Запатріна І.В.,
кандидат економічних наук,
заступник міністра з питань
житлово-комунального господарства України

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КАПІТАЛЬНОГО ІНВЕСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто поточний стан і визначено основні засади розбудови системи державного капітального інвестування в Україні, зокрема, щодо формування Національної стратегії капітальних інвестицій і фінансових механізмів її реалізації, включаючи бюджетні механізми. Визначено шляхи й напрями вдосконалення тарифної політики, доцільність запровадження податкових стимулів для певних видів діяльності, основні засади розвитку системи бюджетної підтримки державних капітальних інвестицій у межах розвитку публічно-приватного партнерства тощо.

The article deals with the present state and determines the main principles of building state capital investment in Ukraine, in part the formation of the National strategy of capital investments and financial mechanisms for its implementation, including budgetary mechanisms. The author determines ways and directions for improving tariff policy, expediency of introducing tax stimuluses for separate types of activity, main principles of developing the system of budgetary support to state capital investments in the context of developing public and private partnership, etc.

Події, які відбуваються сьогодні в Україні, та глибина фінансово-економічної кризи поряд із іншим зумовлені недооцінкою державою важливості створення ефективної системи державного капітального інвестування задля реалізації стратегії сталого економічного розвитку.

Для країн із розвинутою ринковою економікою питання активної участі держави у плануванні та здійсненні капітальних інвестицій, визначенні пріоритетних напрямів такого інвестування, а також стимулювання залучення приватного сектору й, відповідно, приватних інвестицій у найважливіші для держави сфери не є критичним з огляду на забезпечення сталого розвитку економіки. Ринкове середовище й розвинута система правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання дають змогу таким країнам розвиватися й із обмеженим залученням державних інвестицій. Але навіть ці країни в умовах фінансової кризи збільшують обсяги бюджетних коштів, які спрямовуються на капітальні інвестиції в інфраструктуру, нові технології, освіту тощо й удосконалюють механізми державного інвестування. Так, нещодавно США затвердили план подолання фінансової кризи, представлений адміністрацією Президента Барака Обами, основними складовими якого є виділення додаткових бюджетних коштів на капітальні інвестиції в інфраструктуру в обсязі 544 млрд дол. США та зниження податків переважно у двох напрямах: зменшення податкового навантаження на фізичних осіб і запровадження податкових пільг на капітальні інвестиції[1].

[1] http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_36_aId_465881.html.

© Запатріна І.В., 2009

Зовсім іншу роль відіграють ці питання для країн, що розвиваються, або тих, що лише нещодавно перейшли до ринкових відносин та не запровадили ринкового середовища і прозорої конкуренції на окремих ринках. Для таких країн схвалення національних програм капітальних інвестицій і методологічних засад спрямування бюджетних коштів на їх реалізацію є умовою забезпечення сталого економічного зростання, а у кризовому стані економіки — навіть умовою "виживання". Загальновідомими є успішні програми державних капітальних інвестицій у країнах Латинської Америки, Східної Азії (Китай, Японія, Індія тощо), які дали змогу цим країнам досить швидко забезпечити високі темпи економічного зростання й підтримувати їх протягом тривалого часу[2]. Зауважимо, що саме ці країни на сьогодні демонструють найвищу стійкість до фінансової кризи, яка зачепила світ. Однією з причин такої стійкості є правильно обрані загальнодержавні пріоритети, що дали змогу сформувати оптимальну структуру економіки, забезпечити вигідне для країни співвідношення експорту й імпорту та їх оптимальну структуру.

До країн, яким надзвичайно важливо побудувати ефективну систему державного капітального інвестування, належить і Україна.

Питання розбудови ефективних механізмів державного інвестування не втрачало актуальності протягом усього періоду незалежності нашої країни, проте сьогодні воно набуло надзвичайного значення з огляду на необхідність подолання фінансово-економічної кризи й забезпечення переходу країни до запровадження ідеології сталого економічного зростання, яка передбачає додержання принципу — жити, не створюючи навантаження на майбутні покоління.

Питанням удосконалення механізмів державного капітального інвестування присвячено багато наукових досліджень, найвизначальнішими серед яких є праці В. Гейця, Б. Кваснюка, І. Крючкової, І. Чугунова, В. Сіденко. Водночас донині існують серйозні проблеми в цій сфері, наявність яких свідчить про необхідність удосконалення механізмів розроблення й реалізації державної інвестиційної політики.

Аналіз існуючих підходів до організації капітального інвестування в Україні дав змогу визначити такі проблемні питання, які потребують розв'язання.

У країні відсутня Національна програма капітальних інвестицій, що певною мірою пов'язано з невизначеністю загальнодержавних пріоритетів, які мають бути покладені в її основу. Цікавим підходом до розв'язання цього завдання бачиться система формування національних проектів у Російській Федерації, застосування якої дало змогу сконцентрувати кошти федерального бюджету на таких першочергових для суспільства проектах, як охорона здоров'я, освіта, доступне житло та розвиток АПК[3]. І хоча для України в умовах, що склалися, може бути визнано інші пріоритетні завдання (наприклад, енергозбереження й заміщення

[2] *Запатріна І.В.* Бюджетний механізм економічного зростання. — К.: Ін-т соц.-екон. страт., 2007. — 528 с.

[3] *Запатріна І.В.* Формування національних проектів: зарубіжний досвід і можливості для України // Економіка України. — 2008. — № 1. — С. 72— 83.

природного газу альтернативними джерелами енергії), методологічний підхід, застосований у Російській Федерації до визначення пріоритетних напрямів спрямування бюджетних коштів, є надзвичайно важливим для України не лише з технологічної точки зору, а й з огляду на необхідність винайти об'єднувальну для суспільства ідею, задля реалізації якої має консолідуватися нація.

Унаслідок відсутності довгострокової програми капітальних інвестицій і політичної нестабільності процесу розроблення й реалізації визначальних для держави інвестиційних проектів бракує послідовності й сталості. Підтримка реалізації інвестиційних проектів з боку держави має сенс лише в разі забезпечення їх фінансування в середньо- й довгостроковій перспективі. На жаль, часті зміни урядів у нашій країні спричиняють зміни підходів до державного інвестування й напрямів спрямування бюджетних коштів. Як наслідок, триває зростання обсягів незавершеного будівництва, а ефективність капітальних вкладень залишається надзвичайно низькою.

До цього часу остаточно не сформовано цілісної системи відбору, оцінки, моніторингу й корегування інвестиційних проектів, що реалізуються за державні кошти, а також моделі інституційного й організаційного забезпечення їх реалізації. Недостатньою є координація з боку держави питань розроблення пріоритетних інвестиційних проектів, яким надаватиметься бюджетна підтримка.

До сьогодні навіть на концептуальному рівні не визначено принципи і критерії фінансування державою капітальних видатків, зокрема, критерії, яким мають відповідати інвестиційні проекти, що претендують на залучення коштів державного бюджету. Вимоги до програм і проектів, на які спрямовуються бюджетні кошти, змінюються з року в рік, є різними для різних сфер діяльності тощо, що не дає змоги суб'єктам господарювання й державі планувати діяльність на перспективу. Те саме стосується умов співфінансування проектів з боку органів місцевого самоврядування та бізнесу.

Потребують визначення й умови надання бюджетних коштів для реалізації інвестиційних проектів: обов'язковість повернення наданих коштів через певний час або безповоротне фінансування, або закріплення прав власності держави на створені із залученням бюджетних коштів активи. Потребують розвитку й законодавчого врегулювання форми державної підтримки модернізації інфраструктури, у тому числі комунальної. Не розв'язано проблеми неритмічності фінансування інвестиційних проектів упродовж року, що значно знижує ефективність їх реалізації.

З 2002 року Державний бюджет України формується на базі програмно-цільового методу планування (ПЦМ), метою запровадження якого в бюджетний процес стало підвищення ефективності державних видатків, насамперед тих, що спрямовані на розвиток і мають інвестиційний характер. Незважаючи на це досі не побудовано комплексну систему фінансового забезпечення реалізації стратегічних програм розвитку. Державні цільові й бюджетні програми в умовах, коли за теорією вони є невід'ємними елементами ПЦМ, майже не корелюють між собою. Як наслідок, механізм державних цільових програм не спрацьовує, що не дає змоги

скористатися перевагами ПЦМ, зокрема, можливостями, які він відкриває для середньо- й довгострокового бюджетного планування.

Існує й ряд інших проблемних питань, які безпосередньо стосуються бюджетного забезпечення державного капітального інвестування і впливають на ефективність використання бюджетних коштів. Серед них слід виокремити невідповідність повноважень і відповідальності профільних міністерств за формування бюджетних програм, визначення індикаторів їх результативності, а також способів досягнення визначених державними цільовими програмами результатів. Показники ефективності й результативності бюджетних програм мають переважно формальний характер. Не існує методології оцінки досягнення якісних показників, особливо тих, які характеризують задоволення суспільства послугами, що надають йому державні установи. Як наслідок, недосконалим є моніторинг ефективності використання бюджетних коштів з огляду на досягнення результатів бюджетної програми, що призводить до зменшення впливу бюджетної політики на управління результатами.

Держава, тривалий час витрачаючи бюджетні кошти на реалізацію інвестиційних проектів, не визначилася з тим, що вона планує отримати для суспільства у результаті такого інвестування. До сьогодні невирішеними залишаються питання:

— обліку активів, створених за рахунок бюджетних коштів;

— набуття державою/органом місцевого самоврядування права власності на об'єкти, створені за кошти відповідних бюджетів;

— визначення форм участі держави/органу місцевого самоврядування у спільних проектах один із одним та з приватними особами/підприємствами.

Неприйнятною є ситуація, за якої видатки розвитку, у тому числі капітальні видатки, не забезпечено джерелами фінансування, тоді як джерела, що за своєю сутністю мають використовуватися на відтворення й розвиток, спрямовуються на фінансування поточних видатків.

Не можна погодитися і з існуючою практикою пропорційного розподілу бюджетних коштів між регіонами відповідно до кількості населення, обсягу надаваних послуг тощо. В умовах обмеженого обсягу бюджетних коштів це призводить до їх розпорошення без отримання очікуваного результату.

Не сприяє розвитку бюджетного регулювання й термінологічна невизначеність, що існує у сфері капітального бюджетування (капітальні видатки, капітальні вкладення, видатки й витрати розвитку). Це призводить до викривлення системи оцінки структури видатків, а отже, зниження якості управлінських рішень.

Потребує перегляду методологія оцінки ефективності використання бюджетних коштів, яка сьогодні базується на аналізі відповідності фактичних витрат плановим за статтями витрат. Така оцінка немає нічого спільного з реальною ефективністю використання бюджетних коштів. Жорстка прив'язка дій головного розпорядника, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів до "заздалегідь заданого сценарію", з одного боку, знижує їхні можливості ефективно і гнучко використовувати фінансові ресурси для досягнення результатів реалізації бюджетних

програм упродовж року, з другого, не стимулює енерго- й ресурсозбереження та формує "пасивну" поведінку розпорядників бюджетних коштів, оскільки на сьогодні вони відповідають лише за додержання певних правил, а не за досягнення конкретних результатів.

Водночас світовий досвід використання ПЦМ для планування бюджету довів важливість застосування таких принципів, як "можливість розпорядження коштами в межах затвердженого бюджету" та "свобода вибору способів досягнення встановлених цілей"[4].

Перший принцип передбачає відмову від використання детального бюджетного розпису й затвердження фінансування бюджетної програми в розрізі укрупнених статей витрат. Головний розпорядник бюджетних коштів на свій розсуд і під свою відповідальність може здійснювати перерозподіл коштів між статтями в межах затвердженого бюджету, в тому числі — видатками на комунальні послуги, певними капітальними видатками й видатками на заробітну плату. Такий підхід широко використовується у світі і, на думку автора, був би доцільним для застосування в Україні, зокрема, з огляду на необхідність запровадження енергозберігаючих заходів у бюджетній сфері. Сьогодні економити кошти на комунальних послугах невигідно для бюджетної установи, оскільки заощаджені кошти ніяким чином не позначаться на стимулюванні працівників відповідної установи, які забезпечили таку економію. Крім того, іноді забезпечення економії енергоресурсів, що споживаються, у довгостроковій перспективі потребує одноразового збільшення видатків відповідної бюджетної установи на запровадження нової техніки й технологій, установлення приладів обліку тощо, що в межах існуючого підходу до жорсткого закріплення передбачених бюджетними програмами коштів за статтями витрат неможливо. Як наслідок, і сьогодні триває надлишкове споживання енергетичних та інших ресурсів у бюджетній сфері й витрачаються додаткові кошти і час на адміністрування контролю за додержанням певної дисципліни видатків, а також на надання дозволів на "перекидання" коштів із однієї статті на іншу відповідною фінансовою інституцією.

Другий принцип — свобода вибору відповідальним виконавцем державної цільової і, відповідно, бюджетної програм способів досягнення встановлених цілей — є також надзвичайно важливим із огляду на оптимізацію бюджетних видатків і досягнення високої ефективності використання бюджетних коштів. Якщо на загальнодержавному рівні ухвалено державну цільову програму, яка містить конкретні результати й індикатори, що свідчать про їх досягнення, та на її реалізацію виділено певний обсяг бюджетних коштів, то доцільнішим буде зосередитися на визначенні адекватних цим результатам показників ефективності й результативності, які свідчитимуть про успішність або помилковість у забезпеченні реалізації програми, та

[4] *Ковалевский А., Сучкова А.* Программно-целевое бюджетирование как метод повышения результативности бюджетных расходов / В кн.: Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / Под ред. Магара де Сильва, Г. Курляндской. — Гл. 18. — М.: Изд-во "Весь Мир", 2006. — С. 244—364.

на забезпеченні оперативного моніторингу, а не намагатися "зверху" унормувати питання, пов'язані з реалізацією такої програми, як це відбувається нині.

На жаль, сьогодні думка головного розпорядника бюджетних коштів щодо принципів, критеріїв і підходів до використання передбачених бюджетною програмою коштів не завжди є визначальною при схваленні порядків використання коштів, паспортів бюджетних програм та інших актів законодавства, що регулюють відповідні питання. Це зменшує відповідальність головного розпорядника коштів за досягнення ним результативних показників, передбачених бюджетною програмою: наприклад, він завжди може аргументувати неможливість досягнення тих чи інших результатів тим, що його думку не було враховано при ухваленні відповідного порядку використання бюджетних коштів. Водночас інші міністерства, й насамперед Міністерство фінансів України, перевантажують себе функціями, які не належать до їхньої компетенції. Це, з одного боку, відволікає їх від основної діяльності й не сприяє підвищенню координації дій профільних міністерств у питаннях визначення й забезпечення реалізації загальнодержавних пріоритетів, з другого, доволі часто призводить до ухвалення неоптимальних рішень з огляду на досягнення результатів, визначених у державних цільових програмах.

Викладені проблемні питання потребують розбудови системи державного капітального інвестування, яка має містити інституційні засади формування Національної стратегії капітальних інвестицій та фінансових механізмів її реалізації, включаючи бюджетні механізми. Розв'язання цього завдання набуває особливої актуальності в умовах фінансової кризи в Україні.

Якщо проаналізувати дії зарубіжних країн з подолання кризи, то можна побачити два пріоритетних напрями, на яких зосереджуються уряди:

— зниження податкового навантаження на капітальне інвестування й доходи фізичних осіб, спрощення умов ведення бізнесу, підвищення інвестиційної привабливості країни;

— посилення державного регулювання у сфері капітального інвестування: перегляд пріоритетів державного інвестування й удосконалення процедур спрямування бюджетних коштів на реалізацію визначених пріоритетів.

Посилення уваги до капітального інвестування спостерігається сьогодні у США, країнах Європейського Союзу, у Російській Федерації. Так, на думку прем'єр-міністра уряду РФ, яку він висловив на останньому Всесвітньому економічному форумі в Давосі, "лідерами відновлення світової економіки стануть ті, хто створить привабливі умови для глобальних інвестицій уже сьогодні. Серед наших пріоритетів — формування сприятливого підприємницького середовища, розвиток конкуренції, створення сталої кредитної системи, що спирається на достатні внутрішні ресурси, реалізація транспортних та інших інфраструктурних проектів"[5]. Це висловлення керівника уряду Російської Федерації має врахувати

[5] Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина. — http://www.premier.gov.ru.

й Україна. В умовах обмежених можливостей бюджету першочерговими завданнями держави мають стати спрощення регуляторних процедур, пільгове оподаткування капітальних видатків, створення сприятливого клімату для зарубіжних інвестицій, оптимізація бюджетної підтримки і спрямування її на розвиток публічно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів.

Сьогодні в умовах глибокої фінансово-економічної кризи Україна не може розвиватися без визначення загальнодержавних пріоритетів і системи їх градації за важливістю для суспільства. Ми маємо обрати ключові стратегічні напрями, які дадуть змогу істотно зменшити неефективні видатки держави, головними з яких є витрати на енергетичні ресурси.

Енергоефективність української економіки у 3—4 рази перевищує відповідний показник для європейських країн, і саме скорочення енергетичних витрат, насамперед обсягів імпортованого газу, а не зменшення видатків на оплату праці державних службовців, має стати ключовим завданням на сучасному етапі розвитку держави. Навіть у Російській Федерації, де ситуація з енергетичними ресурсами є набагато кращою, ніж в Україні, вважають, що саме підвищення енергоефективності є одним із ключових факторів енергетичної безпеки й майбутнього розвитку[6].

Програма підвищення енергоефективності економіки є ключовим фактором для підвищення конкурентоспроможності України й основою для розвитку внутрішнього ринку з огляду на таке.

По-перше, реалізація енергозберігаючих проектів у промисловості, паливно-енергетичному комплексі, на підприємствах житлово-комунального господарства, а також у житлових і адміністративних будівлях дасть змогу залучати кошти міжнародних фінансових установ, які нині надаються на дуже сприятливих умовах, — доволі низькі проценти, наявність пільгових періодів повернення кредитних коштів, тривалий (до 20 років) термін виплати кредиту, можливість пом'якшити умови кредитування за рахунок грантової підтримки й підтримки, що надається в рамках Кіотського протоколу, а також суміжних до нього програм. Такі умови кредитування дають змогу залучати значні фінансові ресурси до країни, а отже, забезпечувати зайнятість великої частини населення без зайвого навантаження на ціни й тарифи, що дуже важливо в умовах фінансової кризи в Україні.

По-друге, зниження витрат суб'єктів господарювання на енергетичні ресурси дасть змогу підвищувати заробітну плату, отже, створить умови для розвитку внутрішнього ринку.

По-третє, зменшення імпорту природного газу за рахунок енергозбереження й заміщення газу альтернативними ресурсами підвищить рівень національної безпеки країни, зменшить можливості для політичного й економічного впливу з боку інших країн і, що надзвичайно важливо, оптимізує платіжний баланс, а отже,

[6] Сайт Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина. — http://www.premier.gov.ru.

створить умови для зміцнення національної грошової одиниці й подолання кризових явищ у фінансовій сфері.

З огляду на викладене, енергозбереження й перехід на альтернативні джерела енергії мають стати одним із ключових пріоритетів України, на досягнення яких держава має винайти бюджетні кошти.

Поряд із цим країна має визначити й інші пріоритети, серед яких можуть бути: створення умов для розвитку житлового будівництва; забезпечення населення якісною питною водою як передумова поліпшення здоров'я і збільшення тривалості життя громадян; розвиток транспортної інфраструктури (автомобільні дороги, залізничне й авіасполучення); перехід до інноваційного розвитку економіки шляхом підвищення якісного рівня освітніх послуг; створення інституційної інфраструктури для розвитку інноваційних видів виробництва тощо.

Вибір цих завдань уряд має здійснювати на базі пропозицій профільних міністерств, систематизованих Міністерством економіки України, базуючись на аналізі витрат і вигод від їх розв'язання для суспільства в цілому.

З урахуванням загальнодержавних пріоритетів повинна бути сформована Національна програма капітальних інвестицій на середньостроковий період, складовими якої мають стати:

— перелік інвестиційних проектів, реалізація яких здійснюватиметься із залученням бюджетних коштів і під державним контролем;

— організаційні заходи з реалізації програми;

— механізми моніторингу реалізації програми;

— фінансові джерела й бюджетні механізми реалізації програми;

— інституційна структура, яка забезпечуватиме моніторинг реалізації програми й підготовку пропозицій щодо її корегування за результатами моніторингу.

Будь-яка програма, яку підтримує держава, а особливо Національна програма капітальних інвестицій, має бути зрозумілою для суспільства й давати відповіді на запитання: на розв'язання якого завдання вона спрямована, чому держава вирішила надати підтримку саме цій програмі, що отримає суспільство в разі її реалізації, яким є бачення держави щодо участі у програмі приватного бізнесу?

Важливим елементом національної програми має стати система її організаційного й фінансового забезпечення.

Одним із ключових організаційних заходів для залучення до реалізації цієї програми приватного сектору є створення сприятливого інвестиційного середовища: спрощення дозвільних процедур, визначення чітких, прозорих і зрозумілих правил діяльності суб'єктів на відповідних ринках, забезпечення захисту інвестицій.

Питання створення сприятливого інвестиційного середовища обговорюється в Україні протягом тривалого часу. Проте майже всі міжнародні рейтинги й опитування щодо умов ведення бізнесу в нашій країні свідчать: вони є одними з найгірших у світі. Чому так відбувається?

На це запитання існують декілька відповідей. Перша і найбільш загальновживана — це політична нестабільність і відсутність спадкоємства в державній політиці.

Але, на думку автора, зводити всі наші проблеми, що існують на шляху створення привабливого інвестиційного середовища, до політичної нестабільності некоректно, незважаючи на те, що цей фактор досі є визначальним. Іншим важливим фактором, що зумовлює несприятливий інвестиційний клімат в Україні, є гальмування адміністративної реформи: і дотепер не побудовано чіткої вертикалі державного управління й регулювання, функції та повноваження окремих органів дублюються, відсутня дієва координація діяльності органів державної влади щодо здійснення ними контрольних функцій і встановлення правил діяльності на певних ринках, бракує також чітких, зрозумілих для суспільства й бізнесу процедур ухвалення ключових управлінських рішень.

Було б надзвичайно корисним і цікавим дослідити питання реалізації державою контрольних і дозвільних функцій та ефективності існуючих підходів для суспільства, проаналізувавши: кількість контролюючих органів; вартість їх утримання; кількість здійснених ними перевірок державних і приватних установ; обсяг питань, що підлягають перевіркам; позиції, що дублюються при перевірках різних контрольних органів; результати таких перевірок з огляду на наявність можливостей підвищити ефективність діяльності органу, на якому здійснювалася перевірка, у реальному житті, а не на папері; витрати часу суб'єкта підприємництва на забезпечення участі своїх працівників у таких перевірках і на отримання дозволів на здійснення своєї діяльності.

Немає сумнівів у тому, що держава повинна забезпечувати контрольні функції, особливо в питаннях ефективного використання бюджетних коштів. При цьому слід пам'ятати: по-перше, контроль має бути зосереджено на досягненні певних конкретних, зрозумілих суспільству результатів, а не на забезпеченні "ритуальних" дій щодо імітації діяльності в тій чи іншій сфері; по-друге, вартість забезпечення такого контролю для держави має бути мінімально можливою, оскільки кошти, спрямовані на адміністрування здійснення контрольних функцій, не повинні перевищувати економічного ефекту, який буде досягнуто внаслідок виявлення порушень. Перевірка покликана не лише фіксувати порушення, а й виявляти системні проблеми, які спричиняють порушення, та визначати заходи щодо комплексного розв'язання цих проблем.

Як приклад наведемо діяльність у сфері водопостачання й водовідведення. Ряд підприємств цієї сфери працюють за тимчасовими дозволами щодо якості води, не мають можливості додержуватися нормативів щодо втрат води тощо і за це постійно отримують приписи і штрафні санкції від Держспоживстандарту України, Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (НАЕР) та інших установ. Та чи можуть ці підприємства в умовах невідповідності тарифів економічно обгрунтованому рівню, а також недофінансування капітальних видатків упродовж останніх десятиріч забезпечити дотримання показників, яких вимагають контролюючі органи? Питання риторичне. За відсутності системи фінансового забезпечення модернізації комунальної інфраструктури додержуватися певних стандартів підприємства галузі не завжди мають можливість,

а застосування до суб'єкта, що не відповідає таким стандартам, фінансових санкцій лише ускладнюватиме ситуацію через брак коштів для фінансування його поточної діяльності.

Надзвичайно важливим завданням є формування системи фінансового забезпечення реалізації Національної програми капітальних інвестицій, що передбачає:

— удосконалення тарифної політики і насамперед на тих ринках, які з причин соціального популізму досі не перейшли до ринкового ціноутворення (наприклад, ринок житлово-комунальних послуг);

— запровадження податкових стимулів для певних видів діяльності, розвиток яких є надзвичайно важливим для країни, наприклад, розвиток виробництв, що належать до п'ятого й шостого технологічних укладів, енергозбереження, перехід на альтернативні види палива (такі податкові стимули мають запроваджуватися на певний обмежений період);

— розвиток механізмів бюджетної підтримки реалізації Національної програми капітальних інвестицій з огляду на необхідність залучення до її реалізації приватного капіталу;

— залучення коштів міжнародних фінансових установ під гарантії уряду;

— залучення коштів приватних інвесторів у межах публічно-приватного партнерства.

Тарифна політика — важливий елемент системи фінансового забезпечення галузі. Ціна є головним регулятором поведінки суб'єктів ринку й відіграє визначальну роль у його розвитку. І якщо на потенційно конкурентних ринках ціна формується ринком майже без втручання у цей процес держави (за винятком контролю за спотворенням конкуренції), то на монопольних ринках держава має запровадити ефективне тарифоутворення. У противному разі не можна забезпечити ефективний розвиток суб'єктів, які працюють на цих ринках, що, у свою чергу, призводить до зниження якості товарів і послуг, заміни яким суспільство не має.

Якщо йдеться про природні монополії, то небезпечними є як необґрунтовано низькі, так і необґрунтовано високі ціни й тарифи. У першому випадку спостерігається старіння інфраструктури, її технологічне відставання, що надалі спричиняє підвищення собівартості відповідних товарів і послуг. Із часом проблеми накопичуються, і для їх розв'язання треба залучати все більше й більше коштів. Водночас відсутність фінансового джерела для покриття витрат на надання відповідних товарів і послуг та оновлення основних фондів суб'єктів господарювання гальмує залучення кредитних та інвестиційних коштів, потрібних для розвитку відповідної інфраструктури. Внаслідок необґрунтовано високих цін і тарифів на товари й послуги суб'єктів природних монополій спостерігається економічно невиправдане перенесення непродуктивних витрат відповідних суб'єктів на споживачів. При цьому відсутність конкуренції на таких ринках у разі, якщо діяльність відповідних суб'єктів не супроводжується контролем держави за обґрунтованістю їхніх витрат, не обов'язково сприятиме розвитку інфраструктури, адже товари й послуги мають гарантований збут.

Якщо розвиток певного ринку є важливим для держави і цей ринок є монопольним, то передусім потрібно забезпечити формування економічно обґрунтованих цін і тарифів на товари й послуги, що виробляються або надаються суб'єктами, які працюють на цих ринках. Без цього залучити до реалізації відповідного завдання стратегічних приватних інвесторів буде неможливо, а спрямування туди коштів державного чи місцевого бюджетів не лише не приведе до досягнення результату, а, скоріше, заведе проблеми, які планує розв'язати держава, у глухий кут. Це звучить парадоксально, але надавати бюджетну підтримку суб'єктам ринку природних монополій в умовах, коли ціни й тарифи є нижчими за собівартість, недоцільно: у короткостроковій перспективі (рік-два) це здається корисним і таким, що пожвавлює діяльність на відповідному ринку й поліпшує інфраструктуру, але навіть у середньостроковій перспективі це не принесе користі ні державі, ні суб'єктам ринку, а лише загострить існуючі проблеми.

Такий висновок можна проілюструвати станом справ у визначальній для будь-якої країни галузі — житлово-комунальному господарстві, зокрема, на ринках тепло-, водопостачання й водовідведення. За 17 років, що минули з часу набуття Україною незалежності й переходу до ринкової економіки, галузь пройшла складний шлях від функціонування в умовах планової економіки до нинішнього стану, коли про планову економіку немає й згадки, а ринкові відносини не побудувано. Завадою для цього є "заграваннЯ" зі споживачами, головним чином із населенням, при встановленні тарифів на ринках, які є монопольними. Досі тарифи на послуги тепло-, водопостачання й водовідведення лишаються радше політичною, ніж економічною категорією та розглядаються не з огляду на необхідність забезпечити фінансове джерело для розвитку відповідної інфраструктури, а з огляду на спроможність найвразливіших верств населення їх сплачувати. Безумовно, не можна змушувати громадян платити за тепло й воду — послуги, без яких будь-яка родина не може існувати, — ціну, що буде для них завеликою. Але ж держава повинна захищати своїх громадян, принаймні тих, що з якихось причин не можуть сплатити економічно обґрунтовану вартість таких послуг, надаючи їм адресну підтримку за рахунок бюджету. Усі ж інші мають сплачувати за житлово-комунальні послуги стільки, скільки вони коштують, а держава — забезпечити обґрунтованість витрат суб'єктів природних монополій. Застосування таких принципів, з одного боку, дасть змогу забезпечити належний розвиток галузі та спроможність суб'єктів, що працюють на відповідних ринках, надавати якісні й надійні послуги у довгостроковій перспективі, з другого, сприятиме ощадливому використанню енергетичних та інших ресурсів споживачами, що, у тому числі, сприятиме підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки.

На жаль, ми обрали інший шлях: гальмувати процес приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня та здійснювати бюджетні інтервенції на користь суб'єктів, що працюють на цих ринках. Такий підхід не є виправданим, оскільки, по-перше, надання бюджетної підтримки підприємствам на покриття собівартості виробництва послуг замість модернізації комунальної інфраструктури породжує споживацькі настрої у суб'єктів господарювання й гальмує розвиток галузі, по-друге,

обмежує можливості держави щодо стимулювання економічного розвитку. Між тим, аналіз доводить, що обсяг коштів, які спрямовуються на бюджетну підтримку в умовах необґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги, значно перевищує обсяг коштів, потрібних для підтримки найвразливіших верств населення в умовах застосування ринкових тарифів. Тому будь-які пояснення щодо необхідності стримування підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги до економічно обґрунтованого рівня з огляду на необхідність захисту населення є безпідставними.

Усі інші елементи системи фінансового забезпечення реалізації Національної програми капітальних інвестицій доцільно обговорювати лише за умов запровадження ринкових механізмів установлення цін і тарифів, оскільки лише в цьому разі можна розраховувати на залучення кредитних коштів міжнародних фінансових установ і участь приватних інвесторів у реалізації цієї програми.

Податкові стимули та/або бюджетна підтримка в реалізації певних проектів, включених до згаданої національної програми, можуть стати додатковими важелями для участі в реалізації цих проектів приватного капіталу або для прискорення втілення в життя проектів, що реалізуються виключно державою або органами місцевого самоврядування. Можливості держави забезпечувати таке стимулювання залежать як від стану економічного розвитку, так і від бачення керівництва країни доцільності здійснення такого стимулювання.

Важливим питанням, що обумовлює ефективне використання коштів на реалізацію Національної програми капітальних інвестицій, є моніторинг виконання програми і вчасне корегування її заходів за його результатами. Моніторинг виконання програми мають здійснювати як головні виконавці проектів, що входять до неї, так і головний координатор програми, яким має бути Міністерство економіки України або підпорядкована йому агенція, що опікується питаннями інноваційно-інвестиційного розвитку держави.

Оскільки передумовою успішної реалізації цієї програми є вчасне фінансування проектів, що входять до її складу, протягом певного терміну, важливим питанням є запровадження середньострокового планування бюджету, принаймні в частині видатків інвестиційного характеру. У багатьох країнах світу спостерігається перехід до трирічного формування бюджету з його щорічним корегуванням. На нашу думку, настав час розпочати цей процес і в Україні, що дасть змогу оптимізувати державні видатки з огляду на досягнення певних результатів, позбавитися неритмічності у фінансуванні видатків інвестиційного характеру, скоротити кількість об'єктів незавершеного будівництва тощо.

Розв'язання цих непростих завдань потребує вдосконалення відповідної інституційної інфраструктури в напрямі зосередження функцій координації й контролю за формуванням, реалізацією та ефективністю Національної програми капітальних інвестицій у Міністерстві економіки з делегуванням відповідних повноважень профільним міністерствам. Фінансово-економічна криза, яка охопила Україну, робить це завдання невідкладним.