійснення державних капітальних вкладень, визначення обсягу централізованих капітальних вкладень	Президент України, Кабінет Міністрів України (виконавчий орган місцевої ради), депутатські фракції, комітети, народні депутати України (депутати місцевих рад)	Президент України, Верховна Рада України, місцева рада, комітети з питань бюджету	не передбачено
Розподіл асигнувань	визначення остаточного переліку об'єктів капітальних вкладень, запропонованих головними розпорядниками коштів та органами виконавчої влади, враховуючи затвердені бюджетні призначення	головні розпорядники коштів, органи виконавчої влади	Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Кабінет Міністрів України	Визначено Постановою КМУ № 2145 від 25 листопада 1999 р.

**Учасники процедури планування капітальних видатків на основі
заявленої потреби в них бюджетними установами та зміст
операцій на різних етапах бюджетного планування**

Назва етапу	Зміст процесу	Ініціатор	Хто приймає рішення	Порядок проведення оцінки
Складання проекту бюджету	розгляд головним розпорядником коштів заявленої потреби в капітальних видатках розпорядниками коштів нижчого рівня	розпорядник коштів нижчого рівня	головний розпорядник коштів	не визначено (в частині капітальних вкладень Постанова КМУ № 2145 від 25 листопада 1999 р.)
	оцінка бюджетного запиту, який поданий головним розпорядником бюджетних коштів	головний розпорядник коштів	Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, місцевий фінансовий орган	
	розгляд обсягу та структури капітальних видатків в проекті бюджету	Міністерство фінансів України, місцевий фінансовий орган	Кабінет Міністрів України, виконавчий орган місцевої ради	не визначено
Розгляд та затвердження бюджету	затвердження бюджетних пропозицій головних розпорядників з виділенням капітальних видатків (видатків розвитку)	Президент України, Кабінет Міністрів України (виконавчий орган місцевої ради), депутатські фракції, комітети, народні депутати України (депутати місцевих рад)	Президент України, Верховна Рада України, місцева рада, комітети з питань бюджету	не передбачено
Розподіл асигнувань	складання та затвердження розпису бюджетних асигнувань	Головний розпорядник бюджетних коштів	Міністерство фінансів України, територіальний фінансовий орган	не передбачено
	складання та затвердження кошторисів бюджетних установ	розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня	Головний розпорядник бюджетних коштів, розпорядник коштів другого ступеня	не передбачено

Учасники процедури планування бюджетних інвестицій в рамках державних або регіональних програм та зміст операцій на різних етапах бюджетного планування

Назва етапу	Зміст процесу	Ініціатор	Хто приймає рішення	Порядок проведення оцінки
Складання проекту бюджету	формування переліку заходів щодо реалізації інвестицій в рамках державних (регіональних) програм	суб'єкти господарської діяльності	головний розпорядник коштів, орган виконавчої влади	визначено державною (регіональною) програмою
	розгляд та схвалення обсягів і структури інвестицій в проекті бюджету	Міністерство фінансів України, місцевий фінансовий орган	Кабінет Міністрів України, виконавчий орган місцевої ради	не визначено
Розгляд та затвердження проекту бюджету	визначення обсягу бюджетних ресурсів, які виділяються на реалізацію певної державної (регіональної) програми, з виділенням капітальних видатків (видатків розвитку)	Президент України, Кабінет Міністрів України (виконавчий орган місцевої ради), депутатські фракції, комітети, народні депутати України (депутати місцевих рад)	Президент України, Верховна Рада України, місцева рада, комітети з питань бюджету	не передбачено
Розподіл асигнувань	формування остаточного переліку заходів щодо реалізації інвестицій в рамках державних (регіональних) програм виходячи із затверджених бюджетних призначень	суб'єкти господарської діяльності	головний розпорядник коштів, орган виконавчої влади	визначено державною (регіональною) програмою

Процедури планування субвенцій інвестиційного характеру

Назва етапу	Зміст процесу	Ініціатор	Хто приймає рішення	Порядок проведення оцінки
Складання проекту бюджету	планування заходів та об'єктів інвестування за рахунок субвенцій	народний депутат України, суб'єкт господарської діяльності, орган місцевого самоврядування	Кабінет Міністрів України	визначено Постановою про порядок використання субвенцій
Розгляд проекту бюджету	визначення загального обсягу субвенції та проведення її розподілу між місцевими бюджетами-отримувачами	Президент України, Кабінет Міністрів України (виконавчий орган місцевої ради), депутатські фракції, комітети, народні депутати України (депутати місцевих рад)	Президент України, Верховна Рада України, місцева рада, комітети з питань бюджету	не передбачено
Розподіл асигнувань	розподіл коштів субвенцій між певними заходами та об'єктами інвестування	народний депутат України, суб'єкт господарської діяльності, орган місцевого самоврядування	Кабінет Міністрів України	визначено Постановою про порядок використання субвенцій

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів / Під ред. І. Бураковського. – К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2005. – 77 с.
2. Акімова І., Вахненко Т. Становлення ефективної системи регулювання місцевих запозичень в Україні // Фінанси. – 2004. – № 5. – С. 15–22.
3. Алехин Б. И. “Золотое правило” государственных финансов // Финансы. – 2006. – № 2. – С. 67–69.
4. Аналитический обзор международного опыта применения принципов кодекса лучшей практики. Возможности их использования в Российской Федерации. – М., 2002. – 132 с. / <http://www.minfin.ru>.
5. Аналіз вигід і витрат. Концепції і практика: Пер. з англ. / Ентоні Е. Боардмен, Девід Х. Грінберг, Ейдан Р. Вайнінг, Девід Л. Веймар. – К.: Видавництво “АртЕк”, 2003. – 568 с.
6. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 175 с.
7. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
8. Анисимов С. А., Максимов В. А. Бюджетная политика как источник экономического роста // Финансы. – 2005. – № 1. – С. 16–18.
9. АО “Банк Развития Казахстана”. Годовой отчет за 2004 год. – 159 // <http://www.kdb.kz>
10. Архипов В. М., Емельянов А. М. Оценка социальной ставки дисконтирования // Финансы и кредит. – 2006. – № 17 (201). – С. 49–55.
11. Аткинсон Э. Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник / Пер. с англ. под ред. Л. Л. Любимова. – М.: Аспект Пресс, 1995. – 832 с.

12. Аудиторський звіт “Ефективність використання коштів державного та місцевих бюджетів, спрямованих на об’єкти державних централізованих капітальних вкладень у 2001–2003 роках.” Головне контрольно-ревізійне управління. – 2005. – 30 с.

13. Б’юкенен Джеймс М., Масгрейв Річард А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. – К.: Вид. дім “КМ академія”, 2004. – 175 с. – (Актуал. світ. дискусії).

14. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 687 с.

15. Баев С. А. Задачи государственной инвестиционной финансовой политики в России // Финансовые и кредитные проблемы инвестиционной политики. Научный альманах фундаментальных и прикладных исследований. – М.: Финансы и статистика, 2004. – С. 12–19.

16. Баринов А. Э. Анализ проектного финансирования в странах Востока и Африки // Финансы и кредит. – 2006. – № 19 (221). – С. 75–84.

17. Баринов А. Э. Специфика и формы организации финансирования проектов в области транспорта на мировом рынке и в России // Финансы и кредит. – 2005. – № 21. – С. 7–20.

18. Безсмертная Е. Р. Выпуск облигационных местных займов в дореволюционной России // Финансы. – 2000. – № 8. – С. 63–64.

19. Бінгем Річард, Гилл Едвард, Вайт Семміс. Фінансування економічного розвитку: Пер. з англ. Г. Пехник та В. Дехтярова. – Львів: Літопис, 2003. – 416 с.

20. Бланк И. А. Инвестиционный менеджмент. – К.: МП “ИТЕМ ЛТД”, “Юнайтед Лондон Трейд Лимитед”, 1995. – 448 с.

21. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки: Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

22. Блауг Марк. Економічна теорія в ретроперспективі: Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 670 с.

23. Борисов А. Б. Большой экономический словарь. – Изд. 2-е перераб. и дополн. – М.: Книжный мир, 2004. – 860 с.
24. Борщ Л. М. Інвестиції в Україні: стан, проблеми і перспективи. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2002. – 318 с.
25. Брайсон Джон М. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій: Перекл. з англ. А. Кам’янець. – Львів, 2004. – 352 с.
26. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь: в 86 томах с ил. – М.: Мультимедиа-издательство “Адепт”, 2002. – www.iddk.ru.
27. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування. Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2006. – 39 с.
28. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – Т. 1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. М. Геєць (кер. авт. кол.) та ін. К.: НДФІ, 2004. – 640 с.
29. Бюджетний кодекс України // Урядовий кур’єр. – 2001. – № 131. – С. 5–12.
30. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
31. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за січень-грудень 2005 року. Аналіз положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” / Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, RTI International – К., 2006. – 199 с.
32. Варнавский В. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 7. – С. 28–37.
33. Великі приватизаційні надходження: як Україні розумно використати ці гроші. V 11.– К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні та Німецька консультативна група, жовтень 2006. – 9 с.

34. Величко А. В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры / НАН Украины, Институт экономики. – К., 1998. – 258 с.
35. Вища освіта МВС – високорентабельний “бізнес” / <http://www.ac-rada.gov.ua/Ua/5/200406152.htm>
36. Владимиров С. Об обосновании эффективности государственных инвестиций // Общество и экономика. – 2006. – № 2. – С. 44–57.
37. Водянов А., Гаврилова О., Гришин Л., Шевелева Е., Косаткин А. Инвестиционные проекты, финансируемые из федерального бюджета: методы оценки эффективности // Российский экономический журнал. – 2006. – № 1. – С. 9–28.
38. Вреден Э. Финансовый кредит. Исследование оснований, существа нормальной области, границ, видов и форм общественной займовой системы. – Часть I: Основные начала финансового кредита, или теория общественных займов. – СПб.: Тип. В. Димакова, 1871. – 370 с.
39. Геец В. Трансформационные преобразования в Украине: переосмысливая пройденное и думая о будущем // Общество и экономика. – 2006. – № 3. – С. 23–53.
40. Геець В. Десять тез про розвиток економіки України у 2006 р.: ризики і застереження // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 12. – С. 111–113.
41. Геець В. М. Інституційні перетворення і суспільний розвиток // Економіка і прогнозування. – 2005. – № 2. – С. 9–36.
42. Гок К. Государственное хозяйство. Налоги и государственные долги: Пер. с нем. проф. Н. Бунге. – К.: Университетская типография, – 1865. – 324 с.
43. Грицюк Т. В. Направления государственной поддержки инвестиций в Российской Федерации // Дайджест Финансы. – 2004. – № 2 (110). – С. 23–29.
44. Гроот Вім. Інвестування в охорону здоров’я: [Інавгурац. лекція почес. професора Нац. ун-ту “Кієво-Могилян. акад., 1 вересня 2004 р.]. – К.: Вид. дім “Кієво-Могилянська академія”, 2004. – 46 с.
45. Гуткевич С. А. Теоретические основы инвестиционного процесса // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 5 (47) – С. 20–31.

46. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 542 с.
47. Добсон Эндрю. Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации. – Институт экономики переходного периода / Научные труды. – М., 2000 – № 22 р. / <http://www.iet.ru>
48. Домбровски Марек. Роль государства в постиндустриальной экономике / <http://www.iet.ru/publication.php?folder-id=44&publication-id=8774&>
49. Економічна енциклопедія: У 3 т. Т. 1 / Редкол.: ... С. В. Мочерний (відп.ред.) та ін. –К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – 864 с.
50. Епифанов В. А. Инвестиционная деятельность региона в условиях дефицита финансовых ресурсов // Финансовый бизнес. – март-апрель 2003. – С. 22–29.
51. Ермакова Е. А. Инвестиционный фонд РФ: основы организации и управления // Финансы и кредит. – 2006. – № 20 (224). – С. 28–33.
52. Єпіфанов А. О., Сало І. В., Д’яконова І. І. Бюджет і фінансова політика України: Навч. посібник. – К.: Наукова думка, – 1997. – 302 с.
53. Жуков М. И. Анализ факторов, влияющих на эффективность государственных капитальных расходов // Дайджест-финансы. – 2006. – № 4 (136). – С. 18–22.
54. Жуков М. И. Воздействие капитальных расходов бюджета на экономический рост // Финансы и кредит. – 2005. – № 6 (174). – С. 52–57.
55. Жуков М. И. Оценка достаточности бюджетного финансирования капитальных расходов в Российской Федерации // Дайджест Финансы. – 2005. – №9 (129). – С. 21–26.
56. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. – 2-е вид., виправл. та доповн. – Львів: Видавництво “Центр Європи”, 1997. – 576 с.
57. Зайцев В. К., Ушаков А. С. Бюджетные учреждения как балансодержатели государственного имущества // Финансы. – 2005. – № 1. – С. 16–18.

58. Закон України “Про бюджетну систему України” № 512-XII від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – С. 1.
59. Закон України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” від 19.12.2006 № 489-V // Відомості Верховної Ради України. – 23.02.2007. – № 7–8. – Стаття 66.
60. Закон України “Про джерела фінансування дорожнього господарства” станом на 15.07.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 47. – 19.11.1991 р. – Стаття 648.
61. Закон України “Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки” // Відомості Верховної Ради. – 12.11.2004. – № 46. – Стаття 512.
62. Закон України “Про інвестиційну діяльність” № 1560-XII від 18 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – С. 646.
63. Закон України “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг” № 1286- XIV від 14 грудня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 3. – С. 21.
64. Закон України “Про концесії” № 997-XIV від 16 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – С. 372.
65. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
66. Закон України “Про освіту” № 1060-XII від 23 травня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – С. 451.
67. Закон України “Про податок з власників транспортних засобів” // Відомості Верховної Ради. – 17.03.92. – № 11. – Стаття 150.
68. Залькарнай И. Государство как фирма по предоставлению общественных услуг // Общество и экономика. – 2006. – № 5. – С. 74–115.
69. Звіт про виконання Державного бюджету за видатками у розрізі кодів економічної класифікації видатків у 2004 році / <http://www.budget.rada.gov.ua>
70. Звіт про виконання зведеного бюджету України в розрізі кодів економічної класифікації видатків за 2004 рік.

71. Иванов Е. Нормативная модель управления инвестициями на уровне муниципального образования // Инвестиции в России. – 2004. – № 2. – С. 3–8.
72. Иванов О., Крекотнев С. Государственно-частное партнерство в реализации национальных проектов и программ // Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 9. – С. 19–27.
73. Ивантер В. Финансирование городского развития и жилья в России // Проблемы теории и практики управления. – 2005. – № 5. – С. 27–35.
74. Игонина Л. Л. О механизме обеспечения эффективности государственных инвестиций // Финансы и кредит. – 2005. – № 24. – С. 8–14.
75. Инвестиционные проекты в Западной и Восточной Европе // Финансы и кредит. – 2006. – № 23(227). – С. 21–37.
76. Калюжний В. Роль державних витрат та інвестицій у ринкових економіках // Вісник Національного банку України. – 2003. – № 9. – С. 58–62.
77. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Гелиос АРВ, 1999. – 352 с.
78. Кириленко О., Лучка А., Малиняк Б. Историчний досвід, стан і перспективи розвитку місцевих запозичень в Україні // Журнал європейської економіки. – 2005. – № 1. – С. 82–104.
79. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
80. Кириленко О. П., Лучка А. В., Малиняк Б. С. Историчний досвід місцевих запозичень в Україні та Росії до 1917 р. / Муніципальні запозичення в Україні. Між-нар. науково-практ. конф. “Проблеми фінансування розвитку великих міст за рахунок муніципальних запозичень та шляхи їх розв’язання”, Київ, 29 вересня 2004 р. / За заг. ред. В. І. Кравченка, В. М. Падалки, Д. М. Гриджука. – К.: [Міжнародний інститут фінансів], 2005. – С. 126–132.
81. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Вдосконалення методів фінансування видатків бюджету в умовах функціонування казначейської системи // Вісник Тернопільського державного економічного університету. – 2006. – № 1. – С. 7–16.

82. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Проблемні аспекти міжбюджетних відносин в Україні // “Реформування фінансово-кредитної системи і стимулювання економічного зростання: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Тези доп. (4–5 черв. 2004 р.) / Відп. ред Р. А. Слав’юк.– Луцьк РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2004. – С. 20–22.

83. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Теоретичні основи формування видаткової частини місцевих бюджетів // Наука й економіка. – 2006. – № 1. – С. 6–16.

84. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Теорія і практика бюджетних інвестицій. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 288 с.

85. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Удосконалення розподілу інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам у контексті зарубіжного досвіду // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2007. – № 2. – С. 21–36.

86. Кириллов Л., Челак И. Внимание к управлению муниципальной собственностью // Проблемы теории и практики управления. – 2005. – № 4. – С. 70–76.

87. Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами. – М.: Фонд “Институт экономики города”, 2003. – 60 с.

88. Кожну третю гривню силові відомства використали з порушенням бюджетного законодавства / http://www2.ac-rada.go.ua/achamber/control/uk/-publish/printable_article?art_id

89. Колтынюк Б. А. Инвестиционное проектирование объектов социально-культурной сферы: Учебник. – СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2000. – 432 с.

90. Комаров В. Долги нужно инвестировать // Інвестиції: практика та досвід. – 2004. – № 24 (75). – С. 14–15.

91. Комітет статистики Європейського Союзу / <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.

92. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / Я. А. Жаліло, Я. Б. Базилюк, Я. В. Белінська та ін.; За ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2005. – 388 с.
93. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. – К.: Право, 1996. – 64 с.
94. Корнаи Янош. Дефіцит: Пер. с венгерского. – М.: Наука, 1990. – 608 с.
95. Коровкина Е. Б. К вопросу о практике применения целевых бюджетных фондов // Финансы. – 2005. – № 11. – С. 27–29.
96. Костиков И. Рынок муниципальных облигаций: мировой опыт и российская специфика // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 1. – С. 110–115.
97. Кравченко В. І., Паливода К. В. Фінансування будівництва житла: Новітні тенденції. – К.: Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2006. – 131 с. – (Вирішуємо житл. пробл.).
98. Криниця С. О. Формування бюджетів розвитку в регіонах України // Фінанси України. – 2000. – № 11. – С. 8–17.
99. Кынина Н. А. Организация муниципального финансирования в странах Запада: сравнительный анализ // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – № 3 (6). – С. 54–58.
100. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. – 2004. – № 3. – С. 9–14.
101. Ласкин Мишель В. Кольбер, или фантастическая судьба меркантилизма // Зеркало недели. – 2004. – № 27 (502). – С. 11.
102. Левицька С. О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 33–37.
103. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – 2-е издание (стереотипное). – М.: УРСС, 1999. – 368 с.

104. Лібералізм: Антологія / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К.: Смолоскип, 2002. – 1126 с. – (“Політичні ідеології”. Вип. 3).
105. Луніна І. Політичні та економічні фактори зміни рівня державних видатків // Економіка України. – 2004. – № 6. – С. 12–19.
106. Макконелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика: В 2-х т.: Пер. с англ. – 11-го изд. – Т. 1. – М.: Республика, 1992. – 399 с.
107. Малиняк Б. С. Актуальні проблеми планування бюджетних інвестицій в Україні // Світ фінансів. – 2006. – № 4. – С. 25–37.
108. Малиняк Б. С. Бюджетні інвестиції як інструмент прискорення реформування реального сектора економіки України // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 8. – С. 82–90.
109. Малиняк Б. С. Вдосконалення контрольної функції органів Державного казначейства України // Збірник наукових праць Першої Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених “Економічний і соціальний розвиток”. – Тернопіль: Економічна думка, 2004. – С. 335–343.
110. Малиняк Б. С. Досвід місцевих запозичень у країнах Європейського Союзу // Збірник “Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації” – 2005. – С. 126–127.
111. Малиняк Б. С. Зміцнення інвестиційної складової бюджетів України в контексті передового досвіду країн Співдружності незалежних держав // Збірник тез доповідей Третьої міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених “Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ: національна ідентичність та тенденції глобалізації”. – Частина 2. – Тернопіль: Економічна думка, 2006. – С. 188–191.
112. Малиняк Б. С. Інвестиційні видатки місцевих бюджетів як фактор соціально-економічного розвитку регіону // Збірник “Фінансове забезпечення стимулювання економічного зростання”: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Тези доп. (3-5 червня 2005 р.) / Відп. ред. Р. А. Слав’юк. – Луцьк: РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2005. – С. 626–627.

113. Малиняк Б. С. Інвестиційні видатки місцевих бюджетів: теоретична концептуалізація та оцінка практики їх здійснення // Наукові праці НДФІ. – 2006. – № 1(34). – С. 76–85.

114. Малиняк Б. С. Основні напрямки оптимізації інвестиційної складової Державного бюджету України // Збірник “Стан і проблеми трансформації фінансів та економіки регіонів у перехідний період”: Наукові праці III Міжнародної науково-практичної конференції 12 травня 2005 року у Хмельницькому економічному університеті. – Ч.1. – Чернівці: Букрек, 2005. – С. 233–236.

115. Малиняк Б. С. Перспективи запровадження формалізованих методик оцінки доцільності бюджетних інвестицій в Україні // Збірник наукових праць IV Міжнародної науково-практичної конференції “Стан і проблеми трансформації фінансів та економіки регіонів у перехідній економіці” 19–20 жовтня 2006 року у Хмельницькому економічному університеті. – Хмельницький: ХЕУ, 2006. – С. 33–38.

116. Малиняк Б. С. Проблемні аспекти казначейського обслуговування місцевих бюджетів // Збірник матеріалів II Всеукраїнської науково-практичної конференції “Фінансово-кредитна система України: проблеми та шляхи вирішення”. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004. – С. 141–142.

117. Малиняк Б. С. Сутнісно-теоретичні підвалини інвестиційної складової бюджету // Світ фінансів. – 2006. – № 2. – С. 76–87.

118. Малиняк Б. С. Теоретичні аспекти бюджетних інвестицій // Сборник “Современные аспекты финансового управления экономическими процессами”: Материалы всеукраинской научно-методической конференции. – Тезисы докладов. – Севастополь, 2005. – С. 15–18.

119. Маркина Е. В. Финансовые аспекты реформирования бюджетного сектора экономики // Финансы и кредит. – 2005. – № 6 (174). – С. 4–8.

120. Милль Дж. С. Основы политической экономии: В 3 т. – Т. 3. – М.: Прогресс, 1981. – 448 с.

121. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко – К.: Знання, 2006. – 677 с.
122. Мітіліно М. І. Основи фінансової науки. – К.: Державне видавництво України, 1929. – 396 с.
123. Мудрий В. С. Комунальний кредит у системі місцевих фінансів // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – 2002. – № 2. – С. 419–422.
124. Музиченко А. С. Інвестиційна діяльність в Україні: Навчальний посібник. – К.: Кондор, 2005. – 406 с.
125. Мутна вода правового хаосу – корупційний “бульйон”. Розглянуто Колегією Рахункової палати 25.05.2005. Частина друга / http://www2.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/printable_article?art_id=36
126. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. – М.: Весь мир, 2003. – 492 с.
127. Надель С. Социальные факторы экономического роста // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 5. – С. 26–33.
128. Наказ Міністерства економіки України № 258 від 27.11.2000 р. “Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, та створення відповідної Комісії Мінекономіки” // Офіційний вісник України. – № 50 від 29.12.2000 р. – Стаття 2189.
129. Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. № 604 “Про бюджетну класифікацію та її запровадження”.
130. Наумова Л. Ю. Бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 19–28.
131. Никонова Е. Н. Эволюция государственной собственности и ее роль в формировании доходов бюджета // Дайджест Финансы. – 2005. – № 1 (121). – С. 8–15.

132. Нисканен Вильям А. Пересмотр / Вехи экономической мысли. Экономическое благосостояние и общественный выбор. – Т. 4 / Под. общ. ред. А. П. Заостровцева. – СПб.: Экономическая школа, 2004. – С. 537–560.
133. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки: Пер. с итал. И. Шрейбера. – М., 1904. – 624 с.
134. Норт Даглас. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки: Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
135. Огурцова А. Н. Федеральные целевые программы как инструмент государственной инвестиционной политики // Финансы и кредит. – 2005. – № 10 (178). – С. 46–55.
136. Озеров И. Х. Как расходуются в России народные деньги. – М.: Общество купцов и промышленников России, 2005. – 312 с.
137. Орловська Ю. В. Стратегічне управління інвестиціями в регіональний розвиток. – К.: Знання України, 2006. – 336 с.
138. Основи інвестиційно-інноваційної діяльності: Навч. посіб. / За науковою редакцією В. Г. Федоренко. – К.: Алтера, 2004. – 413 с.
139. Основні засоби України: Статистичний збірник. – К., 2005. – 193 с.
140. Основные положения кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами. Проект МБРР. – Москва, 2003. – 59 с.
141. Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России. – М.: ИЭПП, 2005. – 581 с.
142. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія. – Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2005. – 642 с.
143. Пахомов С. Из западноевропейской практики управления муниципальным долгом // Российский экономический журнал. – 2000. – № 10. – С. 93–96.
144. Пахомов С. Б. Долговое агентство для развития муниципалитетов // Финансы. – 2006. – № 8. – С. 10–14.

145. Переходной период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Исследование Всемирного банка: Пер. с англ. – М: Издательство “Весь Мир”, 2002. – 296 с.
146. Пигу А. Экономическая теория благосостояния: Пер. с англ.: В 3 т. – Т 1. – М.: Прогресс, 1985. – 512 с.
147. Повышая эффективность государственных капитальных расходов. Доклад № 2263-RU. Документ Всемирного банка. – 18 сентября 2001 г. – 86 с.
148. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь / За ред. З. Варналія. – К., 2005. – 62 с.
149. Політика субсидування органів місцевого самоврядування. Доповідь Експертної комісії з проблем місцевих та регіональних фінансів // Рада Європи. Експертний комітет з проблем місцевих та регіональних фінансів Керівного комітету з регіональних та муніципальних питань / Упоряд. К. Лотцом. – Страсбург, 1986. – 31 с.
150. Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21 липня 2006 р. “Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2006–2010 рр.”
151. Постанова Кабінету Міністрів України № 1764 від 11.01.2002 р. “Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва” // Офіційний вісник України. – № 52. – 11.01.2002 р. – Стаття 2374.
152. Постанова Кабінету Міністрів України № 384 від 1 червня 1995 р. “Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки” / <http://www.nau.com.ua/cgi-bin/nauonlu.exe?pkm95>.
153. Постанова Кабінету Міністрів України № 918 від 4 липня 2006 р. “Про затвердження Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006–2010 роки”.
154. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2004 р. № 1886 “Про затвердження Комплексної програми забезпечення загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладів сучасними технічними

засобами навчання з природничо-математичних і технологічних дисциплін” // Офіційний вісник України. – 30.07.2004. – № 28. – Стаття 1886.

155. Про результати аналізу використання державних централізованих капітальних вкладень за 2001–2003 роки: Затв. постановою Колегії Рахункової палати від 08.09.2004 р. № 18–4. – К.: Рахункова палата України, 2004. – Випуск 18.

156. Про результати аналізу практики формування та використання коштів спеціального фонду Державного бюджету України у 2003–2004 роках. / Підготовлено за матеріалами перевірок департаментом з питань контролю, аналізу та експертизи державного бюджету і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 22.03.2005 № 5–3. – К.: Рахункова палата України, 2005. – Випуск 7.

157. Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003–2004 роках / Підготовлено департаментом з питань використання коштів державного бюджету в регіонах і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 27.08.2004 № 17-2 / – К.: Рахункова палата України, 2004. – Випуск 16.

158. Про результати аналізу формування та використання коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання заходів з упередження аварій і запобігання техногенним катастрофам та інвестиційних проектів у 2004 році / Підготовлено за матеріалами перевірок департаментом з питань використання бюджетних коштів в регіонах і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 15.02.2005 № 3-3 / – К.: Рахункова палата України, 2005. – Випуск 11.

159. Про результати аудиту використання державних коштів на реконструкцію автомобільної дороги Київ–Одеса / Підготовлено департаментом з питань виробничої інфраструктури, інноваційної діяльності та державної власності і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 25.05.2005 № 11-5 / – К.: Рахункова палата України, 2005. – Випуск 14.

160. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М.: ИЭПП, 2005. – 544 с.
161. Проект державної програми економічного і соціального розвитку України на 2004 рік / <http://www.me.gov.ua>>.
162. Проект державної програми економічного і соціального розвитку України на 2005 рік / <http://www.me.gov.ua>>.
163. Проект Закону України “Про місцеві запозичення і гарантії в Україні” / <http://www.aub.com.ua/ua/legislation/>.
164. Райзберг Б. А., Фатхутдинов Р. А. Управление экономикой: Учебник. – М.: ЗАО “Бизнес-школа “Интел-Синтез”, 1999. – 784 с.
165. Реверчук С. К., Вовчак О. Д., Кубів С. І. та ін. Інституційна інвестологія: Навч. посібник / За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. С. К. Реверчука. – К.: Атіка, 2004. – 208 с.
166. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.
167. Регулювання заборгованості державного сектору в Україні: актуальні проблеми та шляхи їх розв’язання. V 14.– К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні та Німецька консультативна група, жовтень 2006. – 12 с.
168. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: Монографія / За заг. ред. В. Г. Бодрова. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.
169. Результати діяльності галузі охорони здоров’я в Україні у 2003 – 2004 роках. – К., 2005. – 157 с.
170. Реформирование бюджетного учета и отчетности в Российской Федерации. Место и роль финансовых органов субъектов РФ в процессе реформирования. Министерство финансов Российской Федерации. Главное управление Федерального казначейства. – Москва, 2004. – 94 с.

171. Родионова В. М. Бюджетные средства как стратегический инвестиционный ресурс // Финансовые и кредитные проблемы инвестиционной политики. Научный альманах фундаментальных и прикладных исследований. – М.: Финансы и статистика, 2004. – С. 38–52.

172. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. – Вашингтон: Международный валютный фонд, 2001. – 94 с.

173. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. – Международный валютный фонд, 2001. – 230 с.

174. Саблин Д. В. Оценка эффективности инвестиций, финансируемых из региональных бюджетов // Финансовый бизнес. – Сентябрь–октябрь 2002. – С. 49–53.

175. Самошкіна О. Перспективне планування у сфері видатків бюджету як складова системи бюджетного регулювання // Вісник КНТЕУ. – 2003. – № 5. – С.23–30.

176. Свяневич Павел. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой. Будапешт. Инициатива реформирования местного самоуправления и сферы государственных услуг / Институт открытого общества. – 2003. – 77 с.

177. Серова Е. В. Факторы сельскохозяйственной бедности в России (подходы к исследованию). Институт экономики переходного периода. 24.02.2002 // <http://www.iet.ru>

178. Словник іншомовних слів / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с.

179. Сміт Адам. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. – К.: Port-Royal, 2001. – 593 с.

180. Сорокина В. Великобритания: частная финансовая инициатива // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 1. – С. 90–95.

181. Соціально-економічне становище сіл, селищ, міст: проблеми та перспективи: Матеріали круглого столу. Київ, 2 грудня 2003 р. // Аспекти самоврядування. – 2003. – № 4.

182. Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів. Консультативний матеріал Т 20. – К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні та Німецька консультативна група, 2004. – 14 с.

183. Становлення системи регулювання місцевих запозичень і місцевого боргу в Україні. Консультаційний матеріал Т39. – К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні, Німецька консультативна група, 2004. – 14 с.

184. Статистичний щорічник України за 2004 рік / За ред. Осауленка О. Г. – К.: Видавництво “Консультант”, 2005. – 592 с.

185. Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. Звіт № 36671-UA. 14 вересня 2006 р. Документ Світового банку. – 185 с.

186. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора: Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.

187. Стратегія фінансової політики держави у перехідній економіці / За ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної. – К.: Інститут економічного прогнозування НАН України, 2004. – 116 с.

188. Субвенції з державного бюджету на упередження аварій та інвестиційні проекти розподілені безсистемно. Розглянуто колегією Рахункової палати 15.02.2005 / www2.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish

189. Суглобов А. Е. Теоретико-методологические аспекты социальной инфраструктуры России // Дайджест-финансы. – 2006. – № 8 (140). – С. 29–36.

190. Талалаев М. Я. Совершенствование государственного регулирования инвестиционной деятельности // Государство и инвестиции: актуальные проблемы макроэкономической политики: Сб. работ / Под ред. д. э. н. Архипова А.И. / Институт экономики РАН. – М., 1998. – С. 145–172.

191. Татаренко Н. О., Поручник А. М. Теорії інвестицій: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2000. – 160 с.

192. Толстоноженко И. А. О некоторых теоретических аспектах управления государственными финансами // Финансы и кредит. – 2006. – № 25. – С. 52–56.

193. Третнер Карл Х. О среднесрочном бюджетировании по результатам // Финансы. – 2005. – № 10. – С. 20–23.

194. Україна. Формування основи для стабільного зростання. Меморандум про економічний розвиток. – Том 1: Документ Світового банку. – Жовтень 2004 р. – 115 с.

195. Україна: вирішення проблем у тепло- і водопостачанні та водовідведенні. Звіт Світового банку. – К.: 2006. – 45 с.

196. Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики: Науч.-практич. пособие. – М.: Дело, 2004. – 544 с.

197. Фливбьорг Бент. Мегапроекты: история недостроев, перерасходов и прочих рисков строительства / Бент Фливбьорг, Нильс Брузелиус, Вернер Ротенгаттер: Пер. с англ. А. А. Исаева. – М.: ООО “Вершина”. – 2005. – 224 с.

198. Хемминг Ричард, Тер-Минасян Тереза. Изыскание ресурсов для государственных инвестиций // Финансы & развитие. – Декабрь 2004. – С. 30–33.

199. Ходасевич С. Г. Частно-государственное партнерство как инструмент привлечения инвестиций // Финансы и кредит. – 2005. – № 30. – С. 24–26.

200. Хто зупинить експеримент, вартістю вісім мільярдів гривень?.. Розглянуто Колегією Рахункової палати 25.05.2005. Частина третя / http://www2.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/printable_article?art_id=

201. Чи готова Україна запровадити концесії на дороги? Німецька консультативна група з питань економічних реформ. – Київ, 2001. – 12 с.

202. Чучман Ю. Оцінка доцільності державних і приватних інвестиційних проектів: Навч. посібник: Пер. з англ. С. Соколик. – К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1998. – 104 с.

203. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Российский экономический журнал. – 2004. – № 9–10. – С. 41–52.

204. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. – М.: Институт экономики переходного периода, 2003. – 604 с.

205. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Буздуган Я. М. Антологія бюджетного механізму: Монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – 250 с.

206. Як підвищити ефективність суспільних інвестицій в Україні? Німецька консультативна група з питань економічних реформ. – К., 2004. – 13 с.

207. Яценко Н. Властители диспропорций // Зеркало недели. – 22–28 мая 2004. – № 20 (495). – С. 1, 8.

208. Яценко Н., Сколотяний Ю. Банківська система: традиції проблеми амбіції... // Дзеркало тижня. – 20–26 травня 2006. – № 19 (598) / <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/598/53420/>

209. “Private Public Partnership”. Alternative Modelle zur staatlichen Infrastrukturfinanzierung. – PricewaterhouseCoopers / <http://www.pwc.com/servlet/printFormat?url>

210. Hulten Charles R. Infrastructure Capital and economic Growth: How Well You Use It May Be More Important Than How Much You Have It. – NBER Working Paper 5847. – December 1996. – 37 p.

211. PFI: Construction Performance: Report by the Controller and Auditor General. HC 371 Session 2002–2003: 5 February 2003. – 6 p.

212. Richard H. Clarida. International Capital mobility, public Investment and economic Growth. – NBER Working Paper 4506. Oktober 1993. – 24 p.