

УДК 336.14

Колосова В. П.

### **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ, КРЕДИТОВАНИХ МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ**

*Розглянуто актуальні питання аналізу виконання та результативності видатків державного бюджету для реалізації інвестиційних програм, кредитування яких здійснюється міжнародними фінансовими організаціями (МФО) на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. За умов гострого дефіциту бюджетних коштів забезпечення ефективності видатків Державного бюджету України є найважливішим завданням сьогодення. Проаналізовано фінансування видатків бюджету міжнародними фінансовими інституціями у 2011–2015 рр. та зроблено висновки про неефективність витрачання бюджетних коштів. Обґрунтовано напрями підвищення результативності використання коштів МФО. Запропоновано шляхи вирішення зазначених питань, пов'язані зі встановленням міри доцільності й ефективності використання зовнішніх боргових зобов'язань щодо конкретних проектів і програм кредитування, можливостей певної держави своєчасно розраховуватися за власними зобов'язаннями. У межах правового аналізу окреслено напрями вдосконалення процедури підготовки та реалізації проектів, фінансованих МФО. Надано рекомендації стосовно запровадження у вітчизняну практику стратегічних підходів до реалізації боргової політики держави.*

Ключові слова: видатки державного бюджету, міжнародні фінансові організації, інвестиційні проекти, бюджетні програми.

Літ. 55.

Колосова В. П.

### **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА НА РЕАЛИЗАЦИЮ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОГРАММ, КРЕДИТИРУЕМЫХ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ФИНАНСОВЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

*Рассмотрены актуальные вопросы анализа выполнения и результативности расходов государственного бюджета для реализации инвестиционных программ, кредитование которых осуществляется международными финансовыми организациями (МФО) на уровне главных распорядителей бюджетных средств. В условиях острого дефицита бюджетных средств обеспечение эффективности расходов Государственного бюджета Украины является на сегодняшний день важнейшей задачей. Проанализировано финансирование расходов бюджета международными финансовыми институтами в 2011–2015 гг. и сделаны выводы о неэффективности расходования бюджетных средств. Обоснованы направления повышения результативности использования средств МФО. Предложены пути решения указанных вопросов, связанные с определением меры целесообразности и эффективности использования внешних долговых обязательств относительно конкретных проектов и программ кредитования, возможностей отдельного государства своевременно рассчитываться по своим обязательствам. В рамках правового анализа обозначены направления совершенствования процедуры под-*

© Колосова В. П., 2015

*готовки и реализации проектов, финансируемых МФО. Даны рекомендации по внедрению в отечественную практику стратегических подходов к реализации долговой политики государства.*

Ключевые слова: расходы государственного бюджета; международные финансовые организации; инвестиционные проекты; бюджетные программы.

**Viktoriya Kolosova**

### **IMPROVEMENT OF THE EFFICIENCY OF STATE BUDGET EXPENDITURES FOR THE INVESTMENT PROGRAMS REALIZATION, LENDED BY INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS**

*The article is devoted to the topical issues of execution and effectiveness of state budget expenditures for the investment programs realization, lended by international financial institutions at the level of key spending units. It is noted that in the context of tight budget constraints, to ensure the efficiency of the State budget of Ukraine is the most important issue for today. The article presents a detailed analysis of the financing of budget expenditures by international financial institutions in 2011–2015 and conclusions about the inefficiency of budget spending. The directions of improvement of the effectiveness of use of the international financial institutions' funds are substantiated. It is found solutions to pressing questions the effectiveness of the use of external debt in the context of funding for specific projects and programs and ability of a particular state to settle its obligations. As a part of legal analysis it is suggested directions of improvement of the the preparation and implementation procedures for projects funded by international financial institutions. It is also given recommendations on implementation of strategic approaches to the debt policy realization into the domestic practice.*

Key words: state budget expenditures, international financial institutions, investment projects, budget programs.

JEL classification: F21, G18, H61, H63.

Забезпечення ефективного використання бюджетних коштів – одна з ключових проблем виконання бюджету в більшості країн світу. Актуальна вона і для України, яка має обмежені бюджетні ресурси. З огляду на це важливим є як планування видатків (визначення пріоритетів при розподілі фінансових засобів, джерел їх фінансування), так і забезпечення контролю за цільовим і результативним використанням коштів.

Науковці зазначають, що відомча закритість програм, а також недофінансування перетворюють їх на сукупність мало пов'язаних проектів, формально об'єднаних за певною галузевою належністю. Як наслідок, такі програми, з одного боку, стали додатковим джерелом фінансування основних функцій їх виконавців за рахунок коштів державного бюджету, а з другого – підлягають постійним змінам. Виконавці програм часто не зацікавлені в їх належному фінансуванні та контролі, оскільки це дає змогу уникати відповідальності, пояснюючи невиконання програмних завдань браком коштів [1].

Загалом питанням аналізу результативності видатків державного бюджету присвячено чимало наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: Р. Балакін [2; 6; 7], Е. Бауманн [3], Т. Богдан [4], О. Василик [5], С. Гасанов [2; 6–8; 11; 14], О. Длугопольський [9], Г. Елерс [10], Т. Єфименко [11–14], І. Запатріна [15], Т. Затонацька [16; 17], В. Кудряшов [2; 6; 7; 11; 18], С. Лондар [19], І. Луніна [20; 21], І. Лютий [14; 22], Ц. Огонь [23], В. Осецький [24],

К. Павлюк [5; 25], Ю. Радіонов [26], І. Радіонова [27], В. Федосов [28], С. Циганов [29], І. Чугунов [15; 30]. Утім, зазначена проблема потребує подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз виконання та ефективності видатків державного бюджету для реалізації інвестиційних програм, які кредитують міжнародні інституції, на рівні головних розпорядників бюджетних коштів, а також розроблення відповідних рекомендацій.

На думку деяких науковців, недостатня результативність використання фінансів державного сектору економіки як одного з інструментів забезпечення соціально-економічного розвитку насамперед пов'язана з відсутністю науково обґрунтованих підходів до визначення й конкретизації складових, основних факторів формування, методів оцінювання та механізмів підвищення ефективності [31].

Згідно з Бюджетним кодексом України (БКУ) одним із принципів бюджетної системи є принцип ефективності й результативності (при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей, що ґрунтуються на національній системі цінностей, і реалізації завдань інноваційного розвитку економіки шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування (далі – гарантовані послуги), із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та отриманням максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів) [32].

З метою ефективного управління державним (місцевим) боргом та/або ліквідністю єдиного казначейського рахунку Міністерство фінансів України (Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада або за їхнім рішенням місцевий фінансовий орган) має право здійснювати правочини з державним (місцевим) боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов'язань (боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста), за умови дотримання граничного обсягу державного (місцевого) боргу на кінець бюджетного періоду.

Відповідно до ст. 19 БКУ на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінювання ефективності управління бюджетними коштами.

Згідно зі ст. 20 БКУ відповідальний виконавець бюджетних програм забезпечує цільове та ефективне використання коштів протягом усього строку реалізації цих програм у межах встановлених бюджетних призначень.

Результативні показники бюджетної програми застосовуються для оцінювання її ефективності й містять кількісні та якісні показники, що визначають результат її виконання, характеризують хід реалізації, ступінь досягнення поставленої мети і виконання завдань. Такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного і внутрішньогосподарського (управлінського) обліку [32].

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах повноважень оцінюють ефективність бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю цільового й результативного використання бюджетних коштів. Оцінювання здійснюється на підставі аналізу їхніх результативних показників, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах цих програм, звітах про виконання кошторисів і про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади такого оцінювання визначаються Міністерством фінансів України.

Результати цього процесу, зокрема висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних програм.

Відповідно до бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, їх головні розпорядники розробляють проекти порядків такого використання та забезпечують їх затвердження у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України. За рішенням уряду відповідні порядки затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням із Міністерством фінансів України. Про зазначене інформується Комітет Верховної Ради України з питань бюджету [32].

За бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України, порядки використання бюджетних коштів затверджуються протягом 30 днів з дня набрання ним чинності.

Якщо виконання бюджетної програми триватиме в наступних бюджетних періодах, дія порядку використання бюджетних коштів за нею (з урахуванням змін до цього порядку, внесених у разі необхідності) продовжується до завершення її реалізації.

Порядок використання бюджетних коштів має містити: цілі й напрями їх використання; відповідального виконавця програми, підстави та/або критерії залучення одержувачів бюджетних коштів до реалізації програми; завдання головного розпорядника, розпорядників нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів), що забезпечують здійснення програми, з визначенням порядку звітування про її виконання (зокрема щодо результативних показників) і заходів впливу в разі її невиконання; за потреби порядок, терміни та підстави, а також критерії розподілу (перерозподілу) видатків між адміністративно-територіальними одиницями в розрізі розпорядників нижчого рівня і одержувачів бюджетних коштів з урахуванням відповідних нормативно-правових актів; конкурсні вимоги до інвестиційних програм (проектів), включаючи порядок та критерії їх відбору, а також критерії і умови визначення виконавців таких програм (проектів); критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, а також визначення обсягу такої підтримки; умови і критерії конкурсного відбору позичальників та проектів (програм), на реалізацію яких надаються кредити з бюджету; умови надання

кредитів з бюджету та їх повернення, включаючи положення щодо здійснення контролю за їх поверненням; положення щодо необхідності перерахування коштів за бюджетними програмами, які передбачають надання субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам; шляхи погашення бюджетної заборгованості у разі її наявності; вимоги щодо необхідності відображення у первинному і бухгалтерському обліку отриманих (створених) оборотних і необоротних активів бюджетними установами та одержувачами бюджетних коштів, у тому числі отриманих (створених) у результаті проведення централізованих заходів; за необхідності – положення щодо здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків; інші положення стосовно особливостей програми.

Головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми.

Згідно зі ст. 21 БКУ розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами в межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінює ефективність бюджетних програм, забезпечуючи результативне й цільове використання бюджетних коштів, організацію і координацію роботи розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі [32].

Відповідно до ст. 26 БКУ контроль за дотриманням бюджетного законодавства, спрямований на гарантування ефективного й результативного управління бюджетними коштами, здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками згідно з цим Кодексом та іншим законодавством. Цей контроль забезпечує: 1) оцінювання управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту); 2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової й бюджетної звітності; 3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; 4) проведення аналізу та оцінювання стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; 5) запобігання порушенням бюджетного законодавства й забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; 6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.

Контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Діяльність центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства (у межах їхніх повноважень, встановлених БКУ та іншими нормативно-правовими актами), спрямовується, координується та контролюється Кабінетом Міністрів України.

Розпорядники бюджетних коштів у особі їхніх керівників організують внутрішній контроль і аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для дотримання законності й ефективності використання бюджетних коштів,

досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ.

Внутрішній аудит – це діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, скерована на вдосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного спрямування бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності цієї установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю.

Рахункова палата згідно зі ст. 62 БКУ протягом двох тижнів із дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає до Верховної Ради України відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом.

Також до повноважень Рахункової палати належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління цими коштами, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету (ст. 110 БКУ) [32].

Проблема оцінки ефективності реалізації бюджетних програм лишається актуальною. Загалом ефективність – одна з найскладніших категорій економічної науки, яка істотно трансформувалася відтоді, коли її вперше запровадили представники класичної політекономії (Ф. Кене та В. Петті). У початковому тлумаченні це поняття не розглядалося як окрема категорія, а було результатом оцінок урядових і приватних заходів, спрямованих на поліпшення тодішньої економіки держави. Сьогодні термін “ефективність” як економічна категорія є доволі складним і багатогранним. Її прийнято визначати за допомогою таких елементів:

- продуктивність – співвідношення між результатами (випуском продукції, наданням послуг, виконанням робіт) і використаними ресурсами (фінансовими, матеріальними, трудовими);
- результативність – ступінь відповідності фактичних результатів запланованим;
- економність – досягнення прогнозованих цілей за найменшого обсягу коштів або одержання значно кращого результату за той самий обсяг коштів.

Для України вкрай важливо підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів, що зумовлює необхідність визначення етапів і критеріїв оцінювання ефективності видатків бюджету на всіх рівнях (рис. 1).

Пріоритетним завданням для бюджетного процесу в Україні є переорієнтація бюджетних програм у бік ефективності та результативності. Це завдання актуалізується в умовах залучення коштів міжнародних фінансових інституцій для фінансування бюджетних видатків.

Політику державних видатків можна вважати ефективною за умови збільшення співвідношення сукупного показника результативності бюджетних програм та загального обсягу видатків [33].

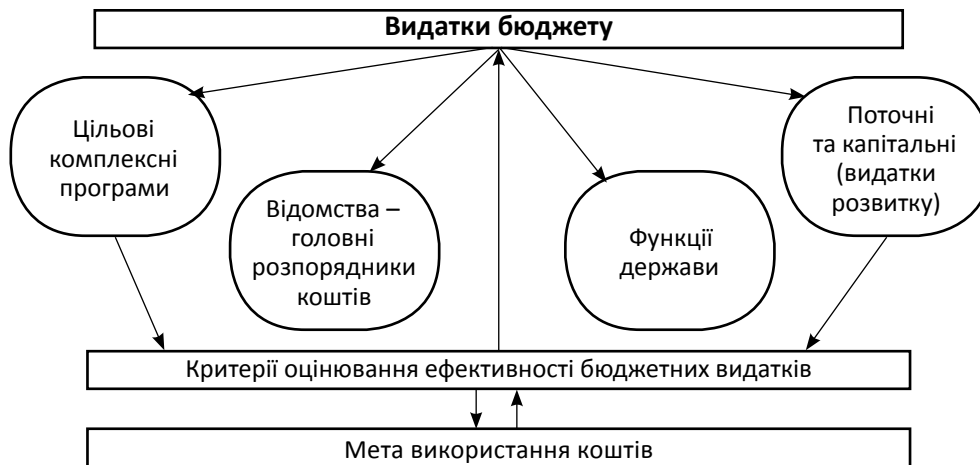


Рис. 1. Оцінювання ефективності бюджетних видатків

Джерело: Радіонов Ю. Д. Оцінка ефективності державних видатків / Ю. Д. Радіонов // Економіка України. – 2013. – № 12 (625). – С. 76–87.

У світовій практиці кредитування є різні приклади як ефективного, так і неефективного використання коштів міжнародних фінансових інституцій. Проте у будь-якому разі виважене й обґрунтоване поєднання внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування видаткової частини бюджету є запорукою сталого економічного розвитку країни. Водночас забезпечення прозорості фінансування видатків бюджету має стати обов'язковим аспектом участі країни в міжнародних економічних відносинах без негативних наслідків для макроекономічної стабільності держави, особливо це важливо за умов соціально-економічної та політичної нестабільності.

Позитивним кроком у бік забезпечення прозорості використання бюджетних коштів є ухвалення Закону України “Про відкритість використання публічних коштів” від 11.02.2015 № 183-VIII, за яким до публічних коштів належать: кошти державного та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні й місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Закон визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання вказаних коштів, яка оприлюднюється на відповідному веб-порталі. Доступ до ресурсу є вільним та безоплатним. Закон набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування [34].

Труднощі в подальшій співпраці України з іноземними кредиторами пов'язані з наявністю системних проблем щодо виконання у повному обсязі своїх зобов'язань перед ними. Питання підвищення ефективності використання коштів міжнародних фінансових інституцій загострюється, оскільки на сьогодні Україна є доволі залежною від нових фінансових вливань з-за кордону.

Однак проблеми бюджетної системи та результативності використання бюджетних коштів не повинні стати приводом для заморожування фінансово-кредитних відносин із міжнародними фінансовими організаціями. І надзвичайно небезпечним було би порушення виконання взятих на себе зобов'язань фінансового й іншого характеру через неспроможність запобігти дефолту або в результаті невважених політичних рішень.

Безперечно, забезпечення ефективних відносин із міжнародними фінансовими організаціями та виконання домовленостей украї важливі на сучасному етапі соціально-економічного розвитку. Досвід різних країн підтверджує, що використання додаткових можливостей розвитку, котрі потенційно можуть надати зовнішні джерела фінансування, є помітним фактором поступального руху, особливо в умовах трансформаційного розвитку.

Нині перед Україною постало завдання структурної перебудови галузей економіки, а також усього механізму власності та управління, мобілізації капіталів і кредитних ресурсів. У свою чергу, реалізація поставлених перед державою завдань залежатиме, приміром, від ефективного використання потенціалу міжнародного співробітництва в кредитно-фінансовій сфері.

Найактуальніші питання сьогодення полягають у тому, наскільки доцільним і ефективним є використання зовнішніх боргових зобов'язань у зв'язку з конкретними проектами й програмами кредитування, та чи в змозі окрема держава своєчасно розраховуватися за власними зобов'язаннями. Так, у вітчизняну практику слід упроваджувати стратегічні підходи до реалізації боргової політики держави.

Необхідні також об'єктивне оцінювання кількісних параметрів, допустимої межі державного боргу, визначення рівня небажаного перевищення певної критичної межі зовнішнього боргу порівняно з ВВП та іншими важливими макроекономічними показниками. Надмірне навантаження на бюджет, пов'язане з обслуговуванням цього боргу, перевищення сумарним боргом об'єктивних коефіцієнтів експортної спроможності можуть призвести до погіршення умов і результатів функціонування економіки загалом, втрати істотних складових національної безпеки держави, її здатності відстоювати свої інтереси в міжнародних відносинах.

На нинішньому етапі розвитку проблематика відносин України з міжнародними фінансовими інституціями розглядається в контексті реформування національної економіки. Зауважимо, що поточний стан зовнішнього боргу ставить нашу країну в скрутне становище та зумовлює потребу в максимально ефективному використанні зовнішніх запозичень, які б забезпечили поступове економічне зростання і підвищення платоспроможності.

Серед міжнародних фінансових організацій основними кредиторами, кошти яких залучаються державою або під державні гарантії для фінансування проектів економічного і соціального розвитку України, є Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) і Європейський інвестиційний банк (ЄІБ). Україна стала членом МБРР [35] та ЄБРР [36] з 1992 р., прийнявши відповідні умови й обов'язки члена цих МФО, а з 2006 р. започатковано співробітництво з ЄІБ [37]. Співпраця із цими міжнародними фінансовими організаціями сприяє доступу до порівняно дешевих кредитних ресурсів, які надаються на пільгових засадах.



В Україні кількість державних цільових програм, фінансованих за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду державного бюджету від зарубіжних країн, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), становила: у 2011 р. – 24 програми із загальним запланованим обсягом фінансування 3 258 885,6 тис. грн [38]; 2012 р. – 18 (5 131 924,2 тис.) [39]; 2013 р. – 17 (6 180 440,3 тис.) [40]; 2014 р. – 16 (6 188 727,8 тис.) [41]; у 2015 р. – 19 програм (14 157 140,7 тис. грн) [42]. Простежується тенденція до збільшення обсягів фінансування видатків бюджету за рахунок міжнародних кредитів (рис. 2) за одночасного скорочення кількості програм.

Разом із тим тенденція до зростання залучених коштів міжнародних фінансових інституцій передусім стосується планових показників. Фактичні показники характеризувалися зниженням із 4 592 812,307 тис. грн у 2011 р. до 3 938 094,681 тис. грн у 2013 р. і незначним зростанням у 2014 р. до 4 391 307,97 тис. грн. Посилюється розрив між плановим і фактичним фінансуванням видатків бюджету за рахунок міжнародних фінансових інституцій: у 2011 р. таке фінансування здійснювалося в обсязі 94 %, у 2013 р. – 64, у 2014 р. – 71 %.

Стрімке збільшення фінансування такими інституціями у 2015 р. до 14 157 140,7 тис. грн пояснюється важким економічним становищем держави, зумовленим проведенням антитерористичної операції на південному сході України.

Висновки стосовно відставання у виконанні заходів проектів та несвоечасного використання коштів позик зроблено більш ніж за половиною проектів. Як наслідок, зокрема, за проектами щодо вдосконалення системи соціальної допомоги, модернізації ДФС, підвищення безпеки енергоблока № 2 Хмельницької АЕС та енергоблока № 4 Рівненської АЕС [43] фактичні терміни їх реалізації неодноразово продовжувалися та вдвічі – втричі перевищили строки, встановлені угодами щодо позик.

Більш ніж за третиную проектів зроблено висновок щодо незабезпечення ефективного використання запозичених коштів, наприклад, на будівництво

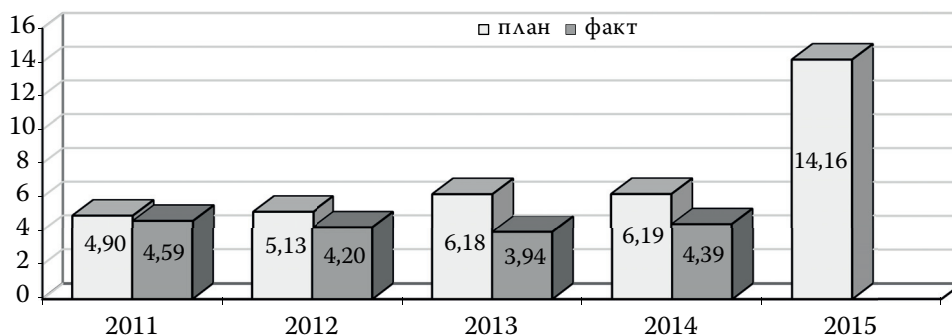


Рис. 2. Динаміка фінансування видатків бюджету міжнародними фінансовими інституціями, млрд грн

Складено за даними Міністерства фінансів України.

магістральних ліній електропередачі в Україні [44], покращання стану автодоріг [45], будівництва ЛЕП Аджалик – Усатове [46].

І хоча за окремими проектами констатовано певне поліпшення їхнього стану, очікуваних результатів у передбачувані терміни не було досягнуто (позики МБРР).

Так, після завершення проекту з удосконалення системи соціальної допомоги не отримано ефекту від витрачених на розроблення та технічне забезпечення Інформаційно-аналітичної системи 52 млн дол. США (майже половина всієї позики) через її невведення в експлуатацію [47]. У первісно встановлений чотирирічний термін проекту з розвитку міської інфраструктури передбачувалися заходи з реабілітації систем водопостачання та водовідведення на водоканалах м. Чернігова, Одеси та Івано-Франківська не були завершені [48]. Відповідальні виконавці проектів не забезпечили їх своєчасної та якісної підготовки.

Так, не було вчасно врегульовано правовідносини між учасниками проектів із розвитку міської інфраструктури (в частині субпроекту з реабілітації систем водопостачання і водовідведення на Одеському водоканалі) та завершення будівництва метрополітену в м. Дніпропетровську (щодо створення єдиного цілісно-майнового комплексу метрополітену). Відсутність належного контролю щодо взаємодії між замовником (НАЕК “Укренерго”) і відповідальним виконавцем (Одеська ОДА) проекту з будівництва ЛЕП Аджалик – Усатове призвела до продовження термінів такого будівництва майже на чотири роки та здорожчання його в чотири рази.

Також встановлено недостатність обґрунтування залучення позик, зокрема за проектами з передачі електроенергії та модернізації державних фінансів, оскільки відповідні техніко-економічні обґрунтування не містили необхідних розрахунків щодо вартості проектів, процедури контролю.

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля) разом із ДП “НАЕК “Енергоатом” за проектом підвищення безпеки енергоблока № 2 ХАЕС та енергоблока № 4 РАЕС припустилися прорахунків і помилок, які призвели до неефективного в кількох випадках використання обладнання.

Нестабільність й недосконалість законодавчого та організаційного забезпечення виконання проектів спричинили суттєві зміни в їх реалізації.

Так, проект щодо видання актів на землю був реструктурований [49] (як анулювання частини обсягу позики, так і зміна мети), а заходи проекту з підвищення безпеки енергоблока № 2 ХАЕС та енергоблока № 4 РАЕС зазнали багатьох змін. Крім того, внаслідок неналежної організації будівництво об’єктів щодо ЛЕП Аджалик – Усатове, гідроелектростанцій та каналізаційних станцій і колекторів у м. Одеса здійснювалося без отримання необхідних дозволів.

Діяльність створених урядом відповідних постійних органів, серед завдань яких були координація та контроль реалізації проектів (зокрема міжвідомчих робочих груп щодо проектів модернізації державних фінансів [50], розвитку міської інфраструктури, Комісії з питань реформування та розвитку енергетичної галузі), оцінюється як незадовільна.

Понад 60 % проектів реалізовувалися за відсутності відповідних державних програм, приміром, щодо реформування та розвитку галузі енергетики,

розбудови автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 рр., будівництва і розвитку мережі метрополітенів [51].

За 60 % проектів Рахунковою палатою було констатовано неефективність систем управління і контролю за їх виконанням.

Спеціально створені групи управління проектами (індивідуальні консультанти) не виконували визначених для них завдань у повному обсязі, зокрема за проектом із модернізації державних фінансів (Міністерство фінансів України) не було забезпечено належної координації роботи, Міненергівугілля в межах проекту підвищення безпеки ХАЕС-2 і РАЕС-4 не створило групи управління проектом, а координатора було призначено лише через два роки.

Запроваджені системи оцінювання результативності третини проектів не відображали їхнього реального стану. За підсумками аудиту половини проектів було встановлено неналежне управління закупівлями.

Так, ВАТ “Укргідроенерго” за проектом із реабілітації гідроелектростанцій [52] не організувало своєчасного планування закупівель, а НАЕК “Укренерго” не забезпечувало коригування плану закупівель за проектом із передачі електроенергії [53].

Конкурсні торги відбувалися з недотриманням процедур кредиторів і, як наслідок, продовжувалися. Зокрема, за проектом щодо будівництва ЛЕП Аджалик – Усатове такі терміни досягли трьох років, за проектом із передачі електроенергії початок проведення торгів був відстрочений більш ніж на рік, а за проектом із реабілітації гідроелектростанцій – на один-два роки.

Головними причинами цього стали складні процедури кредиторів, недостатня інституційна спроможність бенефіціарів щодо якісної підготовки документації з конкурсних торгів, а також тривалий розгляд документів кредиторами (в тому числі за проектами ЄБРР щодо енергоблоків ХАЕС-2 і РАЕС-4, будівництва метрополітену в м. Дніпропетровську, МБРР – із розвитку міської інфраструктури, передачі електроенергії, вдосконалення системи соціальної допомоги).

Бюджетне планування щодо використання коштів проходило з відхиленнями від установлених процедур.

Так, планування показників відповідних бюджетних програм було здійснене на неналежному рівні (за відсутності необхідних обґрунтувань, розрахунків) за проектами з модернізації державних фінансів, розвитку міської інфраструктури, вдосконалення системи соціальної допомоги, модернізації Державної фіскальної служби (ДФС) [54].

Як наслідок, у 2013 р. бюджетних призначень було недостатньо для проведення платежів на суму 180 млн грн за виконані роботи за проектом із передачі електроенергії.

У ході дослідження реалізації проектів та відповідного фінансування узагальнено основні чинники, які вплинули на незадовільний стан такого виконання та неповне використання коштів позик у 2011–2014 рр.:

- затримки в проведенні процедур конкурсних торгів, підписанні контрактів (міська інфраструктура, покращання доріг та безпеки руху, модернізація державних фінансів, МБРР; УкрЕСКО, будівництво ПЛ Рівненська АЕС – Київська, будівництво ПЛ Запорізька АЕС – Каховська, реабілітація ГЕС, ЄБРР);

- затримки з боку кредиторів у погодженні планів закупівель, документації з конкурсних торгів (модернізація державних фінансів, МБРР, будівництво ПЛ Рівненська АЕС – Київська, ЄБРР) та платіжних документів (передача електроенергії, МБРР);
- невиконання підрядниками умов контрактів, недотримання графіків робіт (видача актів на землю, поліпшення автошляхів та безпеки руху, реабілітація гідроелектростанцій, передача електроенергії, МБРР; будівництво ПЛ Запорізька – Каховська, будівництво ПЛ Рівненська АЕС – Київська, ЄБРР);

Зазначене дає змогу зробити висновок, що неефективне використання залучених коштів міжнародних фінансових інституцій передусім залежить від суб'єктивних чинників (людського фактора).

На сучасному етапі Україна перебуває у стані глибокої фінансової та економічної кризи, що проявляється через такі негативні тенденції, як спад виробництва, загальні неплатежі, зростання державного боргу та дефіциту державного бюджету, масштабне безробіття, загострення соціальних суперечностей і політичні конфлікти на міжнародному рівні. У таких умовах виникає необхідність залучення додаткових фінансових ресурсів для розв'язання цих проблем, що можливе насамперед за рахунок позик МФО, які нині відіграють ключову роль у подоланні наслідків фінансово-економічної кризи в нашій країні.

З огляду на викладене важливим питанням є підвищення ефективності використання коштів міжнародних фінансових організацій. Зауважимо, що з боку уряду зроблено певні кроки в цьому напрямі. Зокрема, з метою вдосконалення процедури ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного й соціального розвитку України, що підтримуються МФО, підвищення ефективності використання залучених коштів, у 2008 р. ухвалено постанову Кабінету Міністрів України “Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” [55]. Відповідно до цього документа моніторинг проектів, фінансованих МФО, проводить Міністерство економічного розвитку і торгівлі України разом з МФО (за їх згодою), відповідальним виконавцем та/або бенефіціаром шляхом оцінювання стану підготовки й реалізації проектів, виявлення відхилень від запланованих заходів і визначення їх впливу на виконання зобов'язань, взятих за договорами з МФО. Міністерство фінансів України здійснює моніторинг використання коштів позики, виконання фінансових зобов'язань згідно із договорами з МФО, договорами між Міністерством і бенефіціаром та/або відповідальним виконавцем, договорами між Міністерством і міськими радами. Відповідальний виконавець забезпечує через координатора проекту постійний нагляд за його підготовкою та реалізацією і за роботою групи управління проектом, зокрема шляхом спостереження за ходом виконання планів відповідних заходів, плану закупівлі товарів (робіт, послуг) та бюджету проекту, підготовки фінансової звітності та оцінювання досягнення показників результативності, а в разі виявлення фактів відхилення від запланованих заходів – забезпечує виконання умов договору з МФО.

На нашу думку, порядок використання бюджетних коштів має ґрунтуватися на таких принципах: чітке визначення цілей і напрямів спрямування коштів МФО; забезпечення ефективного виконання програм, фінансованих МФО; нормативно-правове забезпечення встановлення критеріїв ефективності використання коштів МФО; конкурсні вимоги до інвестиційних програм (проектів), включаючи порядок та критерії їх відбору, а також критерії та умови визначення виконавців таких програм (проектів); критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, котрим надається державна підтримка з бюджету за рахунок коштів МФО; умови та критерії конкурсного відбору позичальників та проектів (програм), на реалізацію яких надаються кредити МФО; умови надання кредитів та їх повернення, включаючи положення щодо контролю за їх поверненням; затвердження положення стосовно закупівлі товарів, робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків.

У свою чергу, в межах правового аналізу нормативно-правових документів і підготовки пропозицій щодо вдосконалення процедури підготовки та реалізації проектів, які підтримуються МФО, варто розмежувати потенційні зміни на такі, що потребують значних зусиль та часу для впровадження, і такі, котрі можуть бути внесені в короткостроковій перспективі та необхідні з огляду на перерозподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади України. Передусім зміни мають спрямовуватися на вдосконалення процедур підготовки та реалізації проектів, приведення чинних підзаконних актів у відповідність із законами і умовами, пов'язаними з передачею організаційних, контрольних та інших функцій від Міністерства економічного розвитку і торгівлі України до Міністерства фінансів України, а також оптимізацію розпорядження бюджетними коштами, здійснення процедур закупівлі тощо. Пропоновані зміни можна поділити на три блоки: зміни в процедурі підготовки (перерозподіл повноважень органів державної влади, задіяних у процедурі); зміни щодо реалізації проекту (питання оплати та забезпечення недоторканності коштів МФО); загальні зміни (зміни до банківського законодавства стосовно формування резервів банків з метою спрощення та здешевлення кредитів – нові види забезпечення, включаючи гарантії Державного казначейства США, місцеві гарантії; зміни до порядку розрахунку кредитних ризиків за державними та муніципальними компаніями тощо).

Насамкінець зазначимо, що у процесі планування видатків бюджету необхідно враховувати стратегічні напрями розвитку держави, зокрема Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020", в якій наголошується на проведенні структурних реформ, безпосереднім результатом яких має бути підвищення стандартів життя. Для того щоб Україна стала державою із сильною економікою та провідними інноваціями, слід відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему.

**Список використаних джерел**

1. Інноваційно-інвестиційне забезпечення економічних реформ в регіоні : наук. розробка / авт. кол.: О. П. Крайник, Є. Г. Матвіїшин, К. М. Білшук та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
2. Балакін Р. Л. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін // Фінанси України. – 2012. – № 9. – С. 18–36.
3. Бауманн Е. Стандарти Європейського Союзу у сфері державних фінансів / Е. Бауманн // Фінанси України. – 2013. – № 12. – С. 21–32.
4. Богдан Т. П. Стабілізаційна бюджетно-податкова політика та особливості її застосування в Україні / Т. П. Богдан, І. В. Богдан // Фінанси України. – 2012. – № 7. – С. 3–16.
5. Василик О. Д. Державні фінанси України : навч. посіб. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Вища шк., 1997. – 383 с.
6. Гасанов С. С. Реформування фіскальної системи України у контексті євроінтеграційних процесів / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін // Фінанси України. – 2015. – № 5. – С. 16–38.
7. Гасанов С. С. Досвід ЄС з антикризового управління державними фінансами та його використання в Україні / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін // Фінанси України. – 2014. – № 7. – С. 17–30.
8. Гасанов С. С. Фінансування структурних зрушень та інноваційної модернізації / С. С. Гасанов, В. О. Сизоненко // Фінанси України. – 2014. – № 5. – С. 20–28.
9. Длугопольський О. В. Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки / О. В. Длугопольський // Фінанси України. – 2012. – № 8. – С. 106–121.
10. Елерс Герд. Стратегії реформ у сфері державних фінансів. Національні програми та міжнародні вимоги (МВФ, ЄС, Світовий банк) / Герд Елерс // Фінанси України. – 2014. – № 7. – С. 7–16.
11. Єфименко Т. І. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 7–20.
12. Єфименко Т. І. Формування фіскального простору економічних реформ / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 3–23.
13. Єфименко Т. І. Запровадження інтегрованої звітності та реформування бухгалтерського обліку в умовах євроінтеграції / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2014. – № 10. – С. 7–23.
14. Фінансова система України: взаємодія корпоративного та державного секторів / Т. І. Єфименко, І. О. Лютий, С. С. Гасанов та ін. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. – 244 с.
15. Запатріна І. В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
16. Затонацька Т. Г. Середньострокове прогнозування бюджетних видатків: зарубіжний досвід / Т. Г. Затонацька, О. А. Шиманська // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 67–77.
17. Затонацька Т. Г. Методичні підходи до оцінки соціальної ефективності державних інвестиційних програм і проектів / Т. Г. Затонацька, О. А. Шиманська // Фінанси України. – 2012. – № 11. – С. 94–101.
18. Кудряшов В. П. Державні фінанси в період проведення реформ / В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 41–57.
19. Лондар С. А. Фінанси : навч. посіб. / С. А. Лондар, О. В. Терещенко. – Вінниця : Нова Книга, 2009. – 384 с.

20. *Луніна І. О.* Ризики державних фінансів України та шляхи їх мінімізації / І. О. Луніна // *Фінанси України*. – 2012. – № 2. – С. 4–15.
21. *Луніна І. О.* Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І. О. Луніна // *Фінанси України*. – 2011. – № 2. – С. 24–34.
22. *Лютий І.* Суперечності планування видаткової частини державного бюджету України / І. Лютий, А. Савич // *Формування ринкової економіки в Україні*. – 2009. – Вип. 19. – С. 81–87.
23. *Огонь Ц. Г.* Бюджет: взаємозалежність зобов'язань і фінансових можливостей держави / Ц. Г. Огонь // *Фінанси України*. – 2014. – № 2. – С. 7–18.
24. *Осецький В. А.* Державні видатки в реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку України / В. А. Осецький, П. А. Мороз // *Фінанси України*. – 2012. – № 12.
25. *Павлюк К. В.* Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
26. *Радіонов Ю. Д.* Оцінка ефективності державних видатків / Ю. Д. Радіонов // *Економіка України*. – 2013. – № 12 (625). – С. 76–87.
27. *Радіонова І. Ф.* Правила фінансової політики та бюджетні обмеження уряду / І. Ф. Радіонова // *Фінанси України*. – 2013. – № 4. – С. 58–69.
28. *Бюджетна система : підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія*. – К. : ЦУА ; Т. : Екон. думка, 2012. – 871 с.
29. *Циганов С. А.* Еволюція концептуальних підходів щодо ролі видатків бюджету в розвитку економіки / С. А. Циганов, Т. В. Табакова // *Фінанси України*. – 2013. – № 12. – С. 89–99.
30. *Чугунов І. Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2003. – 488 с.
31. *Боярко І. М.* Ефективність фінансів державного сектору економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України / І. М. Боярко, О. В. Дейнека, Н. А. Дехтяр. – Суми : Університетська книга, 2012.
32. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1383472939280188>.
33. *Запатріна І. В.* Бюджетне регулювання економічного зростання : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / І. В. Запатріна. – К., 2008. – 27 с.
34. *Президент затвердив Закон про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/32407.html>.
35. *Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій : закон України від 03.06.1992 № 2402.*
36. *Про членство України в Європейському банку реконструкції та розвитку : указ Президента України від 14.07.1992 № 379/92.*
37. *Рамкова угода між Україною та ЄІБ від 14.06.2005 : ратифікована законом України від 07.02.2006 № 3392-IV.*
38. *Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI.*
39. *Про Державний бюджет України на 2012 рік : закон України від 22.12.2011 № 282-VI.*
40. *Про Державний бюджет України на 2013 рік : закон України від 06.12.2012 № 515-VI.*

41. Про Державний бюджет України на 2014 рік : закон України від 16.01.2014 № 719-VII.
42. Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 № 80-VIII.
43. Звіт про результати аудиту ефективності використання кредитних ресурсів, наданих на підвищення безпеки енергоблока № 2 Хмельницької АЕС та енергоблока № 4 Рівненської АЕС : постанова Колегії Рахункової палати від 10.12.2013 № 22-2.
44. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству палива та енергетики України на будівництво ліній електропередач : постанова Колегії Рахункової палати від 26.01.2011 № 1-3.
45. Звіт про результати аналізу утворення та виконання Державним агентством автомобільних доріг України боргових зобов'язань : постанова Колегії Рахункової палати від 27.02.2013 № 3-2.
46. Звіт про результати перевірки використання коштів, одержаних під державні гарантії, на забезпечення потреб Одеської області в енергетичних ресурсах : постанова Колегії Рахункової палати від 26.01.2011 № 1-4.
47. Звіт про результати заключного аудиту річних фінансових звітів в рамках позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку на впровадження Проекту удосконалення системи соціальної допомоги : постанова Колегії Рахункової палати від 21.01.2014 № 2-2.
48. Звіт про результати аудиту ефективності реалізації проекту “Розвиток міської інфраструктури”, що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку : постанова Колегії Рахункової палати від 27.02.2013 № 3-3.
49. Звіт про результати перевірки використання коштів, спрямованих на виконання проекту “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру” : постанова Колегії Рахункової палати від 13.11.2013 № 20-1.
50. Звіт про результати аудиту ефективності використання позичкових коштів на впровадження Проекту модернізації державних фінансів : постанова Колегії Рахункової палати від 10.08.2011 № 14-2.
51. Звіт про результати аудиту використання коштів державного бюджету, передбачених на будівництво Дніпропетровського метрополітену, та стану залучення коштів позики Європейського банку реконструкції та розвитку на його завершення : постанова Колегії Рахункової палати від 10.12.2013 № 22-7.
52. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів позики, отриманої державою від Міжнародного банку реконструкції та розвитку на реабілітацію гідроелектростанцій : постанова Колегії Рахункової палати від 25.08.2011 № 15-3.
53. Звіт про результати аудиту стану виконання Проекту з передачі електроенергії, що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку : постанова Колегії Рахункової палати від 30.10.2013 № 19-2.
54. Звіт про результати аудиту річних фінансових звітів (за відповідний рік) в рамках позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку на впровадження Проекту “Модернізація державної податкової служби України-1” : постанова Колегії Рахункової палати від 22.02.2012 № 3-6.
55. Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями : постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1027-2008-%D0%BF/print1382533791284059>.