



Богдан МАЛИНЯК

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ

Розглянуто практичні аспекти планування бюджетних капітальних видатків. Визначено характерні риси чинного порядку формування капітальних видатків Державного та місцевих бюджетів України. Окреслено найгостріші проблеми та недоліки, що притаманні сучасній практиці планування бюджетних інвестицій.

The practical aspects of budget capital expenditure planning in Ukraine are considered. The effective order peculiarities of capital expenditure forming of State and Local Budgets of Ukraine are revealed. The most acute problems and drawbacks inherent to modern practice of budget investment planning are outlined.

Основне призначення бюджетних видатків – задоволення суспільних потреб населення – є одним з 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 планування та здійснення бюджетних інвестицій. Перевага під час реформування інвестиційної складової бюджету повинна надаватися заходам, що передбачають покращення процесу планування та реалізації бюд-

жетних інвестицій. Адже в цьому разі завдяки виявленню недоліків аллокації існує можливість спрямувати обмежені бюджетні ресурси для фінансування інших суспільно важливих заходів. Тоді як виявлення неефективності бюджетних видатків вже після затвердження бюджету не є гарантією того, що згадані витрати не будуть здійснені. Необхідною умовою формулювання пропозицій, що дозволяють підвищити ефективність використання суспільних інвестицій, є виявлення проблем та недоліків в сучасній практиці планування бюджетних капітальних видатків в Україні.

Проблематику бюджетних інвестицій, в тому числі недосконалості практики їх планування розглядали в своїх працях ряд українських і російських вчених – Б. І. Альохін, С. А. Буковинський, В. Г. Дем'янишин, В. М. Геєць, В. А. Гам-

за, Л. Л. Ігоніна, Я. А. Жаліло, М. І. Жуков, В. В. Капюжний, О. П. Кириленко, І. О. Луніна, В. М. Родіонова, С. І. Юрій. Однак, в наукових публікаціях, зазвичай, висвітлювалися окремі проблемні аспекти практики планування бюджетних інвестицій, часто в контексті дослідження більш загальних економічних проблем.

Беручи до уваги вищесказане дана стаття має неабияку актуальність, оскільки її метою є всебічне вивчення сучасної практики планування бюджетних капітальних видатків, з'ясування та окреслення актуальних проблем та недоліків у цій сфері.

Планування інвестиційної складової бюджету в Україні повинно відбуватися із врахуванням 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 [1].

Як видно із переліку пріоритетів державної підтримки інвестиційної діяльності, в ньому чітко не виділено на-

прями, 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 напрями 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 ринкові відносини.

З метою гармонізації бюджетної політики із програмами економічного і соціального розвитку держави чи регіону інвестиційна складова бюджету включається окремим розділом до складу Державної програми економічного та соціального розвитку України чи окремих адміністративно-територіальних одиниць. Однак, слід зазначити, що складання програм на загальнонаціональному рівні розпочато тільки з 2004 року. Незважаючи на це, вони жодного разу не були затверджені Верховною Радою України, в 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 напрями 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 [2; 3]. 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, в першу чергу, соціальних потреб.

Особливо яскраво описана ситуація простежується у запропонованому переліку сфер економіки, визначених пріоритетними для спрямування бюджетних ресурсів. Так, у 2004 р. до них було віднесено 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 дозволяє зробити висновок про їх неповну відповідність ролі держави, яку вона повинна відігравати в соціально-економічному розвитку країни. Окреслені пріоритети суперечать задекларованому статусу України як соціальної держави [4] та не враховують її основні повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Враховуючи те, що бюджетні інвестиції одночасно є складовою бюджету, та виступають елементом програми економічного і 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 виділити 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 виділення бюджетних інвестицій на фінансування різних проектів, проводиться їх оцінка та схвалення або відхилення. Учасниками планування інвестиційної складової бюджету на даній 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 напрями використання бюджетних асигнувань капітального характеру, так і їх обсяги. Слід зазначити, що при затвердженні Державного бюджету України, починаючи з 2005 р. виділяються не капітальні видатки, а видатки розвитку.

Третій етап планування бюджетних капітальних видатків відбувається піс-

ля затвердження бюджету. На цій стадії здійснюється розподіл бюджетних асигнувань інвестиційного спрямування за певними напрямками використання та періодами бюджетного року із врахуванням норм, визначених у чинному бюджеті. Зміст процесу та склад суб'єктів планування на даному етапі відрізняється в залежності від застосованої процедури планування.

У практиці планування інвестиційної складової бюджету застосовують 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;
- формування складу, обсягів та структури інвестиційних трансфертів.

Більшість із перелічених процедур мають універсальний характер і використовуються для планування бюджетних інвестицій будь-якого цільового спрямування.

У даний час найбільш регламентована процедура планування бюджетних капітальних вкладень. 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 даного документу 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 передбачити їх обов'язковість щодо усіх подібних проектів, які передбачають залучення бюджетних асигнувань. Крім того, недоліком цього документу є відсутність чіткого визначення терміну “інвестиційний проект”, що зумовлює труднощі у практичному його застосуванні. Описана в Постанові № 2145 процедура конкурсного відбору інвестиційних проектів стосується тільки державних капітальних вкладень, а відповідно до трактування даного терміну 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 [5]. Зважаючи 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 проводиться органом виконавчої влади між інвестиційними про-

ектами, які подані віднесеними до його компетенції суб'єктами господарювання. На другому етапі відбір проводиться комісією 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 в ньому обсягів фінансування інвестицій [1].

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 у 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 та 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 [5]. Слід зауважити, що така класифікація інвестиційних проектів не відповідає сучасним науковим підходам до розмежування секторів економіки.

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 [1]. При цьому такий відбір повинен здійснюватися з урахуванням фактичної забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури на одного мешканця даного регіону (місто, селище, село) порівняно зі статистичними загальнодержавними показниками відповідного йому регіону (міста, селища, села) [6]. На наш погляд, 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 віднесено: – відповідність проекту стратегії економічного і соціального розвитку пріоритетним напрямом структурної перебудови економіки; – фінансово-економічні показники ефективності (вартість, рентабельність; технічний рівень нових виробничих фондів, термін окупності та ін.); – відповідність вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, встановлених законодавством; – рівень використання місцевих матеріальних та трудових ресурсів; – фінансово-економічний стан суб'єкта господарської діяльності та інші показники; – відповідність вимогам енергозбереження, встановленим законодавством [1].

Як видно із переліку критеріїв оцінки інвестиційних проектів, їх застосування

дозволяє фінансувати найширший перелік капітальних видатків. Причому 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.

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 виділення централізованих державних капіталовкладень в 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 1025,9 млн. грн., що становить тільки 8,3 % від сукупного обсягу запитів [7].

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 раза) (табл. 1). Будівництво потужності

Таблиця 1

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 кілометру 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
Будівництва одного кілометру водопроводу	100,3	267,9	167,26
Будівництво очисних споруд потужністю одна тисяч кубічних метрів на добу	33,8	363,3	974,81
Будівництво одного кілометру 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 [8, 10–11].

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 напрямів здійснюваних державних капітальних вкладень тільки в одному випадку фактичні видатки були меншими від запланованих – реальна вартість будівництва, відновлення однієї тисячі погонних метрів мостів склала 2,8 млн. грн. при запланованій – 3,2 млн. грн. Схожі проблеми спостерігаються і в дотриманні передбачених строків реалізації інвестиційних проєктів. Так, із передбачених до завершення у 2001–2003 рр. 1,7 тис. об'єктів, фактично в експлуатацію введено лише 272, що становило 15% [8, 2].

Ситуація, за якої на здійснення інвестицій потрібно витратити більше ресурсів, ніж планується на початковій стадії, призводить до неспроможності повноцінного фінансування усіх інвестиційних проєктів та до збільшення кількості об'єктів незавершеного будівництва. Так, якщо в 2001 році налічувалось 1 129 об'єктів незавершеного будівництва, то до 2003 року їх 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, зросла із 494 одиниць у 2001 р. до 830 – у 2003 р. (рис. 1). Об'єкти незавершеного будівництва у більшості випадків не охороняються, піддаються різного роду руйнуванням, розкраданням, що вимагає непередбачених кошторисами робіт для відновлення будівництва, і, як наслідок, додаткових бюджетних витрат.

Таким чином, аналіз практики планування державних капітальних вкладень, які є частиною інвестиційної складової бюджету, показує, що незважаючи на наявність нормативно-правової бази,

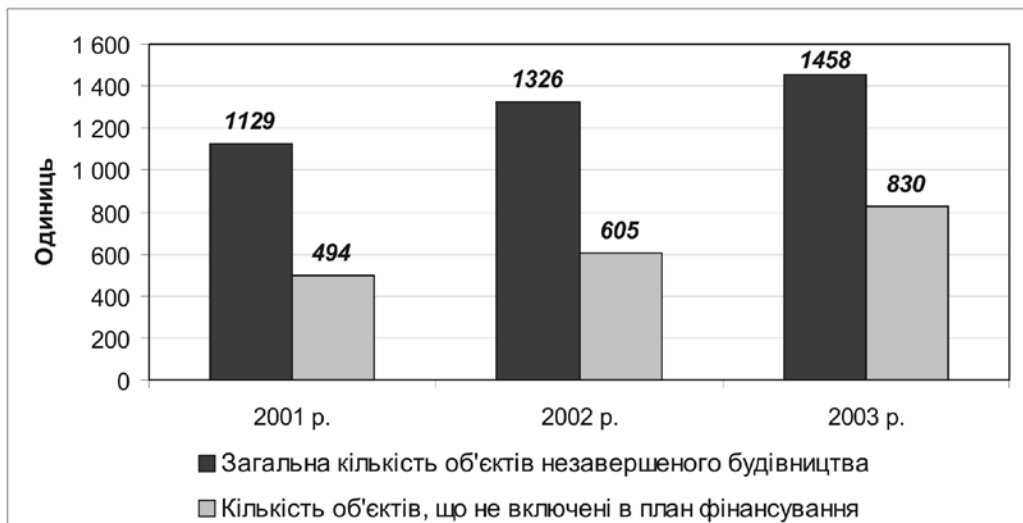


Рис. 1. Врахування у бюджетному плануванні наявних об'єктів незавершеного будівництва попередніх років [8, 15]

яка передбачає конкурсні процедури при формуванні переліку бюджетних інвестицій у формі капітальних вкладень, на практиці ці норми не застосовуються. Механізм планування даного 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 в процесі підготовки бюджетного запиту щорічно інформувати про потребу в капітальних видатках розпорядників вищого рівня. Після виділення бюджетних призначень головному розпоряднику бюджетних коштів, розподіл асигнувань здійснюється розпорядниками коштів вищого рівня між розпорядниками нижчого рівня. Слід зазначити, що нині в Україні відсутня нормативно-правова база, яка б чітко регламентувала процедуру заявлення і обґрунтування бюджетною установою потреби в капітальних видатках, а також здійснення розподілу бюджетних асигнувань інвестиційного характеру розпорядником коштів вищого рівня. 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 і т. д., 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.

Ускладнює процедуру оцінки заявленої потреби в капітальних видатках та вносить до неї елементи корупції, недостатність розроблених норм забезпеченості основними засобами бюджетних установ та відсутність загальних й галузевих критеріїв оцінки доцільності бюджетних інвестицій.

У даний час існують об'єктивні причини неспроможності повного забезпечення заявленої потреби в капітальних видатках бюджетних установ. Існуюча мережа бюджетних закладів переважно була сформована до 1990 р., в умовах існування виключного права держави на виробництво бюджетних послуг, а також наявності більших бюджетних ресурсів. У перші роки проведення ринкових реформ в Україні процес приватизації поширювався тільки на державні підприємства. Тому кількість та 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 роки більш ніж в 2,8 раза та зниження видатків на соціальні цілі в 1,7 раза [9, 19]. Становище в бюджетній сфері України навряд чи відрізнялося від того, яке склалося на той час в Росій-

ській 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, в тому числі інвестиційної, було перекладено на самі заклади, які для цього змушені були залучати додаткові джерела фінансування. В середині 90-х рр. XX ст. мобілізація додаткових фінансових ресурсів здійснювалася в рамках позабюджетних фондів, які було дозволено формувати розпорядникам коштів за рахунок надходжень від необов'язкових платежів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, інших небюджетних джерел [10]. 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 можливості бюджетні установи 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 року, ці доходи включалися до складу спеціального фонду бюджету, хоч продовжували зараховуватися безпосередньо на рахунок бюджетної установи. Слід зазначити, що намагання бюджетних закладів отримати більше плати 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 пре-

ференціями, 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 та організаціями окремих міністерств і відомств фактично створена система "поборів" щодо залежних від них підприємств, організацій та громадян. Звичайно, що обраний шлях на інтеграцію з Європейським Союзом не передбачає збереження таких традицій [7, 13].

Описана ситуація, яка склалася при забезпеченні потреб в 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 значною мірою обумовлюється сферою діяльності, капіталовкладеннями, здійсненими в докризовий період, місцем розташування установи, можливостями організувати отримання благодійних внесків та іншими обставинами. В таких умовах одні бюджетні установи, які не мають можливості отримувати власні надходження і утримуються тільки за рахунок асигнувань загального фонду бюджету, перебувають у значно гіршому становищі, ніж заклади з відповідними можливостями. В зв'язку із наявністю суттєвих недоліків у практиці залучення власних надходжень у бюджетному секторі 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 в зв'язку із необхідністю виконання ухвалених державних та регіональних програм. Порядок планування бюджетних інвестицій, які реалізуються в рамках державних або регіональних програм, визначається відповідними нормами, які виписані в самих програмах.

Кількість затверджених державних програм, які передбачають необхідність виділення 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, пере-

вищила 130 млрд. грн. Слід зазначити, що в даний час 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 значну 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 року, річна потреба в бюджетних інвестиціях в рамках державних програм перевищує сукупний обсяг капітальних видатків державного бюджету (рис. 2).

Планування бюджетних інвестицій на основі ухвалених державних програм дозволяє концентрувати фінансові ресурси із різних джерел, в тому числі й позабюджетних, для досягнення пріори-



Рис. 2. Бюджетні інвестиції, передбачені державними програмами, та сукупні капітальні видатки Державного бюджету України, млн. грн.*

* Складено на основі затверджених програм.

тетних цілей. Крім того, значний 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, здійснювати формування інвестиційної складової бюджету із врахуванням передбачених у державних програмах інвестиційних потреб досить проблематично. В першу чергу, це пов'язано з тим, що потреба в бюджетних ресурсах для повноцінного фінансування інвестицій, передбачених у державних програмах, є значною і рівняється величині сукупного обсягу капітальних видатків державного бюджету. Враховуючи необхідність виділення 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 [11, 101]. У зв'язку з цим, важко досягти повноцінної реалізації запланованих заходів та забезпечити очікуваний ефект від концентрації бюджетних ресурсів на вирішенні 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% [12, 113].

Ще однією причиною недофінансування передбачених в програмі заходах є те, що не має узгодженості між Кабінетом Міністрів України, яким ухвалено більшість чинних державних програм, 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, в період 2003–2005 рр. фінансування програм з позабюджетних джерел здійснювалося в розмірі лише 13–25% від за планових показників [12, 113].

Обґрунтування доцільності виділення 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. Зважаючи на це, досить 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 б передбачали виділення бюджетних ресурсів тільки за умови наявності часткового фінансування із небюджетних джерел, а також обов'язкового проведення належного моніторингу виконання визначених в 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 ін-

вестиційного характеру учасників бюджетного процесу як на державному, так і місцевому рівні.

Роль інвестиційних субвенцій, які надаються з Державного бюджету України, у забезпеченні капітальних видатків місцевих бюджетів в останні роки помітно зросла. Практика планування бюджетних інвестицій у формі субвенцій передбачає визначення у державному бюджеті певного об'єкту інвестування або спрямування субвенції для реалізації певного завдання без зазначення конкретних об'єктів капіталовкладень. Інколи підставою для виділення інвестиційних субвенцій служать 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 на умовах їх безпосередньої участі у фінансуванні інвестицій, на практиці при плануванні даного виду міжбюджетних трансфертів ця норма не дотримується.

Відсутність конкуренції пояснюється, зокрема, тим, що частина інвестиційних субвенцій з державного бюджету виділяється 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 про спрямування інвестиційних субвенцій Верховною Радою України не передбачає застосування не тільки 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 [13].

Не сприяє більш раціональному 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. До того ж дана проблема набуває ще більшої актуальності в умовах залучення до інвестування об'єктів, визначених центральною владою, ресурсів місцевих бюджетів на умовах співфінансування.

Таким чином, дослідження практики планування капітальних видатків в Україні доводить існування цілої низки проблем, до найважливіших з яких можна віднести: відсутність чіткого алгоритму проведення оцінки доцільності бюджетних інвестицій; недостатня прозорість процесу бюджетного планування; недосконалість громадського контролю за виділенням бюджетних асигнувань інвестиційного характеру та ін.

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

Література

1. *Постанова Кабінету Міністрів України № 384 від 1 червня 1995 р. "Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки"*. // [Цит. 20.12.2006]. – Доступний з: <http://www.nau.com.ua/cgi-bin/nauonlu.exe?pkm95+167206_t+guest>.
2. *Проект державної програми економічного і соціального розвитку України на 2004 рік* // [Цит. 18.04.2005]. – Доступний з <<http://www.me.gov.ua>>.
3. *Проект державної програми економічного і соціального розвитку України на 2005 рік* // [Цит. 18.04.2005]. – Доступний з <<http://www.me.gov.ua>>.
4. *Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. К.: Право. – 1996. – 64 с.*
5. *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.*
6. *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"*
7. *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. – Київ: Рахункова палата України, 2005. – Випуск 7.*
8. *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.
9. *Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики: Науч.-практич. пособие. – М.: Дело, 2004. – 544 с.*
10. *Закон України "Про бюджетну систему України" № 512-ХІІ від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – С. 1.*
11. *Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. Звіт № 36671-УА. 14 вересня 2006 р. Документ Світового банку.*
12. *Геєць В. Десять тез про розвиток економіки України у 2006 р.: ризики і застереження. // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 12. – С. 111–113.*
13. *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 / – Київ: Рахункова палата України, 2004. – Випуск 16.*