

Олександр Гордієнко

## ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ КАПІТАЛЬНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ

*В статті описуються механізми управління державними капітальними інвестиціями в Україні, зокрема: політико-правовий, організаційно-інституційний; бюджетний; механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності влади.*

**Ключові слова:** механізми державного управління; капітальні інвестиції; система державного управління

В умовах змішаної економіки держава виступає в ролі найбільш емкого замовника й споживача продукції цілого ряду галузей, перетворюючи державний попит у потужний інструмент регулювання економіки, що впливає на її динаміку й структуру.

Аналіз досліджень теорії, методології та практики даної сфери показав, що до причин низької результативності державної закупівельної діяльності вчені та спеціалісти відносять недосконалість саме організаційно-правового механізму управління системою ДЗКЗ – сукупність форм, методів та інструментів управління, організаційних структур, а також правових норм, що визначають засади здійснення закупівель продукції в рамках визначених конкурсних процедур для задоволення державних потреб.

Дослідження шляхів розвитку організаційно-правового механізму управління системою управління ДЗКЗ з позиції науки державного управління, створення науково обґрунтованої бази для їх конструювання та коректного вплетення у тканину реальної соціально-економічної політики, а також розроблення концептуальної бази для формування моделей та методів ДЗКЗ стали наразі гострою необхідністю соціально-економічних перетворень в країні.

За результатами дослідження встановлено необхідність подальших розвідок у цьому напрямі. Зокрема, потребують визначення та обґрунтування механізми оцінки ефективності державних закупівель та контролю процедури їх проведення в Україні.

### Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 387 с.
2. Господарський кодекс України: закон України: офіційний текст: станом на 19 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Ткачук А. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / А. Ткачук, Є. Фишко, Ю. Ганущак. – К. : ІКЦ «Леста». – 2005. – 228 с.
4. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління: Опорний конспект лекцій : навч. посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 132 с.
5. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за заг. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чеме-риса. – Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
6. Смиринський В. В. Інноваційність електронної торгівлі у логістичній системі державних закупівель України [Текст] / В. В. Смиринський // Проблеми науки : міжгалузевий наук.-техн. журнал. – 2007. – № 11. – С. 28–34.

✦ Особливості державного управління процесом розподілу бюджетних капітальних інвестицій обумовлюються дуалістичним характером цього явища. По-перше, держава здійснює інвестування через органи влади, які є розпорядниками бюджетних коштів, а по-друге має можливість визначати правила інвестування в різних сферах економічної діяльності, формуючи умови, потрібні для реалізації цілей державної політики. При цьому держава застосовує різноманітні механізми та інструменти, специфіку яких знову ж таки визначає вона сама. Основною метою державної політики на сучасному етапі демократичних перетворень є її соціальна складова, яка орієнтована на забезпечення високого рівня та відповідних стандартів життя населення. Таким чином, прогнозуючи і плануючи розвиток матеріального виробництва, виникає потреба вирішувати соціальні питання, оскільки соціальна напруга зруйнує не тільки економіку, а й все суспільство. Одним з напрямків державної політики є планування та розподіл капітальних інвестицій для створення соціальної інфраструктури.

✦ Метою цієї статті є визначення механізмів державного управління в процесі планування та розподілу капітальних інвестицій в Україні в умовах змішаної економіки.

Для досягнення цієї мети було визначено наступні завдання:

- на підставі аналізу економічних теорій визначити роль держави в інвестиційному процесі в умовах змішаної економіки;
- вивчити сучасний стан розробленості проблеми управління державними капітальними інвестиціями;
- виявити механізми управління державними капітальними інвестиціями.

✦ В сучасній науковій літературі доволі багато зустрічається публікацій стосовно тлумачення терміна «механізми державного управління», їх класифікації та сутності. Ми у своєму дослідженні візьмемо за основу наступне визначення, згідно з яким механізми державного управління – практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [1]. Практику державного управління неможливо уявити без розуміння механізмів, за допомогою яких здійснюються усі процеси. Сьогодні в науці державного управління серед науковців (В. Д. Бакуменко, Н. І. Нижник, П. І. Надолішній, О. П. Федорчук) поширеною є точка зору, що від переваги акцентів на ті чи інші сфери

управління механізм управління буде мати свою назву. Здебільшого виділяють організаційний, економічний, фінансовий, правовий, мотиваційний, інформаційний механізм тощо. Водночас, аналізуючи різні сфери державного управління, можна використовувати і окремі комбінації механізмів, які містять в собі цілу низку інструментів управління. Так, зокрема, Н. І Яркова і О. П. Яковенко працюючи над визначенням особливостей державного регулювання інвестиційних процесів, наводять класифікацію інструментів державного управління інвестиційною діяльністю. Зокрема, вони поділяють їх на інструменти прямого впливу (цільове фінансування державою проектів, що мають пріоритетне значення) та опосередкованого впливу (правові, адміністративні, податкові, фінансові ті інструменти інфраструктурного забезпечення) [2]. Інші автори (Довгалюк Л. В., Єжаква Н. В., Вихор О. Б., Кириллова В. Д., Ковальської Л. Л., Шкільнюк О. М., Білошенко А. Ю.) виділяють переважно не механізми і інструменти, а блоки управління з відповідними функціями: економічний блок, організаційний, правовий, економічний тощо.

☞ В рамках авторського дослідження було окреслено низку механізмів, за допомогою яких держава в умовах ринкової економіки здійснює управління бюджетними інвестиціями. Загальна схема цієї системи представлена на рис. 1.

Політико-правовий механізм. В наукових публікаціях можна зустріти різноманітні дефініції, які намагаються відобразити сутність політико-правового механізму. Під час дослідження політико-правового механізму ми будемо розглядати нормативно-правові акти, які визначають політику держави в сфері регулювання процесу розподілу бюджетних капітальних інвестицій між суб'єктами інвестування. Реалізація державної політики вимагає, перш за все, чіткого розуміння кінцевого результату, орієнтованого на відстоювання державних інтересів та задоволення потреб громадян. Науковці, що досліджують сучасний стан державної інвестиційної політики [А. В. Череп, О. П. Коюда, Л. М. Борщ], сходяться на думці, що державна інвестиційна політика являє собою визначення структурних та кількісних потреб в інвестиційних ресурсах, збільшення джерел фінансування, вибір пріоритетних напрямків фінансування та формування ефективної пропозиції для залучення інвестицій. Саме це дає можливість: досягати максимально високого ефекту від вкладених державою ресурсів; визначати пріоритети розвитку галузей та територій і створювати для цього відповідні умови; сприяти збалансованому розвитку регіонів для збереження балансу інтересів усіх зацікавлених суб'єктів процесу.

Інвестиційна політика держави передбачає формування відповідних стратегічних цілей і формування правового поля для створення сприятливих умов інвестування. Одним з пріоритетних напрямків державної інвестиційної політики є вкладання коштів в створення нових та підтримання стану діючих об'єктів інфраструктури. Відповідно до цього виникає потреба застосовувати ефективні механізми державного управління при взаємовідносинах між усіма учасниками процесу інвестування. Зокрема, в Законі «Про інвестиційну діяльність» зазначалося, що інвестиції у відтворення основних фондів і на приріст матеріально-виробничих запасів здійснюються у формі капітальних вкладень. Регулювання умов інвестиційної діяльності здійснюється шляхом: надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв; державних

норм та стандартів; заходів щодо розвитку та захисту економічної конкуренції; роздержавлення і приватизації власності; визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами; політики ціноутворення; проведення державної експертизи інвестиційних програм та проектів будівництва [3]. При цьому слід враховувати також, що будівництво (реконструкція) тих чи інших об'єктів здійснюється в регіонах, тобто тут мова йде про капітальні інвестиції як складову державної регіональної політики, спрямованої на підтримку місцевого інвестиційного клімату. Стимулювання розвитку регіонів виражається в реалізації комплексу правових, організаційних, наукових, фінансових і інших заходів, направлених на досягнення стабільного розвитку регіонів на основі об'єднання економічних, соціальних і екологічних інтересів на загальнодержавному і регіональному рівні. Наміри держави брати участь у вирішенні регіональних проблем знайшли відображення в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» [4]. Основною особливістю прийнятого документа є укладення угоди про регіональний розвиток між Кабінетом Міністрів України і Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київським, Севастопольським міськими радами на основі наявної в регіоні довгострокової стратегії розвитку. Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 751 було затверджено Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і зразок типової угоди [5]. У законі також вперше було введено офіційне визначення терміну «депресивна територія» – регіон або його частина (район, місто обласного значення або декілька районів), рівень розвитку якого за показниками, визначеними в цьому законі, є нижчим в порівнянні з територіями відповідного типу. Серед заходів зі стимулювання депресивних територій передбачалося цільове виділення державних капітальних вкладень на розвиток виробничої, комунікаційної і соціальної інфраструктури. У 1996 році на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 1996 р. №537 Міністерству фінансів України було доручено перейти на фінансування державних капітальних вкладень на підставі попередньо затвердженої в установленому порядку проектно-кошторисної документації [6]. У 2001 році була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1764, якою затверджувався новий Порядок державного фінансування капітального будівництва [7]. Цим Порядком були введені нові терміни в сфері планування та управління капітальними інвестиціями, і він є обов'язковим для підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що здійснюють капітальне будівництво, у разі його фінансування за рахунок державних і змішаних капітальних вкладень.

Організаційно-інституційний механізм. Організаційний компонент комплексного механізму формування та реалізації державної регіональної політики призваний забезпечити функціонування інституцій (суб'єктів) державної регіональної політики. Інституційний механізм охоплює діяльність інституціональних елементів, які представляють суб'єктів державної регіональної політики відмінного статусу з різним призначенням та роллю у процесах її формування і реалізації [8]. Серед основних елементів інституційного механізму ми виділяємо Центральні органи виконавчої влади (серед яких безпосереднє відношення до планування, розподілу капітальних інвестицій мають Міністерство економіки, Міністерство регіонального розвитку, Міністерство фінансів Державне агентство з інвестицій та управління

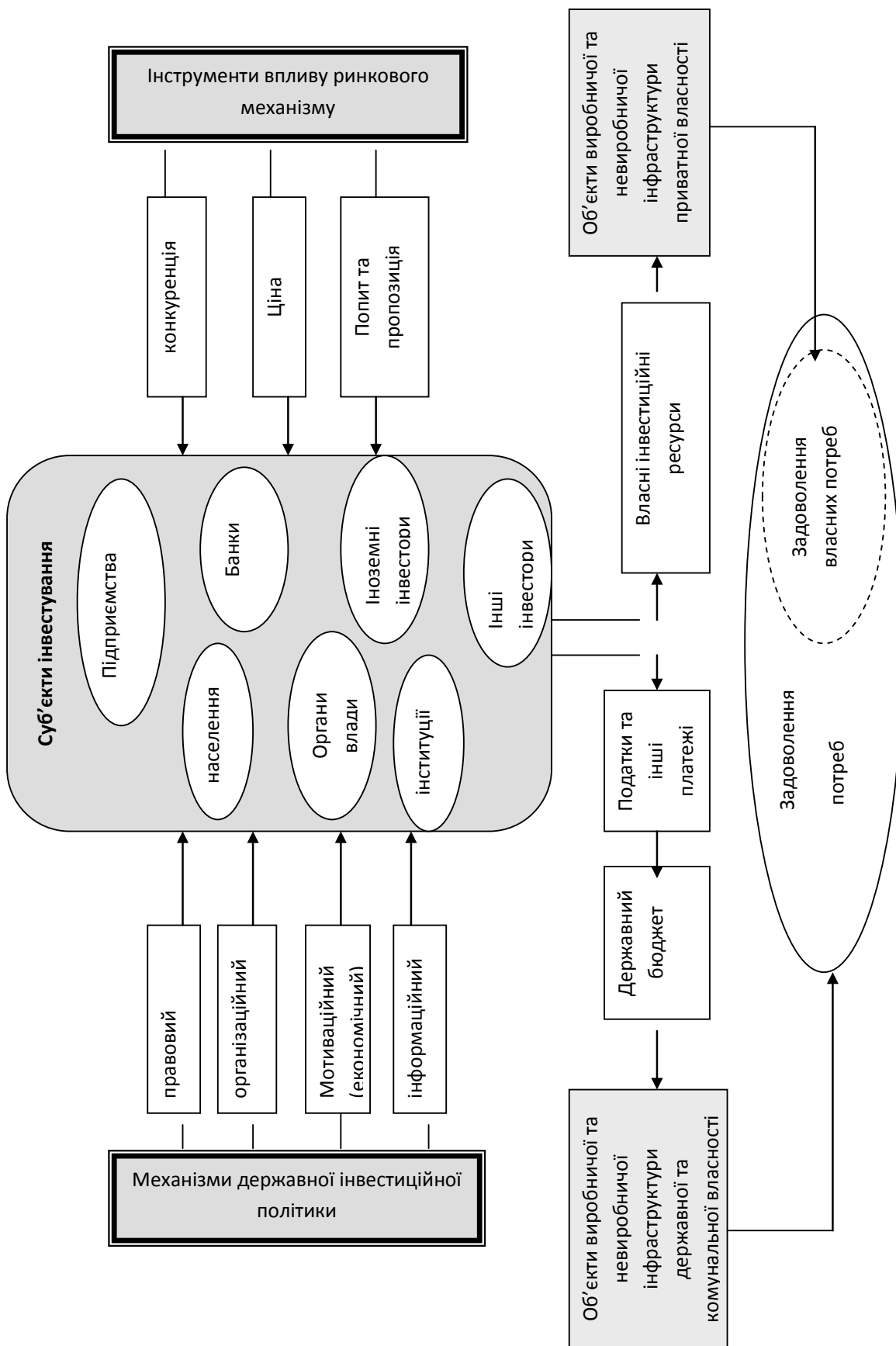


Рис. 1. Схема взаємодії суб'єктів інвестування в умовах змішаної економіки

національними проектами України); регіональні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, спеціалізовані фінансово-кредитні установи тощо. Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву є державною спеціалізованою фінансовою установою, засновником якої є Кабінет Міністрів України. Основними напрямками діяльності Фонду є: сприяння проведенню державної житлової політики; виконання Державної програми забезпечення молоді житлом, інших програм забезпечення житлом населення України в межах своїх повноважень.

Регіональні фонди підтримки індивідуального житлового будівництва на селі. Для збільшення обсягів індивідуального будівництва в сільській місцевості було зроблено спробу акумулювати спільні зусилля як державних, так і недержавних структур на житлове будівництво з різних джерел. На рівні держави було прийнято низку законодавчих та підзаконних актів щодо підтримки житлового будівництва в сільській місцевості [9; 10]. Фонди створюються з метою розширення на відповідних територіях інвестування в будівництво житла на селі, здешевлення його вартості, створення забудовникам сприятливих умов для спорудження житлових будинків. Їх засновниками є Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Севастопольська міська державні адміністрації. Фонди є спеціалізованими кредитно-фінансовими господарськими організаціями, провадять свою діяльність на умовах повної господарської самостійності. Кошти фондів формуються за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, банківських кредитів, коштів населення та інших джерел;

Бюджетний механізм. Бюджетний механізм – це сукупність способів і форм організації бюджетних відносин, що застосовуються суспільством з метою вирішення соціально-економічних проблем розвитку країни. Він передбачає застосування спеціальних методів, форм, способів, важелів мобілізації, розподілу та використання бюджетних коштів – інструментів державного регулювання економіки в сфері бюджетних відносин [8].

Вивчаючи наявний бюджетний механізм, слід підкреслити, що він розкриває та зумовлює рух бюджетних потоків у рамках бюджетної системи України, опосередковує взаємовідносини між її різними рівнями. Видатки державного бюджету відіграють важливу роль в розвитку країни і є складовою процесу розподілу бюджетних ресурсів. За економічною характеристикою видатки поділяються на поточні видатки, капітальні видатки та кредитування. Поточні видатки належать до загального фонду, а капітальні – до спеціального. Капітальні видатки – це видатки бюджету для фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності. Зокрема, це видатки на фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, структурної перебудови народного господарства, виплату субвенцій та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням. Реалізуючи положення ст. 143 Конституції України та статті 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», питання формування і використання видатків розвитку (капітальних вкладень) були конкретизовані у Бюджетному кодексі України шляхом створення бюджетів розвитку. Відповідно до статті 71 Бюджетного кодексу України, бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів [12].

Наступним інструментом бюджетного механізму в сфері капітальних інвестицій можна визначити субвенції інвестиційного спрямування. Міжбюджетні відносини є основною складовою взаємин різних рівнів влади

в галузі державних фінансів та реалізуються шляхом перерозподілу міжбюджетних трансфертів, до яких і належать субвенції. Статтею 97 Бюджетного кодексу передбачає трансферти, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, серед яких передбачена субвенція на виконання інвестиційних проектів [12]. Ще одним з інструментів розподілу капітальних вкладень виступають державні або місцеві цільові програми, окремі заходи яких передбачають видатки на будівництво або реконструкцію об'єктів інфраструктури.

Володіння достовірною і актуальною інформацією поряд з умінням ефективно використовувати адекватні методи її збирання, аналізу і надання, є основою успішної діяльності підприємств і організацій будь-якої організаційно-правової форми. Однією з особливостей управлінської праці є постійна необхідність прийняття рішень в умовах дефіциту часу. Процес вироблення і прийняття рішень в системі управління за суттю є інформаційним процесом. Взаємодія об'єкта і суб'єкта управління – це, перш за все, інформаційна взаємодія. Тільки систематизована інформація дає можливість керівнику визначити ефективність організаційно-економічних, соціальних та інших заходів, а також залежно від умов, які складаються, змінювати накреслену програму. Чим краще поінформований керівник, тим більш оперативні і вищі за якістю його рішення. Таким чином, результат управління залежить від того, наскільки продумано, систематично і професійно відбувається інформаційна взаємодія між суб'єктом і об'єктом управління [12].

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя. Всі ці чинники знайшли відображення в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, яка була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 року № 2250-р [14]. В даному документі електронне урядування розглядається як один з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління. Впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету. Регіональні програми інформатизації як складові частини Національної програми інформатизації (далі – НПІ) об'єднують комплекс взаємопов'язаних організаційних, правових, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб суспільства та мають забезпечувати практичну реалізацію Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на регіональному рівні [14].

Статистична інформація посідає важливе місце в системі управління виробничою та соціальною сферами, вона стає інформаційною базою для прийняття

рішень на всіх рівнях державного управління. Основним джерелом інформації виступає Державний комітет статистики України та його територіальні підрозділи в регіонах. Інформаційно-обчислювальна система (ІОС) органів державної статистики являє собою систему технічних і програмних засобів, технологічних процесів та організаційних заходів, що забезпечують автоматизацію збирання, оброблення, нагромадження, аналізу, зберігання та розповсюдження інформації. Сучасна статистична інформація про стан справ у сфері будівництва та інвестицій поділяється на статистику будівельної діяльності і статистику капітальних інвестицій. Місцеві органи влади як правило переймаються питаннями освоєння бюджетних капітальних вкладень у будівництво об'єктів невиробничого призначення, а саме закладів освіти, культури, охорони здоров'я, об'єктів соціально-побутової інфраструктури. І саме при прийнятті рішення про будівництво таких об'єктів необхідно мати повну та об'єктивну інформацію про доцільність будівництва таких об'єктів.

Нова система показників капітальних інвестицій базується на положеннях Постанови ЄС №2700/98 від 14 грудня 1998 року «Про визначення характеристик структурної статистики підприємств» (далі – Постанова) та регламенту Європарламенту та Ради Міністрів Європейського Союзу (ЄС) № 295/2008 від 11 березня 2008 року. Регіональні відділення статистики сьогодні розповсюджують статистичну інформацію через друковані та електронні видання, каталог яких можна знайти на сайті відповідних регіональних статистичних управлінь.

Підсумовуючи викладене вище можна зробити наступні висновки.

1. Система управління державними капітальними інвестиціями в Україні хоча і сформована, проте є недосконалою, через низьку ефективність функціонування державних механізмів, серед яких виділяються політико-правовий, організаційно-інституційний; бюджетний; механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності влади.

2. Аналізуючи низку нормативно-правових документів, які стосуються планування та розподілу державних капітальних вкладень, слід зазначити, що на теперішній час в Україні відсутній єдиний базовий документ, який давав би чіткі роз'яснення щодо пріоритетів та механізмів державного фінансування капітальних вкладень.

3. Розподіл державних капітальних інвестицій здійснюється за рахунок коштів державного бюджету шляхом використання різноманітних інструментів бюджетного механізму та через систему створених державною органів влади та інституцій.

4. У подальшому потребуються дослідження щодо підвищення ефективності функціонування державних механізмів управління капітальними інвестиціями, зокрема забезпечення процесів відкритості та прозорості при плануванні потреб у бюджетних капітальних інвестиціях.

#### Література.

1. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер.творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; Заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 116.

2. Яркова Н. І., Яковенко О. П. Роль органів державної влади в інвестиційному процесі // Економіка будівництва і міського господарства, Донбаська національна академія будівництва і архітектури, Т.8., № 2, Донецьк, 2012. – С. 89–100.

3. Закон «Про інвестиційну діяльність» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D1%96%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D1%83%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>.

4. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BC%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D1%96%D0%B2>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 №751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.1996 р. № 537 «Про результати реалізації законодавчих та інших нормативних актів, прийнятих на виконання розпорядження Президента України від 22 травня 1995 р. №88, та додаткові заходи, спрямовані на подолання платіжної кризи і зниження рівня інфляції».

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. №1764, «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

8. Мирна Н. В. Разработка комплексного механизма государственной региональной политики // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/index.html>.

9. Указ Президента України від 27.03.1998 р. «Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі».

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.1997 р. № 376 «Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

11. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. — К.: КНЕУ, 2002. — 256 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/823/41/1/1>.

12. Бюджетний Кодекс України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.

13. Скачко Т.М. Інформаційно-аналітична діяльність у системі управління // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://its.luguniv.edu.ua/~Skachko/INF\\_MEN/2.htm](http://its.luguniv.edu.ua/~Skachko/INF_MEN/2.htm).

14. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.