УДК 351.82:330.322:336.531.2](477)

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО ІНВЕСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

О. В. Федорчак,
кандидат наук з державного управління, доцент, докторант кафедри державного управління,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Розкрито роль державних інвестицій у створенні інвестиційного клімату в Україні. Проаналізовано статистичні дані, які відображають динаміку державних інвестицій в Україні й за кордоном. Виявлено основні проблеми державного інвестування в Україні. Такими проблемами є: відсутність чіткого юридичного визначення публічних, державних та бюджетних інвестицій у вітчизняному законодавстві; низький рівень питомої ваги капітальних видатків вітчизняних бюджетів порівняно з розвиненими країнами; неефективність державних інвестицій, незначний їх вплив на економічне зростання, а також розмитість пріоритетів державного інвестування; низький рівень фактичного виконання капітальних видатків; неузгодженість термінів реалізації інвестиційних проектів та бюджетного планування; закритість інформації про використання публічних коштів; високий рівень корупції під час реалізації державних інвестиційних проектів; відсутність мультиплікаційного ефекту державних інвестицій, за яким збільшення капітальних вкладень держави не стимулює приріст приватних інвестицій, а навпаки, є їх наслідком.
Доведено, що ефективне управління державними інвестиціями здатне перетворити їх у дієвий інструмент поліпшення суспільного добробуту, стимулювання економічного розвитку держави та покращення загального інвестиційного клімату України.
Ключові слова: державне управління, інвестиції, інвестиційний клімат, державні інвестиції, бюджет, капітальні видатки.

O. V. Fedorchak,
Ph.D in Public Administration, Associate Professor, Doctoral Student of Department of Public Administration,
Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine

THE PROBLEMS OF PUBLIC INVESTMENT IN UKRAINE

The article considers the role of public investment in the creation of the investment climate in Ukraine. We compared the statistics that reflect the dynamics of public investments in Ukraine and abroad. The basic problems of public investment in Ukraine are discovered. These problems are: lack of a clear legal definition of “public”, “government”, “budget” investments in domestic legislation; low share of domestic capital expenditure, compared with developed countries; ineffectiveness of public investment and their negligible impact on economic growth, and lack of public investment priorities; low level of implementation of investment projects; mismatch of timing of investment projects and budget planning; closed information on the use of public funds; high level of corruption in the implementation of public investment projects; increasing of public investment does not stimulate the growth of private investment, but rather is the result of it.
The results of the analysis have shown that the effective management of public investments can turn them into an effective tool to improve social welfare, stimulating economic growth and improving the investment climate in Ukraine.
Key words: public administration, investment, investment climate, government investment, budget, capital expenditures.

О. В. Федорчак,
кандидат наук государственного управления, доцент, докторант кафедры государственного управления,
Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Раскрыта роль государственных инвестиций в создании инвестиционного климата в Украине. Проанализированы статистические данные, отражающие динамику государственных инвестиций в Украине и за рубежом. Выявлены основные проблемы государственного инвестирования в Украину. Такими проблемами являются: отсутствие четкого юридического определения публичных, государственных и бюджетных инвестиций в отечественном законодательстве; низкий уровень удельного веса капитальных расходов отечественных бюджетов по сравнению с развитыми странами; неэффективность государственных инвестиций, незначительное их влияние на экономический рост, а также размытость приоритетов государственного инвестирования; низкий уровень фактического выполне-

© Федорчак О. В., 2017

ния капитальных расходов; несогласованность сроков реализации инвестиционных проектов и бюджетного планирования; закрытость информации об использовании публичных средств; высокий уровень коррупции в процессе реализации государственных инвестиционных проектов; отсутствие мультипликационного эффекта государственных инвестиций, при котором увеличение капитальных вложений государства не стимулирует прирост частных инвестиций, а наоборот, является их следствием.
Доказано, что эффективное управление государственными инвестициями способно превратить их в действенный инструмент улучшения общественного благосостояния, стимулирования экономического развития государства и улучшения общего инвестиционного климата в Украине.
Ключевые слова: государственное управление, инвестиции, инвестиционный климат, государственные инвестиции, бюджет, капитальные расходы.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. З часу отримання незалежності, Україні, як молодій і досить перспективній державі, міжнародними та українськими експертами було надано доволі високу оцінку місткості вітчизняного інвестиційного ринку. Очікувалося, що співвідношення капітальних інвестицій до ВВП щороку становитиме не менше 25%. При цьому співвідношення обсягу іноземного інвестування до ВВП мало б бути не меншим за 5%. Проте згодом з'ясувалося, що такі розрахунки виявилися хибними та надто оптимістичними. Сподіваючись на значний обсяг іноземних інвестицій у вітчизняну економіку, експертами не було враховано низку моментів. Справа в тому, що іноземні інвестиції в ринкових умовах не є жодною "фінансовою допомогою", вони вкладаються лише з міркувань прибутковості. І якщо ж капітал вивозиться з благополучної та заможної країни у "відсталу" й бідну – це робиться тільки з метою отримання прибутків.

Практика свідчить, що протягом усього XX ст. інвестиційні ресурси вкладалися не в бідні, а в багаті країни. І для України в інвестиційному плані існують дуже сильні й досвідчені конкуренти – країни Центральної Європи, Латинської Америки, Південно-Східної Азії, Індія та Китай з більш як 30-річним стажем успішних реформ. Змагання з цими країнами ми поки що безнадійно програємо. Як свідчать сучасні реалії, надії на масове вкладення капіталів зі світового ринку у вітчизняну економіку слід розглядати, принаймні, як ілюзорні. Тому вирішальну роль у прискоренні економічного зростання України повинні відігравати вітчизняні інвестиційні ресурси, чільне місце серед яких має відводитися державним інвестиціям.

Стимулювання державних інвестицій є особливо важливим в умовах, коли вітчизняні інвестори відчувають брак власних коштів для здійснення капіталовкладень, а іноземні інвестори не впевнені в доцільності вкладання коштів у країну. Держава своєю бюджетною політикою повинна давати учасникам інвестиційного ринку чіткий сигнал про можливість вкладання коштів в економіку країни.

Тема державних інвестицій ніколи не втрачала своєї актуальності через жахливий стан вітчизняної інфраструктури. А на сьогодні до традиційних інфраструктурних проблем ще додалася потреба потенційного відновлення Сходу України. Проте в управлінні державними інвестиціями в Україні існує низка проблем. Є багато прикладів державних інвестиційних проектів, які жодним чином не допомагають економічному зростанню, а навіть навпаки – стають символом корупції та неефективності дій уряду. З огляду на це дослідження проблем державного інвестування з метою покращення інвестиційного клімату в Україні є актуальним і своєчасним.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З проблематики у сфері інвестиційної діяльності опубліковано чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних авторів. Окреме місце тут посідають наукові дослідження, виконані за роки незалежності України. Переважно наукові дослідження у сфері інвестицій умовно можна розподілити на такі, у яких описано потреби та механізми залучення іноземних інвестицій; підвищення ефективності управління інвестиціями в окремих галузях економіки; створення сприятливого інвестиційного іміджу окремих територій.

Незначна кількість робіт присвячена вивченню управлінських аспектів у сфері державного інвестування. Так, капітальним інвестиціям, їх змісту, ролі та місцю у державній інвестиційній діяльності присвячені роботи О.Гордієнка [3]. Питання фінансування капітальних вкладень за рахунок коштів місцевих бюджетів досліджено в роботах С.Батіщевої [1]. Інвестиції за рахунок державного бюджету досліджувала Н.Лещенко [9]. Питання видатків розвитку державного бюджету вивчала С.Ковалівська [8]. Проблемами оптимального співвідношення приватних і державних інвестицій займався Л.Зевін [6]. Ефективність державних інвестицій досліджувала Г.Єршова [5] та ін.

Високо оцінюючи науковий доробок указаних авторів, зауважимо, що вітчизняні наукові праці висвітлюють проблеми капітальних вкладень переважно з економічного погляду, залишаючи поза увагою управлінські аспекти. Особливість

капітальних вкладень, які здійснюються за рахунок бюджетних коштів, полягає у відсутності прибутку від об'єкта інвестування. Однак при цьому державою можуть створюватися активи, які сприятимуть збільшенню прибутковості приватних підприємств, тобто опосередковано впливатимуть на стан інвестиційного клімату в країні. Проте в науковій літературі практично відсутні публікації щодо проблем управління державними інвестиціями та їх ефективного використання для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Формулювання цілей (мети) дослідження. Ураховуючи актуальність і важливість означеної проблематики, метою статті є дослідження проблем існуючої системи управління державними інвестиціями і надання пропозицій щодо їх розв'язання для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. На сьогодні в Україні проводиться активна реформа системи державного інвестування. Керівництвом країни зроблено низку позитивних кроків у цьому напрямі. Так, Верховною Радою внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів [12]; зміни до Закону України "Про інвестиційну діяльність" щодо державних інвестиційних проектів [13]; прийнято Закон України "Про відкритість використання публічних коштів" [11]. Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову "Деякі питання управління державними інвестиціями" [4]; ухвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [15] тощо.

Однак, незважаючи на позитивні кроки в управлінні системою державних фінансів, у сфері державних інвестицій усе ще існує низка проблем.

Однією із ключових проблем управління державними інвестиціями є чітке юридичне визначення того, що слід вважати державними інвестиціями, а що ні. У законодавстві України донедавна було відсутнє визначення державних інвестицій. За матеріалами звіту МБРР, в Україні під державними інвестиціями розуміли капітальні вкладення, інвестиційні програми, національні проекти, будівельні проекти тощо.

Така ситуація призвела до того, що понад 90% проектів уникали будь-яких форм економічного обґрунтування та оцінки, оскільки вони не були віднесені до категорії інвестиційних проектів [10].

У квітні 2015 р. Верховна Рада України ухвалила важливі реформи, мета яких полягала в удосконаленні системи управління державними інвестиціями. Зокрема, було прийнято зміни до Бюджетного кодексу щодо державних інвестиційних проектів. Цим Законом було введено в обіг нове для країни поняття "державні інвестиційні проекти". Відповідно до Закону "***державний інвестиційний проект*** – інвестиційний проект, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та кредитів, залучених державою або під державні гарантії" [12]. Чітке визначення державного інвестиційного проекту дало змогу уникнути практики довільної їх класифікації.

У березні 2017 р. Верховна Рада України прийняла зміни до Закону України "Про інвестиційну діяльність" (щодо державних інвестиційних проектів). Цим Законом було розмежовано поняття "державні інвестиції" та "місцеві інвестиції". Так, відповідно до Закону ***державне інвестування*** здійснюється органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету, позичкових коштів, а також державними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів; ***місцеве інвестування*** здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів, позичкових коштів, а також комунальними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів [13].

Загалом позитивно оцінюючи зміни до законодавства, зауважимо, що у вітчизняному законодавстві немає чіткого розмежування понять "бюджетне інвестування", "державне інвестування", "публічне інвестування". На нашу думку, ***бюджетні інвестиції*** передбачають вкладення коштів виключно з державного чи місцевих бюджетів. ***Державне інвестування*** – значно ширше поняття, під яким слід розуміти вкладення коштів не лише з державного бюджету, а й із позабюджетних фондів, а також вкладення за рахунок державних підприємств. Поняття "***публічне інвестування***" повинно охоплювати як місцеві інвестиції, так і державні інвестиції, у тому числі вкладення коштів із державного бюджету, позабюджетних фондів, інвестиції державних підприємств, вкладення коштів місцевих бюджетів та інвестицій комунальних підприємств. Виокремлення публічних інвестицій як особливого виду інвестицій зумовлено тим, що у більшості робіт зарубіжних учених використовуються два поняття: "government investments" (дослівно "урядові інвестиції") та "public investments" ("публічні інвестиції"). Натомість, у вітчизняній літературі та законодавстві ці поняття трактуються виключно тільки як державні інвестиції.

Як зазначалося, публічне інвестування в Україні здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування та державними і кому-

нальними підприємствами. Оскільки бюджети є основним джерелом публічних інвестицій, доцільно більш детально розглянути склад і тенденції інвестицій із зведеного, державного та місцевих бюджетів.

Описуючи інвестиції з державного, місцевого та зведеного бюджетів, оперують поняттями: "видатки розвитку" та "капітальні видатки". При складанні бюджету уряд зазвичай використовує поняття "видатки розвитку". Це порівняно нова категорія, якій досить важко знайти аналог у міжнародній практиці. Ця категорія містить низку складових, значна частина з яких не може бути названа інвестиціями. Так, крім капітальних видатків, до видатків розвитку належать: 1) фінансування економічної діяльності сільського господарства, паливно-енергетичного комплексу, транспорту, будівництва та зв'язку; 2) субсидії та поточні трансферти підприємствам, установам, організаціям на заходи з розвитку; 3) дослідження та розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних та регіональних програм; 4) інші видатки розвитку. У видатках розвитку, зазвичай, капітальні видатки становлять лише 2/3. На жаль, категорія "видатки розвитку" з'являється лише під час планування, а звітність про виконання цих видатків знайти практично неможливо [9].

Категорія капітальних видатків бюджету є більш близькою до інвестицій. Законом України про внесення змін до Бюджетного кодексу (щодо державних інвестиційних проектів) уточнено поняття державних капітальних вкладень. Так, державні капітальні вкладення – капітальні видатки державного бюджету, що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів державної власності, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік [12].

Відповідно до економічної класифікації видатків до капітальних видатків бюджету належать:

– придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво, капітальний ремонт і реконструкція житла та адміністративних об'єктів, реставрація пам'яток культури, історії та архітектури);

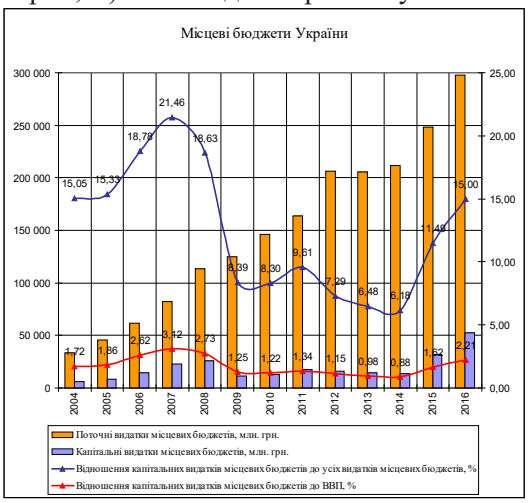
– створення державних запасів і резервів;

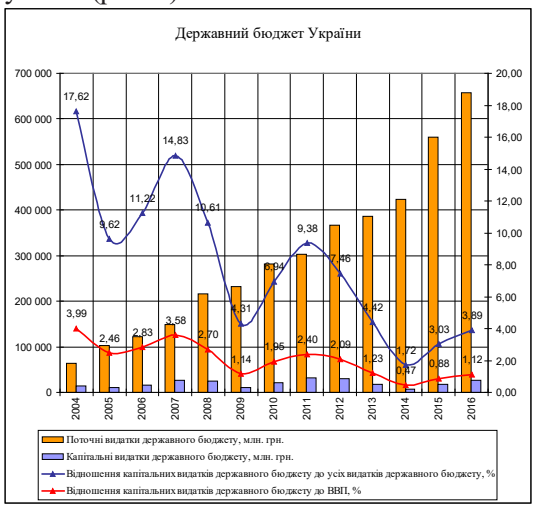
– придбання землі й нематеріальних активів;

– капітальні трансферти підприємствам, установам, організаціям, органам державної влади, населенню.

Статистика останніх років указує на те, що скорочення дефіциту бюджету та великі соціальні зобов'язання загострюють проблему скорочення капітальних видатків в Україні. Останнім часом їх питома вага невпинно скорочується як у видатках зведеного бюджету, так і у ВВП.

Тому другою проблемою державного інвестування є скорочення питомої ваги капітальних видатків у загальних видатках, а також зменшення їх частки у % до ВВП. На основі звітів Державного казначейства України про виконання державного, місцевих і зведеного бюджету за 2004–2016 роки нами розраховано співвідношення капітальних і поточних видатків цих бюджетів, а також визначено їх частку у ВВП (рис. 1).





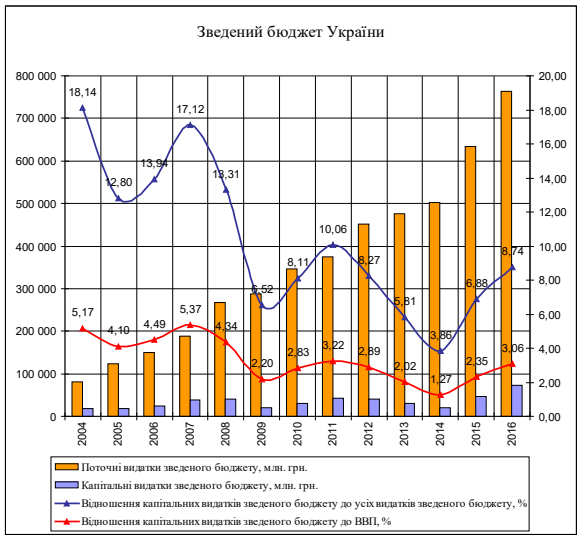


Рис. 1. ***Капітальні видатки місцевих бюджетів, державного та зведеного бюджету України***
Джерело. Складено на основі річних звітів Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів за 2004–2016 роки.

Частка капітальних видатків державного бюджету постійно скорочується як у загальних видатках (з 17,62% у 2004 р. до 1,72% у 2014 р.), так й у відсотках до ВВП (з 3,99% у 2004 р. до 0,47% у 2014 р.). Незважаючи на незначне їх збільшення протягом 2015–2016 рр., їх частка все ще залишається на низькому рівні. Низький рівень капітальних видатків, порівняно із поточними видатками, свідчить про низьку інвестиційну активність держави.

В економічно розвинених країнах у 2014 р. частка державних інвестицій становила приблизно від 2 до 5% від ВВП; питома вага капітальних видатків до всіх видатків державного бюджету – від 4 до 16% (табл. 1, [16]).

У швидкозростаючих країнах Азії державні інвестиції становлять 5–7% від ВВП або більше. До прикладу, у Китаї, Таїланді і В'єтнамі загальний обсяг державних інвестицій перевищує 7% ВВП.

Історія свідчить про те, що це правильний напрям для високого і стійкого зростання. Так, стрімке входження у світову економіку "азіатських тигрів" здійснювалося за участі держави, яка активно брала участь в інвестиційній діяль-

Таблиця 1

Питома вага капітальних видатків у загальних видатках та у ВВП [16]

Співвідношення капітальних видатків до всіх видатків державного бюджету		Співвідношення капітальних видатків до валового внутрішнього продукту	
Країна	2014 р., %	Країна	2014 р., %
Корея	15,9%	Корея	15,9%
Естонія	13,3%	Естонія	13,3%
Угорщина	10,4%	Угорщина	10,4%
Словенія	10,0%	Словенія	10,0%
Норвегія	9,9%	Норвегія	9,9%
Польща	9,7%	Польща	9,7%
Нова Зеландія (2013)	9,6%	Нова Зеландія (2013)	9,6%
Чилі (2013)	9,6%	Чилі (2013)	9,6%
Чехія	9,1%	Чехія	9,1%
Японія	9,1%	Японія	9,1%
Австралія (2012)	9,0%	Австралія (2012)	9,0%
Канада	8,8%	Канада	8,8%
Мексика (2013)	8,8%	Мексика (2013)	8,8%
Швейцарія	8,7%	Швейцарія	8,7%
Сполучені Штати	8,6%	Сполучені Штати	8,6%
Швеція	8,5%	Швеція	8,5%
Люксембург	8,5%	Люксембург	8,5%
Словаччина	8,2%	Словаччина	8,2%
Греція	7,9%	Греція	7,9%
Туреччина (2011)	7,9%	Туреччина (2011)	7,9%
Нідерланди	7,2%	Нідерланди	7,2%
Фінляндія	7,0%	Фінляндія	7,0%
Данія	6,8%	Данія	6,8%
Ісландія	6,8%	Ісландія	6,8%
Франція	6,7%	Франція	6,7%
Великобританія	5,9%	Великобританія	5,9%
Австрія	5,6%	Австрія	5,6%
Ізраїль	5,2%	Ізраїль	5,2%
Ірландія	5,2%	Ірландія	5,2%
Іспанія	4,9%	Іспанія	4,9%
Німеччина	4,8%	Німеччина	4,8%
Італія	4,4%	Італія	4,4%
Бельгія	4,3%	Бельгія	4,3%
Португалія	4,0%	Португалія	4,0%
Україна	**1,72%**	**Україна**	**1,72%**

ності. Феноменальний успіх Китаю останніми роками пов'язаний як із регулюючою роллю держави, так і з державними інвестиціями в економіку [6].

У критичних ситуаціях, на переломах історії держава зобов'язана створювати сприятливі умови для здійснення інвестицій приватними інвесторами та активно брати участь у цьому процесі. Ураховуючи вищезазначене, здійснення державного інвестування є необхідною умовою ефективного розвитку розвинених держав світу. За оцінками Світового банку, у країнах із низьким рівнем доходу в цілому необхідно реалізовувати капітальні витрати в розмірі від 4 до 6% від ВВП у рік, для того, щоб наздогнати такі країни, як Південна Корея і Китай.

Україна має обмежені бюджетні ресурси, які спрямовуються на покриття поточних витрат, на підтримку охорони здоров'я та освіти тощо. З огляду на це обсяг коштів, що залишається для капітальних вкладень, є невеликим, і майже завжди недостатнім для реалізації проектів. Саме тому бюджетні кошти, що вкладаються в інвестиційні проекти, мають бути розподілені найраціональнішим та найефективнішим способом. Отже, удосконалення системи управління державними інвестиціями з метою підвищення ефективності капітальних вкладень та спрямування їх на реалізацію пріоритетних інвестиційних проектів є першочерговим завданням уряду.

Насправді в Україні низькі обсяги державних інвестицій – це не основна проблема, набагато важча – це низька якість та ефективність управління ними. Статистичне збільшення обсягів інвестування не є гарантією того, що ці кошти автоматично перетворяться на продуктивні капітальні активи.

За умов обмежених ресурсів, першочерговим завданням має стати підвищення ефективності використання державних коштів та їх спрямування на пріоритетні напрями.

Третьою проблемою управління державними інвестиціями є розмитість пріоритетів реалізації державних інвестиційних проектів та їх незначний вплив на економічне зростання. В Україні загальний обсяг державних капітальних вкладень на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проектів та пріоритетні напрями їх реалізації визначаються Основними напрямами бюджетної політики. Відповідно до них реалізація державних інвестиційних проектів у 2016 р. здійснювалася у таких сферах, як: соціально-культурна, транспорт, охорона здоров'я та охорона навколишнього природного середовища.

На сьогодні в Україні реалізуються десять інвестиційних проектів:

1) реконструкція рентген-радіологічного відділення Інституту отоларингології ім. проф. О.С.Коломійченка НАМН України;

2) реставрація Інституту нейрохірургії ім. акад. А.П.Ромоданова НАМН України;

3) будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні "Охматдит";

4) реконструкція та розширення Національного інституту раку;

5) реставрація та пристосування Маріїнського палацу;

6) створення Культурно-мистецького та музейного комплексу "Мистецький Арсенал";

7) покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області;

8) закриття сховищ захоронення радіоактивних відходів на ЧАЕС;

9) консервація сховища захоронення радіоактивних відходів "Буряківка";

10) реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів Дніпровських водосховищ.

Ці десять відібраних проектів отримують щонайменше фінансування у загальному розмірі одного мільярда гривень щорічно протягом трьох років (2016–2018 рр.).

Вивчивши уважно ці проекти, постає запитання: які позитивні ефекти в інвестиційному плані ми отримаємо від реалізації вищезазначених проектів у майбутньому? Ідеться про те, що, розглядаючи тактику, ми забуваємо про стратегію. Зауважимо, що серед перелічених проектів відсутні проекти економічного розвитку, серед них немає жодного проекту нового виробництва, масштабних інфраструктурних проектів (крім реконструкції автомобільних доріг на Львівщині) та проектів, які б могли забезпечити зростання ВВП та виведення країни з кризи.

На думку експертів, державні інвестиції в соціальні проекти можуть собі дозволити лише розвинені економіки з високим рівнем життя [8]. Світова практика доводить, що в умовах дефіциту бюджетних коштів, збільшення державних інвестицій має бути зосереджене, передусім, на високопріоритетних і високорентабельних проектах.

Виходячи з поточної ситуації в Україні основним пріоритетом державного інвестування має бути забезпечення економічного зростання. При цьому слід наголосити на двох принципових моментах. Перший – це реалізація тільки тих державних інвестиційних проектів, які здатні

забезпечити високий мультиплікативний ефект зростання ділової та інвестиційної активності в національній економіці. Це можливо, якщо фінансові кошти вкладатимуться в економічно-ефективні державні проекти, а потім, через деякий час, повертатимуться назад у бюджет у вигляді податків. У таких випадках спрацьовує ефект інвестиційного мультиплікатора, який означатиме, що кожна гривня державних інвестицій буде примножувати близько 5–6 грн приватних капіталовкладень. В Україні, на жаль, про значимий ефект мультиплікації державних інвестицій говорити не доводиться. Досвід підтримки великих інвестиційних проектів за рахунок державного бюджету в Україні поки що відсутній. Тому першочергове завдання уряду полягатиме у формуванні інвестиційних проектів, які фінансуватимуться з державного бюджету, і які сприятимуть інвестиційній привабливості країни, збалансованості економічних циклів, створенню нових робочих місць і впровадженню нових технологій.

Другий момент пов'язаний з необхідністю усунення "вузьких місць" в економіці, що перешкоджають розвитку вітчизняного бізнесу. Насамперед – це усунення обмежень інфраструктурного характеру: будівництво та підтримка у хорошому стані інфраструктури, за необхідності її відновлення, ремонт і розширення. Адже, як відомо, без розвиненої інфраструктури інвестиційна привабливість країни не буде мати високого рівня. Тому на сьогодні в Україні потрібні інвестиційні проекти національного масштабу, з економічно обґрунтованими розрахунками їх народногосподарської ефективності й потенціалом мультиплікації ділової активності, які здатні докорінно змінити ситуацію в країні.

В Україні виконання інвестиційних проектів не за планом є швидше правилом, ніж винятком. Планові та фактичні капітальні видатки бюджетів, як правило, значно відрізняються. Часто освоєні кошти не перетворюються у фізичне втілення проектів, як це було заплановано. Тому четвертою проблемою управління державними інвестиціями є низький рівень виконання капітальних видатків бюджетів.

Нами розраховано співвідношення фактичного виконання капітальних видатків до їх планових показників (рис. 2). Як свідчать дані, рівень виконання капітальних видатків найвищим був у 2007 р. і становив майже 90%.

Найнижчим рівень виконання капітальних видатків можна спостерігати в 2014 р. – було освоєно лише 50% капітальних вкладень бюджетів.

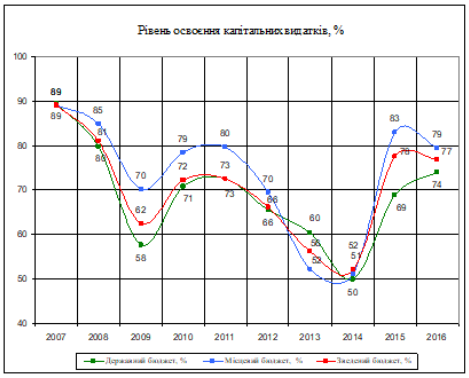


Рис. 2. ***Рівень виконання капітальних видатків бюджетів***

Джерело. Складено за даними річних звітів Державної казначейської служби України : http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog

В Україні оцінка реалізації інвестиційних проектів та аудит зводяться до фінансової перевірки документів, тобто просто перевіряється цільове використання коштів (наприклад, чи гроші витрачалися на будівництво, а не на закупівлю авто). У світовій практиці для оцінки ефективності управління державними інвестиціями розроблена певна методика. Так, у 2010 р. МВФ було проведено дослідження ефективності управління державними інвестиціями в 71 країні (включаючи Україну) [7]. Дослідження базувалося на розрахунку індексу ефективності управління державними інвестиціями. Для України цей індекс становив 1,93 бала (із чотирьох можливих). З першого погляду, позиції України в рейтингу управління державними інвестиціями є непогані. Проте, якщо більш детально розглянути це питання, то слід зауважити, що оцінка проводилася серед країн із низьким рівнем доходів. За умови включення до вибірки рейтингу економічно розвинених країн, очевидно, що позиції України були б значно гіршими.

Індекс ефективності управління державними інвестиціями складався з 17 індикаторів, кожен з яких оцінювався за шкалою від 0 до 4 балів. Одним із індикаторів, який оцінював рівень управління державними інвестиціями, був показник виконання бюджетів капітальних витрат. Він оцінювався за шкалою:

– 0,00 балів (якщо витрачалося менше 50% бюджету капітальних витрат);

– 1,33 бали (якщо витрачалося від 50% до 75% капітального бюджету);

– 2,67 бали (якщо витрачалося від 70% до 90% капітального бюджету);

– 4,00 бали (якщо витрачалося більше 90% капітального бюджету) [7].

Україна за цим показником у 2010 р. набрала 1,33 бали, що ще раз підтверджує низький показ-

ник виконання бюджетів капітальних витрат. Також в Україні має місце нерівномірне виконання капітальних видатків протягом року. Фінансування капітальних видатків здійснюється переважно в другій половині року, залишаючи замало часу для їх реалізації та ефективного витрачання коштів. Водночас відсутній чітко визначений алгоритм прийняття рішень, якщо умови реалізації проектів змінюються (наприклад їх вартість значно зросла або необхідність в реалізації проекту відпала).

Високий відсоток невиконання капітальних видатків безпосередньо пов'язаний з неузгодженістю термінів реалізації інвестиційних проектів та бюджетного планування. Тому п'ятою проблемою управління державними інвестиціями є неузгодженість термінів реалізації інвестиційних проектів та планування бюджетних капітальних видатків.

За всі роки незалежності Україна планувала бюджетні видатки лише на рік наперед. Державний бюджет поспішно приймався останніми днями року, що минав, і нерідко редагувався з урахуванням несподіваних для бізнесу та громадян податкових нововведень. Часто країна входила в новий рік зовсім без затвердженого бюджету, або новий уряд радикально змінював державний бюджет, що дістався у спадок від попереднього. Це створювало серйозні проблеми у сфері державного інвестування. Будівництво шкіл, ремонти доріг, модернізація аеропортів та інші капітальні видатки можна було спланувати терміном лише на один рік. І якщо до кінця року з певних причин не вдавалося освоїти кошти, гроші поверталися на рахунки Держказначейства і на наступний рік процедура виділення коштів на цей об'єкт знову розпочиналася спочатку. Разом із тим тривалість будівництва масштабних інфраструктурних проектів зазвичай становила більше календарного року. Тому розпорядники бюджетних коштів часто не встигали до кінця року використати виділені з бюджету гроші, або намагалися їх витратити будь-якими способом. При цьому не було жодних гарантій, що в наступному році буде забезпечений необхідний обсяг фінансування об'єкта.

Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [15] передбачено перехід на трирічну систему планування державного бюджету. Це надзвичайно важливий крок в управлінні державними інвестиціями. Перехід до трирічного бюджетного планування дасть змогу заздалегідь підготувати інвестиційні проекти та вчасно їх завершити й отримати позитивний ефект від їх реалізації. Річні бюджети перетворяться лише на уточнення і деталізацію раніше затверджених показників.

Утім, перехід на трирічні бюджети створює для економіки країни не тільки переваги, а й додаткові ризики. В їх числі слабка передбачуваність середньострокових показників інфляції, цін і тарифів, курсу гривні, зайнятості населення. Якщо спрогнозувати ці індикатори не вдасться, середньострокові плани не працюватимуть. Розпорядники бюджетних коштів на місцевому рівні ще не готові до моделі трирічного планування, і їм варто активно навчитися працювати в нових реаліях. Тому результати впливу бюджетного нововведення на життя країни буде відчутно нескоро.

Недоліками в управлінні вітчизняними капітальними інвестиціями є також недостатній контроль за використанням коштів, спрямованих на капітальні інвестиції, відсутність централізованої, комплексної та прозорої звітності про надходження й використання інвестиційних ресурсів. Тому шостою проблемою управління державними інвестиціями є закритість інформації про використання публічних коштів. У лютому 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон "Про відкритість використання публічних коштів". Відповідно до цього Закону розпорядники та одержувачі коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єкти господарювання державної і комунальної власності, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування повинні забезпечити доступ до інформації про використання публічних коштів. Інформація має бути подана і оприлюднена на єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Для подачі інформації вказані суб'єкти повинні зареєструватися на цьому порталі [11].

Проте реформа відкритості публічних фінансів перебуває під загрозою зриву. Причиною цього є масове "саботування" виконання зазначеного Закону з боку державних підприємств, органів місцевого самоврядування та органів влади. Розпорядники бюджетних коштів не реєструють особистих кабінетів на порталі Є-data. На сьогодні на порталі зареєструвалося лише 40% розпорядників. Приблизно 75% всіх зареєстрованих кабінетів не заповнені інформацією належним чином. Багато де відсутні фрагменти інформації, яка є обов'язковою для заповнення. Тому існує необхідність внесення змін до чинного Закону "Про відкритість використання публічних коштів" з метою посилення відповідальності за порушення Закону. Нині за невиконання норм цього Закону передбачений незначний штраф. У результаті керівнику установи часто вигідніше заплатити

штраф і не публікувати інформацію. Об'єктивні дані про використання публічних коштів отримати важко. Така інформація належним чином не висвітлюється, що не дає змоги проаналізувати ефективність державного інвестування [5].

До перелічених проблем державного інвестування в Україні слід додати проблеми з бюрократичною тяганиною, хабарництвом та корупцією. Тому сьомою проблемою управління державними інвестиціями є високий рівень корупції. Цікаве дослідження щодо зв'язку державних інвестицій та корупції зроблене під керівництвом А.Бойцун. Дослідники стверджують, що в країнах із високим рівнем корупції влада схильна до великих і неефективних державних інвестицій. Для корупціонерів це один із способів заробити на завищеній вартості проектів, навіть коли такі проекти не є економічно обґрунтованими. Тому в країнах із більш високим рівнем корупції є більшими і обсяги державних інвестицій [2]. Крім того, дослідники відзначають слабку обґрунтованість державних інвестицій у корумпованих країнах з точки зору потреб для економіки та суспільства. Низька якість інфраструктурних проектів, які фінансуються державою, може справляти також негативний вплив на економічне зростання – адже це збільшує витрати бізнесу та держави через затримки, затори, перебої у постачанні електроенергії тощо. "Більше того, влада корумпованих країн витрачає дуже мало на підтримку та обслуговування завершених та працюючих проектів (включаючи об'єкти інфраструктури, державні установи та підприємства). Натомість віддає перевагу новим проектам, оскільки фотографування під час розрізання стрічки на церемонії відкриття нового аеропорту чи електростанції, особливо у передвиборчий час, покращують політичний рейтинг". Інакше кажучи, корумпована влада часто не реагує на реальні потреби економіки, а витрачає кошти на те, що принесе їй прибуток та збільшить її популярність [2].

На сьогодні рівень державних інвестицій у ВВП в Україні є невисокий. Проте державні інвестиції, незалежно від їх розміру, є вразливими до корупції. Тому із поступовим відновленням економіки можна очікувати зростання публічних інвестицій, а отже – якщо рівень корупції не зменшиться – і корупційної складової та неефективності у цих інвестиціях. Тому ідея збільшення державних інвестицій може принести плоди лише в тому разі, якщо вдасться забезпечити контроль за ефективністю використання цих коштів.

Восьмою проблемою управління державними інвестиціями є те, що держава не забезпечує випереджальний розвиток інфраструктури і таким чином не сприяє нарощуванню можливостей для розвитку підприємництва. Так, згідно з Бюджетним кодексом України капітальні вкладення належать до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів. Надходження бюджету розвитку можна розподілити на внутрішні, до яких належать кошти від продажу комунального майна і земельних ділянок, дивіденди на акції, та зовнішні – запозичення та субвенції. З 2012 р. одним із важливих джерел фінансування капіталовкладень є кошти ***пайової участі*** замовників у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів.

Відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" замовник, який має намір щодо забудови земельної ділянки у відповідному населеному пункті, зобов'язаний взяти участь у створенні й розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури цього населеного пункту. Пайова участь у розвитку інфраструктури полягає у перерахуванні замовником до відповідного місцевого бюджету коштів для створення і розвитку цієї інфраструктури. Граничний розмір пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту становить в межах від 4% (для житлових будинків) до 10% (для нежитлових будівель та споруд) від загальної кошторисної вартості будівництва таких об'єктів [14].

Це джерело фінансування капітальних вкладень фактично прив'язане до інвестиційної активності суб'єктів підприємницької діяльності. З огляду на те, що кошти на сплату пайової участі враховуються у кошторисах будівництва, кінцевими платниками пайової участі є особи, які купують, або будують об'єкти будівництва для власних потреб, тобто приватні інвестори фінансують розвиток інфраструктури. Фактично це означає, що розвиток інфраструктури є на крок позаду від розвитку потужностей бізнесу і безпосередньо залежить від останнього [1]. Держава, замість того, щоб створювати належні умови для інвестування, створює бар'єри та перешкоди для інвестиційної діяльності. Приріст розмірів капітальних вкладень не випереджає розвиток інвестиційної активності, а є його наслідком. Це ще раз підтверджує необхідність удосконалення системи управління державними інвестиціями.

Як підсумок, зауважимо, що в управлінні державними інвестиціями в Україні існують численні проблеми. Проте, на нашу думку, основна проблема полягає навіть не стільки в тому, наскільки ефективно інвестуються державні кошти. Проблема в тому, що в сучасних українських реаліях

державні інвестиції не тільки не примножують (мультиплікують) інвестиції приватного капіталу та не знімають перешкод і бар'єрів, які перешкоджають приватним інвесторам, а, навпаки, створюють нові бар'єри і перешкоди.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі висновки.

Основними проблемами державного інвестування в Україні є: 1) відсутність чіткого юридичного визначення публічних, державних, бюджетних інвестицій у вітчизняному законодавстві; 2) низький рівень питомої ваги капітальних видатків вітчизняних бюджетів порівняно з розвиненими країнами; 3) неефективність державних інвестицій та незначний їх вплив на економічне зростання, розмитість пріоритетів державного інвестування; 4) низький рівень фактичного виконання капітальних видатків; 5) неузгодженість термінів реалізації інвестиційних проектів та бюджетного планування; 6) закритість інформації про використання публічних коштів; 7) високий рівень корупції під час реалізації інвестиційних проектів; 8) відсутність мультиплікативного ефекту від реалізації інвестиційних проектів, за яким збільшення державних інвестицій повинно стимулювати приріст приватних інвестицій, а не бути їх наслідком.

Стратегічною метою здійснення державних інвестицій має бути не лише приріст вартості державних (муніципальних) активів, а створення умов для стійкого соціально-економічного розвитку суспільства. Тому роль інституту держави, як інвестора, не варто применшувати, адже розумне і правильне інвестування за рахунок бюджетних коштів повинно сприяти покращенню інвестиційного клімату.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні механізму державної підтримки реалізації інвестиційних проектів та розробці пропозицій щодо його удосконалення з метою покращення інвестиційного клімату.

Список використаних джерел

1. Батіщева С. М. Фінансування капітальних вкладень місцевих бюджетів / С. М. Батіщева // Наук. пр. НДФІ. – 2009. – Вип. 3 (48). – С. 35–42.
2. Скільки коштує суспільству корупція : аналіт. записка [5 жовт. 2016 р.] / Андрій Бойцун, Дмитро Яблоновський, Артем Захаров, Олександр Кашко // Центр економічної стратегії. – Режим доступу : https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/12/how-much-does-corruption-cost-ukraine_research-paper_ces.pdf
3. Гордієнко О.М. Капітальні інвестиції: зміст, роль та місце у державній інвестиційній діяльності [Електронний ресурс] / О. М. Гордієнко // Держ. будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_33
4. Деякі питання управління державними інвестиціями : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2015 р. № 571 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 64. – Ст. 2116.
5. Єршова Г. В. Що заважає ефективній реалізації державних інвестиційних проектів? [Електронний ресурс] / Г. В. Єршова. – Режим доступу : https://www.obozrevatel.com/my/economy/43650-scho-zavazhae-efektivnij-realizatsii-derzhavnih -investitsijnih-proektiv.htm
6. Зевин Л. З. Необходимо разумно сочетать частные и государственные инвестиции / Л. З. Зевин // Государственные инвестиции в рыночной экономике: пределы и возможности : материалы круглого стола / под ред. Б. А. Хейфец. – М. : АОЗТ "ЭПИКОН", 2006. – С. 38–41.
7. Індекс ефективності державних інвестицій: інвестування в державні інвестиції : звіт МВФ / Міжнародний валютний фонд. – 2010. – 46 с.

References

1. Batischeva S.M. (2009), "Financing of capital investments of local budgets", *Naukovi pratsi NDFI,* vol. 3 (48), pp. 35 – 42.
2. Bojtsun A., Yablonovs'kyj D., Zakharov A. and Kashko O., (2016), *Skil'ky koshtuie suspil'stvu koruptsiia* [How much does corruption cost for society], Tsentr ekonomichnoi stratehii, Kyiv, Ukraine.
3. Hordiienko O.M. (2012), "Capital investment : the content, the role and place of public investment activity", *Derzhavne budivnytstvo*, [Online], vol. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_33 (Accessed 5 June 2017).
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution "Some issues of management of public investment", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 64., p. 2116.
5. Yershova H.V. (2016), "What are obstacles for the effective implementation of public investment projects?", available at: https://www.obozrevatel.com/my/economy/43650-scho-zavazhae-efektivnij-realizatsii-derzhavnih-investitsijnih-proektiv.htm (Accessed 5 June 2017).
6. Zevin L.Z. (2006), "The reasonable combination of private and public investment", *Derzhavni investytsii v rynkovij ekonomitsi: mezhi i mozhlyvosti: materialy kruhloho stolu* [Public investment in a market economy: limits and possibilities : materials of Round Table], Epikon, Moscow, Russia, pp. 38 – 41.
7. International Monetary Fund (2010), "Indeks efektyvnosti derzhavnykh investytsij : investuvannia v derzhavni investytsii" [The index of efficiency of public investment, investment in public investment: report IMF], IMF, Washington, USA.

8. Ковалівська С. Видатки бюджету–2016: без інвестицій і реформ [Електронний ресурс] / С. Ковалівська. – Режим доступу : http://ukrreal.info/ua/ekonomika/77382-vidatki-byudzhetu-2016-bez-investitsiy-i-reform

9. Лещенко Н. Інвестиції за рахунок бюджету: що це таке? [Електронний ресурс] / Наталія Лещенко // Популярна економіка: ціна держави. – 2014. – Вип. 25. – Режим доступу: http://costua.com/files/report-infrastructure.pdf

10. Україна: оцінка управління державними інвестиціями. 2012 [Електронний ресурс] / Міжнародний банк реконструкції та розвитку ; Світовий банк. – Режим доступу : https://issuu.com/world.bank.europe.central.asia/docs/ukraine-pim-ukr

11. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11 лют. 2015 р. № 183-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 16. – Ст. 109.

12. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів : Закон України від 07 квіт. 2015 р. № 288-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 24. – Ст. 172.

13. Про внесення змін до Закону України "Про інвестиційну діяльність" щодо державних інвестиційних проектів : Закон України від 23 берез. 2017 р. № 1981-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2017. – № 18. – Ст. 221.

14. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

15. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 лют. 2017 р. № 142-р // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 23. – Ст. 659.

16. Офіційний сайт OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf

8. Kovalivs'ka S. (2015), Expenditure of Budget 2016: without investment and reform available at: http://ukrreal.info/ua/ekonomika/77382-vidatki-byudzhetu-2016-bez-investitsiy-i-reform (Accessed 5 June 2017).

9. Leschenko N. (2014), "Investments from the budget, what is it?", *Populiarna ekonomika: tsina derzhavy*, vol. 25, available at: http://costua.com/files/ report-infrastructure.pdf

10. International Bank for Reconstruction and Development (2012), "Otsinka upravlinnia derzhavnymy investytsiiamy : Ukraina : 2012 : zvit MBRR" [Evaluation of the management of public investments: Ukraine: 2012: World Bank report], IBRD, Washington, USA.

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the transparency of expenditure of public funds", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 16, p. 109.

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine on public investment projects", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 24, p. 172.

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine "On investment activity" on public investment projects", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 18, p. 221.

14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On regulation of town planning activity", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 34, p. 343.

15. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution "On approval of the Strategy of reforming of system of public finance management for 2017-2020 years"", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 23., p. 659.

16. The official site of OECD (2016), "Subnational Governments in OECD Countries: Key data (brochure)", available at: http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf