

**Т. П. Богдан**

доктор економічних наук, завідувач відділу державних фінансів Експертно-аналітичного центру "Оптіма", провідний науковий співробітник відділу управління проектами розвитку державних фінансів НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, tetiana.bogdan@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6133-5336>

**АКТИВІЗАЦІЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ  
ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Державні інвестиції доповнюють і стимулюють інвестиції приватного сектору, є потужним чинником підвищення продуктивності факторів виробництва. У статті розкрито роль державних інвестицій у соціально-економічному розвитку України, виявлено невідповідність їх розміру і структури завданням модернізації економіки та прискорення її зростання. Проведено міжнародні порівняння обсягів державних інвестицій в Україні та країнах ЄС. Визначено основні недоліки національної системи інституційного забезпечення планування, відбору, фінансування й контролю інвестицій, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Запропоновано комплекс заходів, спрямованих на формування системи стратегічного планування державних інвестицій в Україні, вироблення чітких процедур і критеріїв для відбору інвестиційних проектів, єдиних методологічних настанов із питань оцінки, систематичного моніторингу й контролю здійснення державних інвестиційних проектів. Окреслено основні функціональні обов'язки Міністерства економічного розвитку і торгівлі та Міністерства фінансів України в рамках нової системи управління державними інвестиціями, а також очікувані результати реалізації запропонованих заходів.

**Ключові слова:** управління державними інвестиціями, капітальні видатки бюджету, інвестиційний проект, середньострокове планування.

**Табл. 2. Літ. 17.**

**Tetiana Bohdan**

Dr. Sc. (Economics), The Expert Analytical Center "Optima", SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, tetiana.bogdan@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6133-5336>

**ACCELERATION AND IMPROVEMENT OF THE QUALITY  
OF PUBLIC INVESTMENTS IN UKRAINE**

**Abstract.** The article reveals the role of public investments in the country's socio-economic development and shows a discrepancy between the volume and structure of public investment and the tasks of economic modernization and accelerating economic growth in Ukraine. International comparisons of public investment in Ukraine and the EU countries are carried out. The presented applied research is based on the qualitative methods, the most significant of which are observations and generalizations. The author identifies the main shortcomings and weaknesses of government institutions supporting the planning of public investments in Ukraine, project selection and evaluation, financing and monitoring of the investments funded out of the budget. Drawing policy recommendations, the author proposes a rise in the volume of public investment financing up to 5-6 % of GDP and distribution of public investments in favor of specific branches of economic infrastructure, social infrastructure and innovative sectors (combined with indirect government support). A set of measures is also developed, which is aimed at enhancing efficiency of the public investment management, in particular, creating a strategic

© Богдан Т. П., 2019

planning system for the public investments in our country, establishing the clear procedures and criteria for selecting investment projects, elaborating the uniform methodological guidelines for project evaluation, conducting systematic audit and monitoring of the public investment projects. The main functional responsibilities of the Ministry of Economic Development and the Ministry of Finance of Ukraine are defined in the framework of the updated public investment management system, and expected results of the implementation of elaborated measures are presented.

**Keywords:** management of public investments, budget capital expenditures, investment project, medium-term planning.

**JEL classification:** E62, H54, H83.

**Т. П. Богдан**

доктор економічних наук, завідувача відомом державних фінансів Експертно-аналітичного центра "Оптима", ведучий научний співробітник відому управління проектами розвитку державних фінансів НИФІ ГУНУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна

**АКТИВИЗАЦИЯ И ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Государственные инвестиции дополняют и стимулируют инвестиции частного сектора, являются мощным фактором повышения производительности факторов производства. В статье раскрыта роль государственных инвестиций в социально-экономическом развитии Украины, обнаружено несоответствие их размера и структуры заданіям модернізації економіки и ускорения ее роста. Проведены международные сравнения объемов государственных инвестиций в Украине и странах ЕС. Определены основные недостатки национальной системы институционального обеспечения планирования, отбора, финансирования и контроля инвестиций, финансируемых за счет средств государственного бюджета. Предложен комплекс мер, направленных на формирование системы стратегического планирования государственных инвестиций в Украине, выработку четких процедур и критериев для отбора инвестиционных проектов, единых методологических установок по вопросам оценки, систематического мониторинга и контроля осуществления государственных инвестиционных проектов. Обозначены основные функциональные обязанности Министерства экономического развития и торговли и Министерства финансов Украины в рамках новой системы управления государственными инвестициями, а также ожидаемые результаты реализации предлагаемых мер.

**Ключевые слова:** управление государственными инвестициями, капитальные расходы бюджета, инвестиционный проект, среднесрочное планирование.

Державні інвестиції доповнюють і стимулюють інвестиції приватного сектору, виступаючи акселератором економічного зростання в країні. Ефективні державні інвестиції в економічну й соціальну інфраструктуру є потужним чинником підвищення продуктивності факторів виробництва. Зокрема, такі вкладання в шляхи автосполучення, порти, мости, лінії електропередач тощо створюють належні умови для ведення бізнесу та зниження його трансакційних витрат, а в будівництво шкіл, медичних, культурних і соціальних закладів – основу для надання базових соціальних послуг населенню та поліпшення якості людського капіталу.

Згідно з оцінками МВФ, у середовищі країн, що розвиваються, збільшення інвестицій у інфраструктуру на 1 в. п. ВВП сприяє додатковому зростанню

виробництва на 0,25 % у перший рік і на 0,5 % протягом наступних чотирьох років, тимчасом як у середовищі розвинутих країн – відповідно на 0,4 і 1,5 % [1].

Розрізняють коротко- й довгострокові ефекти впливу державних інвестицій на темпи зростання економіки. В короткостроковому періоді вони підвищують сукупний попит на суму здійснених інвестиційних витрат, у довгостроковому – позитивно впливають на випуск завдяки створенню сприятливих умов для економічного обміну та полегшенню міжрегіональної взаємодії.

За оцінками ЮНКТАД, обсяги щорічних потреб у інвестиціях для фінансування базової виробничої інфраструктури у світі коливаються в межах 5–7 трлн дол. США, з яких майже 4 трлн дол. припадає на країни, що розвиваються; при цьому фактичне фінансування інвестицій у таких країнах становить 1,4 трлн дол. США [2]. У відносному вимірі останніми роками розвинуті країни витрачали 3,5–3,7 % ВВП на державні інвестиції, країни з ринками, що формуються, – близько 6 %, а ті, що розвиваються, – 7,6–7,8 % ВВП.

Однією з актуальних проблем, котра гальмує зростання та консервує відсталість економіки України, є скорочення запасу капіталу, частково пов'язане з малими та неефективними державними інвестиціями. Згідно з нашими розрахунками на підставі даних Державної казначейської служби та Державної служби статистики України, частка валового нагромадження основного капіталу у ВВП упродовж 2013–2017 рр. змінювалася від 13,5 до 16,9 %. Капітальні видатки державного й місцевих бюджетів України у 2013 р. фінансувалися на рівні 1,9 % ВВП, у 2014 р. – 1,3, у 2015 р. – 2,4, у 2016 р. – 3,1, у 2017 р. – 3,3, у 2018 р. – 4,1 % ВВП.

Проблематиці капітальних видатків бюджету в контексті прискорення темпів економічного зростання в Україні та підвищення якості суспільних послуг присвячено праці О. В. Апарової, С. С. Гасанова, Я. А. Жаліла, В. В. Зимовця, О. П. Кириленко, В. П. Кудряшова, О. І. Никифорок та ін. [3–9]. Питання формування системи ефективних інституцій управління державними інвестиційними проектами в різних групах країн висвітлюються в численних публікаціях фахівців Світового банку й МВФ [1, 10–14]. Незважаючи на вагомий доробок вказаних авторів, досі не запропоновано цілісного бачення організаційно-фінансового механізму планування, фінансування, реалізації та контролю бюджетних інвестицій, котрий адекватно враховував би специфічні проблеми соціально-економічного розвитку нашої держави.

Метою статті є визначення системних недоліків управління державними інвестиціями в Україні, узагальнення найкращої міжнародної практики планування, відбору, фінансування та моніторингу таких інвестицій, а також розроблення комплексу організаційно-фінансових заходів для підвищення ефективності управління ними та піднесення процесів державного інвестування в Україні на новий рівень.

Найважливішими компонентами у структурі державних інвестицій в Україні є інвестиції в економічну діяльність і освітню сферу, на які у 2017 р. припадало 1,4 та 0,5 % ВВП (табл. 1). Останніми роками спостерігається збільшення державних інвестицій у охорону здоров'я, житлово-комунальне

Таблиця 1. Капітальні видатки зведеного бюджету України та їх спрямування за функціями держави, % ВВП

Функції держави	2013	2014	2015	2016	2017
Загальнодержавні	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Оборона	0	0	0,1	0,1	0,1
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2
Економічна діяльність	0,8	0,5	0,8	1,2	1,4
Охорона навколишнього середовища	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Житлово-комунальне господарство	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Охорона здоров'я	0,3	0,1	0,4	0,3	0,3
Духовний і фізичний розвиток	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Освіта	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	0,1	0	0,1	0,1	0,1
<b>Усього</b>	<b>1,9</b>	<b>1,3</b>	<b>2,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>

*Розраховано на основі даних Державної казначейської служби та Державної служби статистики України.*

господарство, громадський порядок і судову владу (по 0,3 % ВВП). Водночас інвестиції в оборону зберігаються на рівні 0,1 % ВВП, що є однією з причин низької обороноздатності країни. Отже, обсяги бюджетних інвестицій в Україні дещо збільшилися, проте залишаються досить малими та не забезпечують її реальних потреб. Дослідження Світового банку показало, що для економічного розвитку постсоціалістичних країн державні інвестиції в інфраструктуру повинні становити щонайменше 5 % ВВП [13].

У структурі джерел фінансування інвестицій в Україні, включаючи банківські кредити і власні кошти підприємств, частка бюджетного фінансування протягом останніх років становила в середньому близько 10 %. При цьому, згідно з даними Державної служби статистики України, частка коштів держбюджету у 2015–2017 рр. коливалася від 2,3 до 3,5 %, а місцевих бюджетів – з 5 до 9,2 %.

Міжнародні порівняння засвідчують більшу значущість державного інвестування в країнах, що розвиваються, та з перехідною економікою, ніж у розвинутих, завдяки активній участі урядів цих країн у розбудові соціально-економічної інфраструктури й формуванні інститутів сучасної ринкової економіки. В Україні рівень державного інвестування помітно нижчий від середнього в країнах із перехідною економікою. Цікаво, що у 2014 р. бюджетні інвестиції в Україні (1,3 % ВВП) були більше ніж утричі меншими від середнього показника по цих країнах. Їх зростання у 2016–2018 рр. у середньому до 3,5 % ВВП дещо скоротило цей розрив, але не нівелювало його. Згідно з нашими розрахунками за даними ОЕСР і Євростату, *відносно ВВП Україна витрачає на бюджетні інвестиції майже вдвічі менше коштів, ніж сусідні східноєвропейські країни – Угорщина, Словаччина, Болгарія та ін., і на 20 % менше за країни “ядра” ЄС*, котрі вже мають якісну й розгалужену інфраструктуру. Так, за даними ОЕСР у 2015 р. відношення державних інвестицій до ВВП становило в Угорщині 6,7 %, в Болгарії – 6,6, у Словаччині – 6,4, в Естонії – 5,2, у Чехії – 5,1, у Словенії – 4,8, в Латвії – 4,7, у Польщі – 4,2 %.

Однією з основних причин такої ситуації є те, що державні інвестиції не вважаються пріоритетними в системі важелів активізації економічного розвитку, а також низька ефективність управління ними. Згідно з оглядом стану управління державними інвестиціями за якістю інвестиційного планування, процедур відбору проектів, їх впровадження, оцінки та аудиту в 71 країні з невисоким і середнім рівнем доходів, проведеним МВФ у 2013 р., Україні було присвоєно 1,93 бала за максимальних чотирьох. Таким чином, за якістю управління інвестиціями вона опинилася позаду таких постсоціалістичних країн, як Вірменія, Білорусь, Казахстан та Молдова [15].

Дослідження МВФ засвідчили, що економічні здобутки від збільшення інвестицій вагоміші в країнах із високоефективним державним інвестуванням. Причому в державах із найвищими показниками віддачі такий ефект майже вдвічі більший, ніж у тих, котрі мають низькі показники [14]: у результаті одноразового збільшення інвестиційних витрат на 1 % ВВП обсяг виробництва в других збільшується лише на 0,3 %, тимчасом як у перших – на 0,6 %.

На жаль, в Україні якість управління державними інвестиціями є невисокою. До недоліків національної системи управління державними інвестиціями слід віднести:

1) відсутність стратегічного планування суспільних інвестицій на загальнодержавному рівні, що ускладнює визначення пріоритетів та робить процес відбору інвестиційних проектів уразливим до впливу лобістських атак і кулуарних домовленостей;

2) брак єдиних процедур розгляду й відбору інвестиційних проектів, які фінансуються з державного бюджету, що впливає на обґрунтованість відповідних рішень та можливість завершення й повноцінного функціонування таких проектів у майбутньому;

3) відсутність єдиної, деталізованої методології розроблення проектів щодо їх оцінки, що обумовлює низьку інституційну спроможність проведення останньої та аналогічний фаховий рівень державних службовців у інвестиційній сфері;

4) незадовільні моніторинг і контроль показників реалізації проектів на центральному рівні, несформованість єдиної бази даних інвестиційних проектів, що знижує транспарентність інвестиційного процесу та ефективність державних інвестицій;

5) недостатнє ресурсне забезпечення системи координації управління державними інвестиціями, брак кадрового резерву професійних менеджерів із реалізації масштабних проектів у системі органів влади, що в більшості випадків спричиняє низьку якість підготовки інвестиційних проектів і ускладнює їх реалізацію.

Поряд із цим, на думку експертів Світового банку, вагомими недоліками управління державними інвестиціями в Україні є:

– часті зміни урядом стратегії економічної політики й напрямів витрачання коштів, що створює додаткові труднощі для установ, які впроваджують інвестиційні проекти;

– ігнорування необхідності окреслення цілей інвестиційного проекту, орієнтованих на результат, та проведення оцінки різних альтернатив досягнення бажаного ефекту;

– заполітизованість і корупційність процесу відбору інвестиційних проєктів, що здорожчує вартість розширення й оновлення основних фондів;

– плінність кадрів державної служби, що створює інституційну нестабільність та обмежує можливості якісного управління державними інвестиційними проєктами [10].

Слабкість системи управління державними інвестиціями тісно пов'язана з архаїчністю системи програмування (планування) соціально-економічного розвитку країни й недоліками бюджетного процесу. В Україні немає фіскальних принципів або правил, які забезпечували б стабільність і передбачуваність обсягів державних інвестицій, їх відповідність потребам країни; сформованої ієрархії національних і галузевих планів, покликаних забезпечувати прийняття рішень щодо державних інвестицій на основі чітких, реалістичних пріоритетів та економічних розрахунків. Відсутні також відпрацьовані механізми державно-приватного партнерства, котрі мали б забезпечити ефективну оцінку, відбір і моніторинг таких проєктів. Окрім того, практика планування капітальних вкладень і надання бюджетного фінансування не гарантує доведення до кінця вже розпочатих інвестиційних проєктів. Конкуренція численних проєктів за обмежене фінансування й віддання політиками переваги новим проєктам нерідко призводять до консервації ресурсів у об'єктах незавершеного будівництва, причому в досить великих масштабах.

У системі органів державної влади відсутні чіткі керівні принципи та прозорі критерії для відбору інвестиційних проєктів, що відкриває шлях для чималої кількості політично мотивованих проєктів щодо надання фінансування, часто без необхідного попереднього аналізу, належного техніко-економічного обґрунтування чи вартісного оцінювання. В процесі реалізації кілька- й багаторічних інвестиційних проєктів на перший план виходять бюджетні ризики, пов'язані із щорічними змінами в бюджеті та, як наслідок, відсутністю гарантій продовження фінансування розпочатих об'єктів у наступні періоди, що створює невизначеність для установ-виконавців, їхніх контрагентів стосовно отримання запланованого бюджетного фінансування. Цей ризик зазвичай враховується в тендерних цінах і збільшує вартість проєктів.

Для підняття власного рейтингу політики постійно пропонують нові проєкти, не переймаючись завершенням розпочатих раніше та ігноруючи реальний стан бюджету. Між тим відволікання обмеженого бюджетного фінансування на нові об'єкти неминуче звужує можливості фінансування проєктів, затверджених у попередніх періодах. Нарощування вхідних витрат в умовах інфляції й затягування термінів завершення будівництва/задачі об'єктів у експлуатацію теж погіршують економічні показники державних інвестицій.

У 2015 р. Уряд України прагнув оптимізувати процес відбору інвестиційних проєктів, які фінансуватимуться з державного бюджету, шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу (Закон від 07.04.2015 № 288-VIII) і прийняття спеціальної постанови (від 22.07.2015 № 571). У 2016 р. вийшов

наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів” (від 25.10.2016 № 1785). Нові законодавчі норми передбачають обов’язкове проведення економічної оцінки всіх інвестиційних проектів, їх прозорий відбір Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів із урахуванням встановленого Міністерством фінансів України загального обсягу капітальних вкладень, стабільне фінансування раніше початих проектів шляхом встановлення для них визначеного нормативу фінансування. Однак окремі питання залишаються нерозв’язаними. Наприклад, відповідальність згаданої комісії в разі провалу проектів є не до кінця зрозумілою, секторальні пріоритети для здійснення державних інвестицій розмиті, а критерії відбору проектів чітко не визначені.

Перелік державних інвестиційних проектів, відібраних Міжвідомчою комісією, фінансування котрих передбачене у 2019 р., наведено в табл. 2. Найбільшими з них є проекти № 1, 11, 31, 32.

**Таблиця 2. Державні інвестиційні проекти станом на початок 2019 р.**

№ з/п	Назва	Термін виконання	Загальна вартість, млн грн
1	Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні “Охматдит”	2011–2019	3 934,0
2	Реконструкція та розширення Національного інституту раку в Голосіївському районі м. Києва	2012–2020	1 478,2
3	Реконструкція рентген-радіологічного відділення ДУ “Інститут отоларингології імені професора О. С. Коломійченка НАМН України”	2011–2019	176,8
4	Створення сучасної клінічної бази для хірургічного лікування очної патології (недобудованого лікувального корпусу в м. Одесі)	1986–2020	397,8
5	Поліпшення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань у Національному інституті раку	2011–2019	77,2
6	Будівництво лікувально-реабілітаційного корпусу ДУ “Національний інститут серцево-судинної хірургії імені М. М. Амосова НАМН України”	2012–2021	2 837,7
7	Удосконалення молекулярно-генетичної діагностики онкологічних захворювань в Україні	2019	106,2
8	Реконструкція з розширенням харчоблоку, технічне переоснащення існуючої котельні, реконструкція пральні ДУ “Національний інститут фізйотрії і пульмонології імені Ф. Г. Яновського НАМН України”	2008–2019	85,0
9	Удосконалення методів функціональної діагностики шляхом модернізації технологічного обладнання для підвищення якості надання медичної допомоги	2018–2019	15,3
10	Будівництво клініко-симуляційного центру ВДНЗ “Українська медична стоматологічна академія” в м. Полтаві	2018–2021	155,0
11	Створення Національного культурно-мистецького та музейного комплексу “Мистецький арсенал”	2005–2020	4 179,4
12	Комплексна реставрація та пристосування ансамблю Жовківського замку Державного історико-архітектурного заповідника в м. Жовкві	2017–2020	150,0
13	Удосконалення термоізоляційних властивостей будівлі ДП “Харківський національний академічний театр опери та балету імені М. В. Лисенка”, систем тепlopостачання, кондиціонування і вентиляції	2018–2020	41,8
14	Відновлення матеріально-технічної бази та об’єктів інфраструктури ДП України “Міжнародний дитячий центр “Артек”	2019	20,2

Продовження табл. 2

№ з/п	Назва	Термін виконання	Загальна вартість, млн грн
15	Реконструкція будівлі ДП "Національний центр ділового та культурного співробітництва "Український дім" у м. Києві	2017–2019	757,5
16	Реконструкція легкоатлетичного ядра ДП "Національний спортивний комплекс "Олімпійський" у м. Києві	2015–2020	80,2
17	Будівництво льодової ари	2019–2021	1 683,3
18	Реставрація староакадемічного корпусу ансамблю Братського монастиря в м. Києві	2018–2022	175,7
19	Реставрація головного корпусу Львівського національного університету імені Івана Франка	2018–2019	86,0
20	Будівництво Міжнародного центру зустрічі студентської молоді України та Республіки Польщі	2018–2020	123,5
21	Створення міжнародного центру підготовки пілотів на базі Національного авіаційного університету	2018–2020	315,9
22	Реконструкція навчального корпусу № 4 Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького	2018–2020	60,1
23	Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ	2016–2030	1 289,0
24	Забезпечення питним водопостачанням сільських населених пунктів Казанківського, Новобузького районів та реконструкція водоскидної споруди Софіївського водосховища Миколаївської області	2017–2021	72,8
25	Будівництво об'єктів державної системи поводження з радіоактивними відходами на території зони відчуження	1998–2020	930,6
26	Заходи із забезпечення комплексного протипаводкового захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та угідь у Львівській області	2017–2028	1 431,5
27	Відновлення об'єктів транспортної інфраструктури зони відчуження	2017–2021	993,0
28	Реалізація етапу остаточного закриття та консервації блоків № 1, 2, 3 ДСП "Чорнобильська АЕС"	2015–2028	1 512,4
29	Реалізація другого пускового комплексу нового безпечного конфайнмента та демонтаж нестабільних конструкцій об'єкта "Укриття"	2011–2028	1 700,0
30	Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області	2016–2020	2 892,2
31	Відновлення та поліпшення транспортно-експлуатаційного стану автомобільної дороги державного значення М-12 Стрий – Тернопіль – Кіровоград – Знам'янка	2019–2021	4 641,2
32	Приведення стану автомобільної дороги Київ – Суми – Харків до сучасних технічних вимог	2008–2020	7 795,0
33	Розбудова прикордонної дорожньої інфраструктури на підходах до пунктів пропуску на українсько-польському кордоні	2017–2020	2 231,8
34	Проект з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску	2017–2020	750,0
35	Розвиток автомобільної дороги Н-18 Івано-Франківськ – Бучач – Тернопіль	2019–2020	1 049,3
36	Завершення реконструкції режимного корпусу для тримання засуджених до довічного позбавлення волі у Полтавській установі виконання покарань № 23	2015–2019	13,8
37	Завершення будівництва лікувального корпусу в Голопристанській виправній колонії № 7 у Херсонській області	2002–2020	41,7
38	Створення фонду службового житла у Головному управлінні розвідки Міноборони України	2019–2028	525,2
39	Завершення будівництва режимного корпусу для засуджених до довічного позбавлення волі в ДУ "Вільнянська установа виконання покарань (№ 11)" у Запорізькій області	2002–2019	48,1



Закінчення табл. 2

№ з/п	Назва	Термін виконання	Загальна вартість, млн грн
40	Завершення будівництва системи водопостачання в ДУ "Коломийська виправна колонія (№ 41)" в Івано-Франківській області	2012–2019	3,1
41	Розбудова підрозділів охорони кордону	2018–2020	210,0

Складено за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Наразі в Мінекономрозвитку функціонує спрощена система оцінки реалізації державних інвестиційних проектів за системою "світлофора", яка передбачає градацію стану впровадження кожного інвестиційного проекту за набором кольорів: від зеленого до червоного. Зелений колір означає, що реалізація проекту проходить успішно з точки зору бюджету, строків, масштабів і вигід, червоний на іншому краю спектра оцінки показує, що успішне виконання проекту потребує змін у бюджеті, строках, масштабах та вигодах; є серйозні проблеми з бюджетом, строками, якістю чи результатами, котрі неможливо розв'язати без радикальних змін. Наприкінці вересня 2018 р. стан реалізації п'яти з 15-и державних інвестиційних проектів, впровадження яких мало розпочинатись у 2018 р., було позначено червоним кольором [16]. Однією з причин незадовільної ситуації зі здійсненням державних інвестиційних проектів є незбіг графіка асигнувань Мінфіну з планами реалізації проектів, схвалених Міжвідомчою комісією.

Слабка роль держави в інвестиційному процесі зумовлена також тим, що державні банки не стали важливою ланкою ініційованого та підтримуваного нею інвестиційного процесу. Хоча з початку глобальної фінансово-економічної кризи державні й рекапіталізовані державою банки стали масштабним каналом поглинання державних коштів. Лише за 2014–2017 рр. на рекапіталізацію банків було спрямовано 190,6 млрд грн. Натомість зарубіжний досвід показує, що державні банки можуть бути вагомою складовою системи формування та реалізації інвестиційних пріоритетів держави. Як зазначає О. О. Молдован, у Великобританії банки, котрі під час фінансової кризи користувалися допомогою держави, зобов'язані підтримувати впродовж трьох років житлове кредитування й малий бізнес на рівні 2007 р. В Угорщині інвестування державних коштів у банки здійснювалося за умови забезпечення для економіки певної пропозиції кредитних ресурсів за прийнятними процентними ставками, а в Казахстані – участі у фінансуванні пріоритетних для держави проектів у виробничому секторі, підтримки кредитування іпотечних програм, малого та середнього бізнесу [17, с. 39]. Таким чином, ситуація в секторі державних банків України, які утримуються на плаву за рахунок коштів платників податків і водночас самостійно визначають політику проведення активних операцій, є ненормальною. Вони мають стати значущими суб'єктами мобілізації довгострокових ресурсів та кредитування інвестиційних проектів стратегічного значення відповідно до інвестиційних пріоритетів держави.

Загалом, незважаючи на певне відновлення обсягів бюджетного фінансування державних інвестицій у 2016–2018 рр., воно залишається замалим.

Низький рівень бюджетних інвестицій не дає можливості державі брати активну участь у соціально-економічному розвитку країни й забезпечити виконання стратегічних завдань трансформації. Недостатні обсяги державних інвестицій не створюють належних умов для поживлення підприємницької діяльності в країні, підвищення якості людського капіталу та формування так званих точок економічного зростання. Разом із тим *системні недоліки управління державними інвестиціями в Україні* потенційно знижують ефективність бюджетних механізмів активізації її соціально-економічного розвитку. Недостатня прозорість процесу планування державних інвестицій і відсутність чітко визначених стратегічних пріоритетів інвестиційної політики спричинили цілу низку проблем.

У багатьох країнах світу державні інвестиційні проекти є плацдармом для виникнення та розгортання корупційних схем, а також способів “пошуку” ренти. Емпіричні дослідження свідчать, що сприятливим середовищем для корупції є високий рівень бюджетного інвестування за його низької ефективності [11]. Водночас, як показує міжнародна практика, наявність сильних інституцій з управління державними інвестиціями пригнічує гонитву за рентою й поширення корупції.

Зазначене вказує на те, що Україні необхідно посилити інститути, котрі забезпечують планування інвестицій, виділення бюджетних коштів, реалізацію інвестиційних проектів і моніторинг цього процесу. Ефективне управління державними інвестиціями повинне відповідати трьом цілям, які є загальноприйнятими у світовій практиці. Це:

- 1) фінансова стійкість – узгодження загального обсягу державних інвестиційних витрат із цілями фінансової стійкості в довгостроковій перспективі;
- 2) адекватна ефективність розподілу – забезпечення відповідності відібраних проектів галузевим пріоритетам уряду та спрямування ресурсів у сектори з вищою продуктивністю;
- 3) операційна ефективність – впровадження проектів і програм, котрі сприяють досягненню визначених результатів із мінімальними затратами [12, с. 312].

### **Перша стадія: планування державних інвестицій**

Згідно з положеннями сучасної фінансової теорії та найкращою міжнародною практикою, для ефективного планування державних інвестицій Україна повинна мати:

- національні й секторальні плани з метою прийняття виважених рішень щодо здійснення державних інвестицій на основі чітких і реалістичних пріоритетів, економічних розрахунків та цільового характеру інвестицій;
- фінансові принципи або правила, які забезпечуватимуть адекватність обсягів державних інвестицій, їх стійкість і передбачуваність;
- механізми координації між центральними й місцевими інститутами, котрі об'єднуюватимуть державні інвестиційні плани на різних рівнях управління, надаватимуть гарантії щодо фінансування з боку центрального уряду та сприятимуть формуванню стійких обсягів субнаціональних запозичень;

– чітко визначені заходи з управління державно-приватним партнерством, зокрема в частині ефективної оцінки, відбору й моніторингу його проектів;

– систему регулювання компаній, які провадять діяльність у галузі інфраструктури, що сприяє створенню відкритих і конкурентних ринків для забезпечення інфраструктурними послугами, обґрунтованого ціноутворення на ці послуги, ефективного нагляду за інвестиційними планами компаній [11].

Зазначені настанови й принципи передбачають, що:

1) національні й секторальні стратегії економічного розвитку та/або плани державних інвестицій розробляються та публікуються Урядом;

2) державні стратегічні документи включають вартісні обсяги основних агрегуючих показників державних інвестицій загалом чи в рамках секторальних планів (інвестиційні стратегії можуть також містити оцінку вартісних обсягів кожного інвестиційного проекту);

3) секторальні стратегії державних інвестицій охоплюють кількісні цільові показники-результати (*output indicators*), наприклад кілометри побудованих доріг, окрім того, можуть включати цільові показники впливу державних інвестицій на соціально-економічні процеси (*outcome indicators*), приміром зниження аварійності на дорогах;

4) уряд здійснює нагляд за інвестиційними планами державних підприємств у галузях інфраструктури та моніторинг їхніх фінансових результатів; консолідована звітність таких підприємств контролюється державними органами й підлягає оприлюдненню;

5) усі плановані угоди державно-приватного партнерства аналізуються в контексті вартості грошей (*value for money*) спеціалізованим підрозділом у складі відповідального державного органу;

6) всі прямі та умовні зобов'язання за проектами такого партнерства підлягають належному обліку, застосовується адекватна система звітності і спеціальний ліміт на накопичення таких зобов'язань.

Національні й секторальні плани або стратегії покликані забезпечувати прийняття рішень щодо державних інвестицій на основі чітких і реалістичних пріоритетів, економічних розрахунків та з урахуванням їх цільового характеру. Заплановані державні інвестиції повинні повністю узгоджуватися з політичними пріоритетами, включаючи довгострокові стратегічні цілі. *Стратегічний інвестиційний план* має стати функціональним інструментом планування та реалізації державних інвестицій. При цьому необхідно забезпечити інтеграцію державних національних і секторальних інвестиційних стратегій із новою системою бюджетного планування.

### **Друга стадія: спрямування ресурсів на інвестиції**

З постулатів фінансової теорії та практики успішних країн випливає, що ефективне спрямування бюджетних ресурсів на інвестиції спрацьовує за наявності:

– середньострокового бюджету, який сприяє формуванню чітких і передбачуваних умов здійснення інвестицій міністерствами відповідно до розроблених програм та проектів;

– всеосяжного бюджету, котрий гарантує легітимність усіх державних інвестицій, незалежно від каналу фінансування, та їх відображення в бюджетній документації;

– системи оцінювання проектів, яка передбачає публічне оцінювання кожної проектної пропозиції за стандартною методологією й із урахуванням потенційних ризиків;

– процедури відбору проектів, котра гарантує проходження проектами перевірки та відбору на підставі прозорих критеріїв, а також включення в портфель схвалених проектів.

Ефективний процес оцінки проектів передбачає детальний аналіз очікуваних витрат і вигід по кожному з них, у т. ч. порівняння конкуруючих проектів. Метою цієї роботи є забезпечення всеосяжної перевірки й аналізу висунутих проектних пропозицій, а також встановлення відповідності портфеля інвестиційних проектів наявним ресурсам. Керівні принципи з питань, пов'язаних із підготовкою та оцінкою проектів, зазвичай розробляються спеціально вповноваженим органом на центральному рівні, визначаючи, серед іншого, яким чином проводити аналіз витрат і вигід, а також які розрахункові ціни й тарифи слід використовувати при оцінці проектів.

Передова практика показує, що ефективна система спрямування ресурсів на інвестиції потребує виконання таких умов:

1) кожне міністерство планує власні капітальні видатки на період 3–5 років та оприлюднює відповідні показники;

2) в межах системи середньострокового бюджетного планування фіксуються граничні обсяги капітальних видатків для кожного міністерства;

3) на період будівництва (спорудження) відповідних об'єктів готується оцінка вартості великих інвестиційних проектів, а також щорічної потреби в бюджетному фінансуванні;

4) для кожного державного інвестиційного проекту проводиться стандартизований аналіз витрат і вигід, результати якого в разі погодження проекту підлягають публікації;

5) в процесі розгляду інвестиційних проектів до уваги беруться всі потенційні ризики, що можуть виникнути в ході реалізації, а бюджет проекту містить резервний фонд для покриття таких ризиків;

6) для прийняття рішення про фінансування інвестиційного проекту з бюджету він підлягає централізованій перевірці з боку вповноваженого органу (Мінекономрозвитку, Мінфіну чи Міжвідомчої комісії) з використанням фахових знань зовнішніх експертів;

7) відбір державних інвестиційних проектів проводиться за чіткими, об'єктивними критеріями, а сам цей процес і правила відбору регламентуються нормативно-правовими актами.

### **Третя стадія: реалізація державних інвестиційних проектів**

Для своєчасної, якомога економнішої реалізації державних інвестиційних проектів необхідні інститути, що гарантуватимуть їх фінансування

за затвердженим графіком, грамотне управління спорудженням об'єктів, транспарентність і регулярний моніторинг ходу здійснення проектів.

Ефективна реалізація державних інвестиційних проектів, згідно з найкращою міжнародною практикою, потребує виконання таких умов:

- бюджетні кошти для фінансування інвестиційного проекту надаються вчасно, відповідно до затверджених планів;

- за кількарічного фінансування інвестиційних проектів не використані впродовж року планові асигнування можуть переноситися на наступний рік;

- на стадії імплементації інвестиційного проекту проводиться централізований моніторинг фізичних параметрів спорудження об'єкта, а також розміру фактичних витрат та їх адекватності планам;

- міністерства мають у розпорядженні ефективні механізми управління проектами, а спеціально призначені державні службовці високого рангу відповідають за реалізацію певних інвестиційних проектів та мають чіткі плани їх впровадження;

- великі інвестиційні проекти після завершення будівельних робіт підлягають обов'язковому зовнішньому аудиту, результати якого передаються на розгляд законодавчої влади та оприлюднюються;

- уповноважені державні органи систематично проводять моніторинг і ex-post-оцінку інвестиційного проекту після введення в експлуатацію; така оцінка фокусується на питаннях вартості проекту, досягнутих результатів та (за можливості) їх впливу на соціально-економічний розвиток.

Стосовно специфічних проблем капітальних вкладень у дорожнє господарство України, котре є великим реципієнтом бюджетних коштів, варто зауважити, що їх нівелювання вимагає запровадження незалежного контролю якості будівництва та утримання автомобільних доріг. Базові засади такого контролю визначені постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження вимог щодо проведення контролю якості робіт з нового будівництва, реконструкції та капітального ремонту автомобільних доріг загального користування" від 28.12.2016 № 1065. Але, на наш погляд, для забезпечення його дієвості слід передбачити покладення обов'язків інженерів-консультантів із питань якості виключно на міжнародні інжинірингові компанії, відібрані на відкритих тендерах, а також подовжити гарантійний термін на виконані роботи для підприємства-підрядника до п'яти років.

Сучасна система моніторингу реалізації державних інвестиційних проектів потребує застосування передових технологій із використанням найкращого міжнародного досвіду. Наприклад, у Кореї для управління впровадженням проектів Міністерством стратегії та фінансів застосовується система ТРСМ (*Total Project Cost Management System*), котра дає можливість проводити оперативний моніторинг, оцінку й коригування обсягів фінансування в міру спорудження об'єкта. Згідно з прийнятими правилами, якщо в ході будівництва витрати збільшуються мінімум на 20 %, проект повинен пройти повторну процедуру оцінки та затвердження вповноваженим органом.

Перетворення бюджетних інвестицій на рушійну силу економічного зростання поряд із радикальним оновленням інституцій управління інвестиціями має спиратися на реалізацію таких заходів економічної політики:

- Збільшення капітальних видатків державного й місцевих бюджетів України до 5–6 % ВВП для досягнення цільових темпів зростання за каналами підвищення продуктивності факторів виробництва, доповнення та стимулювання приватних інвестицій, підвищення якості людського капіталу.

- Пріоритетне спрямування державних інвестицій на розвиток економічної інфраструктури (будівництво й упорядкування шляхів сполучення, вокзалів, станцій, аеропортів, мостів, тунелів, енергетичних і теплових мереж, систем каналізації та водопостачання тощо), підвищення якості соціальної інфраструктури, становлення й розвиток потенційно конкурентоспроможних інноваційних секторів економіки.

Тобто в Україні державні інвестиції варто скеровувати таким чином, щоб вони впливали на формування сприятливого для функціонування суб'єктів ринку економічного середовища, а також підтримували конкурентоспроможні галузі (з використанням інструментів прямої та непрямої підтримки), здатні стати локомотивами відновлення національної економіки.

Вкладення державних коштів за окресленими напрямками активізуватиме приватні інвестиції, підвищуватиме конкурентоспроможність регіонів, якість людського капіталу й спричинятиме позитивні структурні зміни в економіці.

Підсумовуючи викладене, можна сформулювати такі висновки. В ході дослідження з використанням статистичних даних підтверджено факт нестабільності та незначної ролі бюджетних інвестицій в Україні, а також неможливості перетворення їх на рушій соціально-економічного розвитку країни за поточного рівня 2,4–4,1 % ВВП, що майже вдвічі менше, ніж у сусідніх східноєвропейських державах (Угорщині, Польщі, Румунії, Болгарії та ін.).

У статті запропоновано комплекс заходів для піднесення на новий рівень процесів державного інвестування й підвищення ефективності управління інвестиціями, в т. ч. зменшення їх корупційної складової, котрі мають забезпечити посилення стимулюючого впливу держави на соціально-економічний розвиток.

Підвищення ефективності державних інвестицій в Україні передбачає такі управлінські заходи:

- розроблення національних і секторальних стратегій державного інвестування із включенням вартісних оцінок інвестицій, цільових показників-результатів та цільових показників впливу державних інвестицій;

- нагляд за інвестиційними планами державних підприємств у галузях інфраструктури й моніторингу фінансових результатів цих підприємств;

- планування кожним міністерством власних капітальних видатків на період 3–5 років відповідно до їх граничних обсягів у рамках системи середньострокового бюджетного планування;

- введення чітких критеріїв для відбору державних інвестиційних проєктів із регламентацією цього процесу нормативно-правовими актами, роз-

роблення стандартної методології для розгляду та затвердження інвестиційних проектів;

- виконання стандартизованого аналізу витрат і вигід для кожного державного інвестиційного проекту, а також урахування всіх потенційних ризиків;
- гарантування своєчасного бюджетного фінансування з дотриманням затверджених планів і можливістю перенесення невикористаних асигнувань на наступний рік;
- централізований моніторинг фізичних параметрів та фінансових витрат на спорудження об'єкта на стадії імплементації інвестиційного проекту;
- запровадження обов'язкового зовнішнього аудиту великих інвестиційних проектів із поданням його результатів на розгляд законодавчої влади;
- проведення систематичного моніторингу і ex-post-оцінки всіх інвестиційних проектів уповноваженими органами після введення об'єктів у експлуатацію із зосередженням на питаннях вартості робіт, досягнутих результатів та їх впливу на соціально-економічний розвиток.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України повинне розробити стандартизовану методологію оцінювання проектів та аналізу ризиків, а також узяти на себе функції централізованої підтримки вказаних процесів. Окрім того, вважаємо за необхідне затвердити стандартизовані процедури коригування проектів із передбаченням їх регулярного проведення, які даватимуть можливість виконати фундаментальний аналіз доцільності проекту, його витрат і очікуваних результатів.

У свою чергу, Міністерство фінансів або Державне казначейство України має нести відповідальність за фінансування капітальних вкладень міністерств та відомств у планових обсягах, не допускаючи розпорошування коштів на інші цілі. Потрібно також підвищити прозорість і підзвітність процесів управління державними інвестиціями.

Започаткування й детальне опрацювання системи середньострокового бюджетного планування створюватиме передумови для підготовки інвестиційних проектів на основі стратегічних планів міністерств та формування в розпорядників коштів більшої впевненості щодо отримання фінансування в майбутньому. А програмно-цільове бюджетування сприятиме посиленню взаємозв'язків між цілями державної політики й напрямками витрачання коштів у рамках бюджетних програм, удосконаленню механізмів моніторингу та оцінки інвестиційних проектів.

Загалом становлення належних процедур і правил планування державних інвестицій, спрямування коштів та імплементації проектів має забезпечити підвищення ефективності державних інвестиційних проектів із максимізацією їх позитивного впливу на темпи зростання національної економіки.

### Список використаних джерел

1. The IMF and Infrastructure Governance / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/>.
2. Investing in the SDGs: An action plan : World Investment Report 2014 / UNCTAD. URL: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf).

3. Апарова О. В. Бюджетні системи країн Європи та США в умовах економічних коливань. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 5. С. 41–46.
4. Gasanov S. Structural policy and public finance under institutional uncertainty. *Фінанси України*. 2017. № 3. С. 7–18.
5. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : монографія. Київ : НІСД, 2009. 336 с.
6. Зимовець В. В. Державна фінансова політика економічного розвитку / НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2010. 356 с.
7. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Теорія і практика бюджетних інвестицій : монографія. Тернопіль : Екон. думка, 2007. 288 с.
8. Кудряшов В. П. Державні фінанси в період проведення реформ. *Фінанси України*. 2012. № 1. С. 41–57.
9. Никифорок О. І. Інструменти та механізми модернізації транспортної інфраструктури: зарубіжний досвід і українські реалії. *Економіка і прогнозування*. 2012. № 1. С. 64–78.
10. Україна. Оцінка управління державними інвестиціями / Міжнародний банк реконструкції та розвитку. 2013. 54 с.
11. Making Public Investments more Efficient : Staff Report / International Monetary Fund. June 2015. 67 p.
12. Fainboim I., Last D., Tandberg E. Managing Public Investment. *Public financial management and its emerging architecture* / Eds: M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare. IMF, 2013. P. 311–338.
13. The Road to Stability and Prosperity in South-Eastern Europe: A Regional Strategy Paper / The World Bank, Europe and Central Asian Region. Washington, D. C., 2000. 180 p. URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLDEVLEARN/Resources/wbrs.pdf>.
14. Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment. *IMF World Economic Outlook*. 2014. Oct. P. 75–114.
15. Leshchenko N. Investment out of budget: What it is? / Case-Ukraine. Open Society Foundation, 2014.
16. Протокол засідання Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів від 04.10.2018 (моніторинг за 9 місяців 2018 року) / Мін-во екон. розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40253ac5-2a8c-447d-857d-1a34739d765a&tag=MonitoringStanuVikonanniaTaRealizatsiiDerzhavnikhInvestitsiiniikhProektiv>.
17. Молдован О. О. Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2014. 48 с.

## References

1. International Monetary Fund. (n. d.). *The IMF and Infrastructure Governance*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/>.
2. UNCTAD. (2014). *Investing in the SDGs: An action plan: World Investment Report 2014*. Retrieved from [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf).
3. Aparova, O. V. (2013). Budget of Europe and the CIS in terms of economic fluctuations. *Investments: practice and experience*, 5, 41–46 [in Ukrainian].
4. Gasanov, S. (2017). Structural policy and public finance under institutional uncertainty. *Finance of Ukraine*, 3, 7–18.
5. Zhalilo, Ya. A. (2009). *Theory and practice of forming an effective economic strategy of the state*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
6. Zymovets, V. V. (2010). *State financial policy of economic development*. Kyiv: NAN Ukrainy, Instytut ekonomiky ta prohnozuvannia [in Ukrainian].
7. Kyrylenko, O. P., Malyniak, B. S. (2007). *The theory and practice of budget investment*. Ternopil: Ekonomichna dumka [in Ukrainian].



8. Kudriashov, V. P. (2012). Public finances during the reform period. *Finance of Ukraine*, 1, 41–57 [in Ukrainian].
9. Nykyforuk, O. I. (2012). Tools and mechanisms for modernizing transport infrastructure: foreign experience and Ukrainian realities. *Economy and forecasting*, 1, 64–78 [in Ukrainian].
10. The International Bank for Reconstruction and Development. (2013). *Ukraine. Public investment management performance assessment* [in Ukrainian].
11. International Monetary Fund. (2015, June). *Making Public Investments more Efficient: Staff Report*.
12. Fainboim, I., Last, D., & Tandberg, E. (2013). Managing Public Investment. In M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare (Eds.). *Public financial management and its emerging architecture* (pp. 311–338). IMF.
13. The World Bank, Europe and Central Asian Region. (2000). *The Road to Stability and Prosperity in South-Eastern Europe: A Regional Strategy Paper*. Washington, D. C. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLDEVLEARN/Resources/wbrs.pdf>.
14. Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment. (2014, October). *IMF World Economic Outlook*, pp. 75–114.
15. Leshchenko, N. (2014). *Investment out of budget: What it is?* Case-Ukraine. Open Society Foundation.
16. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. (2018). *Minutes of the meeting of the Interdepartmental Commission on State Investment Projects dated 04.10.2018 (monitoring for 9 months of 2018)*. Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40253ac5-2a8c-447d-857d-1a34739d765a&tag=MonitoringStanuVikonannyaTaRealizatsiiDerzhavnikhInvestitsiynikhProektiv> [in Ukrainian].
17. Moldovan, O. O. (2014). *The Strategy of reforming the system of public finances in Ukraine: tasks, priorities, mechanisms*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].