

Н. О. Слободянюк,
к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів та банківської справи, Донецький національний
університет економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського, м. Кривий Ріг

ІНВЕСТИЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ НА ОСНОВІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ

N. Slobodyanyuk,
PhD (Economics), Associate Professor, Senior Lecturer of Finance and Banking Department, Donetsk National
University of Economics and Trade named after Mykhaylo Tugan-Baranovskiy, Kryvyi Rih

THE INVESTMENT STRATEGY OF THE NATIONAL ECONOMY BASED ON PROGRAM-TARGET METHOD

Розглянуто інвестиційні стратегії розвитку національної економіки на основі програмно-цільового методу, які є результатом розвитку системи управління державними інвестиціями, інтегрованими у бюджетний процес. Визначено основні напрями їх удосконалення: покращення рівня проектних пропозицій, запровадження їх економічного аналізу та більш прозорої процедури прийняття рішень, утворення міжвідомчої комісії для відбору проектів, гарантування послідовності фінансування розпочатих проектів. Запропоновано умови забезпечення синтезу інвестиційного та бюджетного процесів: запровадження стратегічного планування державних інвестицій; уніфікація підходів до оцінки та відбору пропозицій щодо фінансування інвестиційних проектів; удосконалення організаційних аспектів та підвищення прозорості реалізації проектів; створення централізованої системи координації управління державними інвестиціями та швидкої і об'єктивної оцінки проектів; збільшення частки державних інвестиційних проектів, реалізованих відповідно до графіка; підвищення якості надання державних послуг та ефективності державних інвестицій під час забезпечення більш раціонального використання ресурсів; інституціоналізація управління проектами та проведення моніторингу державних інвестицій; оприлюднення оглядових звітів про хід реалізації основних інвестиційних проектів та річних звітів про хід виконання державного інвестиційного плану та досягнуті результати.

The investment strategies of the national economy based on program budgeting are considered, which is the result of public investment management system, integrated into the budget process. The main areas of improvement are defined: improving the quality of project proposals, the introduction of economic analysis and more transparent decision making process, the formation of an interdepartmental commission to select projects, ensuring consistency finance ongoing projects. The conditions of synthesis software investment and budgetary processes are offered: the introduction of strategic planning of public investment; harmonization of approaches to the evaluation and selection of proposals for financing investment projects; improving organizational aspects and transparency projects; a centralized system for coordinating the management of public investment and quick and objective evaluation of projects; increasing the share of public investment projects implemented on schedule; improving the quality of public services and the effectiveness of public investment while ensuring a more rational use of resources; institutionalization of project management and monitoring public investments; publication of inspection reports on the implementation of major investment projects and annual reports on the implementation of the state investment plan and the results achieved.

*Ключові слова: інвестиційні стратегії, програмно-цільовий, національна економіка, розвиток, метод.
Key words: investment strategy, program-target, national economy, development, method.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Державні інвестиції вважаються однією з важливих передумов досягнення і збереження економічного зростання, реалізації стратегічних завдань і задоволення попиту на державні послуги. Вихід із поточної соціально-економічної кризи і потреби інтеграції України до світового економічного простору вимагають забезпечення конкурен-

тоспроможності національної економіки і відповідної інвестиційної підтримки. Це обумовлює необхідність розробки і реалізації інвестиційних стратегій розвитку регіонів і галузей національного господарства на основі науково виваженого передбачення напрямів і форм інвестиційної діяльності та адаптування їх до умов зовнішнього мінливого середовища їх функціонування. Основою підвищення ефективності інвестиційної політики держави і суб'єктів господарювання є застосування принципів програмно-цільового методу, який передбачає: формування системи

цілей управління та завдань вирішення кожної проблеми; визначення шляхів вирішення завдань і вибору оптимального варіанту; розробку програми або стратегічного плану вирішення проблем, усунення перешкод для досягнення поставлених цілей. Розвиток програмно-цільового методу у бюджетному процесі в Україні та покращення управління державними інвестиціями стримуються у зв'язку з неузгодженістю державної політики у середньостроковій перспективі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ЦЬОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Проблеми розробки і реалізації інвестиційних стратегій і застосування програмно-цільового методу на різних економічних рівнях знаходяться в центрі уваги багатьох учених.

Управління інвестиційними проектами — це діяльність, спрямована на відбір найбільш прибуткових і перспективних проектів та їх реалізацію з максимально можливою ефективністю при заданих обмеженнях за часом, ресурсами, а також якості кінцевих результатів проекту. Галузеві особливості управління інвестиційними проектами розглядаються такими іченими: Лозинським І.Є. — у вугледобуванні [1], Фомиченко І.П., Барковою С.О. — у промисловості [2], Кислою Н.В., Сейдаметовою Л. Д. — у соціально-демографічній сфері [3; 4], Івановим А.М. — в туризмі [5], Головченко О.М., Головченко М.Ф. — у культурі [6]. Високо оцінюючи науковий доробок указаних вчених, слід визнати акцентування уваги на специфічних проблемах інвестування за участю державних коштів в окремих галузях національної економіки. Разом із тим бракує системного підходу до розробки і реалізації глобальних інвестиційних стратегій на рівні національної економіки. Відсутність цілісної системи стратегічного планування не дає змоги забезпечити бюджетне планування на належному рівні та призводить до послаблення зв'язків між бюджетними програмами та пріоритетами розвитку держави.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є розробка базисних засад удосконалення інвестиційних стратегій розвитку національної економіки на основі програмно-цільового методу та моніторингу їх виконання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Програмування є найбільш активним методом регулювання ринкової економіки і реалізації державної інвестиційної політики, оскільки інтегрує державні, колективні та індивідуальні інтереси і мобілізує зусилля усіх сторін відносно для здійснення масштабних господарських проектів [7, с. 129]. Формування стратегічних програм інвестиційного розвитку національної економіки передбачає врахування довгострокових тенденцій, що спостерігаються у структурі інвестиційного попиту та використуванних ресурсів, а також визначення пріоритетів використання бюджетних коштів.

Державний інвестиційний проект — інвестиційний проект, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії.

Державні капітальні вкладення — капітальні видатки державного бюджету (надання кредитів з державного бюджету), що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів державної власності, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік.

Бюджетне фінансування інвестиційних проектів відбувається шляхом реалізації державних цільових програм, в межах державно-приватного партнерства та національних проектів на основі раціонального поєднання із позабюджетним фінансуванням. Метою розробки інвестиційних стратегій розвитку національної економіки на основі програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів на реалізацію інвестиційних проектів та результатами їх окупності [8].

Застосування програмно-цільового методу в управлінні інвестиційними проектами забезпечує реалізацію складних, розрахованих на великий проміжок часу цілей [9, с. 107]. Ефективність програмно-цільового управління інвестиційними проектами визначає організаційно-економічний механізм виділення підцілей ("дерево цілей") та їх орієнтація на досягнення загальної кінцевої мети, а також всебічний аналіз умов виконання окремих етапів і робіт. Результатом управління інвестиційними проектами на засадах програмно-цільового методу є розробка інвестиційної програми, яка являє собою комплекс заходів, сформований для реалізації інвестиційних проектів, згрупований з метою зручності управління.

Інвестиційні стратегії розвитку національної економіки на основі програмно-цільового методу — це визначення головними розпорядниками бюджетних коштів плану реалізації інвестиційних проектів на середньо- і довгостроковий період та обсягу необхідних коштів, необхідних для досягнення поставлених цілей у майбутній перспективі.

Інвестиційні стратегії в рамках програмно-цільового методу оформлюються паспортом бюджетної програми — документом, що визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної інвестиційної програми, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики. На підставі паспорту здійснюється аналіз і контроль цільового та ефективного використання бюджетних коштів на інвестиційні цілі.

Протягом останніх років у системі забезпечення ефективності та результативності державних інвестицій в Україні відбулося помітне покращення. Зокрема у 2015 році до Бюджетного кодексу України були внесені зміни [10], що передбачають обов'язкове проведення економічної оцінки всіх інвестиційних проектів; прозорий відбір проектів міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів для бюджетного фінансування з урахуванням установленого Міністерством фінансів України загального обсягу державних капітальних вкладень; стабільне фінансування раніше початих проектів шляхом установлення вимоги про спрямування для цього не менш як 70 відсотків загального обсягу державних капіталовкладень. Зазначені зміни стосуються створення системи управління державними інвестиціями на основі обґрунтованості, ефективності та прозорості відбору насамперед державних інвестиційних проектів, які передбачають створення (збільшення) основних засобів державної власності, строк експлуатації яких становить понад один рік, як першого етапу реформування.

Відбір державних інвестиційних проектів (крім тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, а також із коштів державного фонду регіонального розвитку) здійснюється Міжвідомчою комісією з питань

державних інвестиційних проектів — колегіальним органом, до складу якого входять члени Кабінету Міністрів України, члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням цього комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії), представники центральних органів виконавчої влади та інших державних органів.

Міністерство фінансів України разом з інструкціями з підготовки бюджетних запитів доводить до головних розпорядників бюджетних коштів відповідні обсяги державних капітальних вкладень на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, у тому числі згідно з розподілом, здійсненим відповідно до частини четвертої статті 32 Бюджетного Кодексу України.

У 2016 році вперше запроваджено моніторинг реалізації державних інвестиційних проектів на принципах публічності інформації про результати моніторингу, що виявило ряд інституційних та управлінських проблем.

Разом з тим у системі управління державними інвестиціями залишаються суттєві недоліки, що потребують усунення у середньостроковій перспективі, зокрема:

- не забезпечено стратегічного планування та не визначено пріоритетності державних інвестицій у спосіб, що забезпечував би ефективну реалізацію як нових, так і раніше розпочатих проектів;

- відсутня єдина процедура розгляду та відбору інвестиційних проектів, що підтримуються з державного бюджету або мають потенційний вплив на державний бюджет, незалежно від рівня та типу органу влади, який ініціює проект;

- відсутні як повні методологічні настанови для розробників проектів з оцінки проектів, так і спроможність здійснювати таку оцінку;

- не здійснюється активний моніторинг і контроль показників реалізації проектів Кабінетом Міністрів України, відсутня єдина база цих проектів, що реалізуються, та настанов з управління портфелем державних інвестицій;

- недостатнє ресурсне забезпечення системи координації управління державними інвестиціями, відсутня незалежна оцінка;

- не визначено механізму управління проектами, не створено кадрового резерву професійних менеджерів з реалізації масштабних проектів у системі органів влади.

Удосконалення інвестиційних стратегій розвитку національної економіки на основі програмно-цільового методу потребує внесення змін до нормативно-правових актів щодо застосування єдиних процедур ухвалення рішень до всіх державних інвестиційних проектів. У такий спосіб буде створено єдину "точку входу" для пропозицій щодо бюджетного фінансування, що сприятиме формуванню рівних умов та забезпечуватиме повне врахування компромісів, пов'язаних із реалізацією проектів, на які доводиться йти під час визначення їх пріоритетності. Також доцільно розробити методичні рекомендації з підготовки та оцінки державного інвестиційного проекту з урахуванням його масштабності (вартості) та/або залежно від мети (отримання прибутку та/або досягнення соціального ефекту). Буде забезпечено розвиток спроможності міністерств здійснювати аналіз витрат і вигід, достовірні оцінки капітальних (та поточних) витрат на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів. Наступним етапом стане розробка процедур планування, оцінювання та відбору великомасштабних проектів на рівні місцевих бюджетів будуть на основі процедур, уже запроваджених на загальнодержавному рівні.

Доцільно запровадити централізовану систему моніторингу великомасштабних проектів на основі як фінансових, так і фізичних показників. Основна увага має при-

ділятися своєчасному виявленню та відстеженню проектів із високим ризиком виникнення проблем під час їх реалізації і передачі на розгляд на більш високий рівень для вжиття заходів та посиленого моніторингу. Звіти про показники реалізації портфеля проектів мають подаватися до Кабінету Міністрів України і згодом оприлюднюватися. Доступ громадськості до інформації про хід реалізації державних інвестиційних проектів має забезпечуватися шляхом публікації звітів та розроблення простих у використанні он-лайн інтерфейсів. Рахункова палата має проводити зовнішній аудит діяльності великомасштабних проектів (крім фінансових ревізій і перевірок дотримання законодавства) після їх завершення з метою оцінювання ефективності, результативності та впливу проектів. Відповідальність за моніторинг менш масштабних проектів тачасне здійснення заходів з їх оптимізації доцільно покласти на головних розпорядників бюджетних коштів.

Має бути обговорене питання щодо доцільності утворення окремого підрозділу з управління державними інвестиціями в структурі Міністерства економічного розвитку для покладення на нього завдань з координації, аналізу та перевірки великомасштабних проектів. Обов'язковою умовою ефективності розробки і реалізації інвестиційних стратегій у рамках програмно-цільового методу є підвищення рівня компетенції та розвиток навичок у сфері управління проектами; формування постійних груп кваліфікованих фахівців для управління реалізацією великомасштабних проектів.

З метою реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р [11], розроблено рекомендації щодо запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі на місцевому рівні [12]. Цим документом затверджено Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, форму паспорта бюджетної програми місцевого бюджету і звіту про його виконання.

У пункті 11 форми паспорта з розподілом за інвестиційними проектами (програмами) відображаються джерела їх фінансування, касові видатки станом на початок звітного періоду, план видатків звітного періоду і прогноз видатків до кінця реалізації інвестиційного проекту (програми) з розбивкою за роками. У графі 13 необхідно надати пояснення, що характеризують джерела фінансування. Пункт 11 форми паспорта заповнюється тільки для затверджених у місцевому бюджеті видатків / надання кредитів на реалізацію інвестиційних проектів (програм).

У пункті 8 форми звіту з розподілом за інвестиційними проектами (програмами) відображаються джерела їх фінансування, касові видатки станом на початок звітного періоду, планові та касові видатки звітного періоду і прогноз видатків до кінця реалізації інвестиційного проекту (програми). Пункт 8 форми звіту заповнюється тільки для затверджених у місцевому бюджеті видатків / надання кредитів на реалізацію інвестиційних проектів (програм).

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

1. Інвестиційні стратегії розвитку національної економіки на основі програмно-цільового методу є результатом розвитку системи управління державними інвестиціями, які інтегровані у бюджетний процес. Основними напрямками їх удосконалення є покращення рівня проектних пропозицій, запровадження їх економічного аналізу та більш прозорої процедури прийняття рішень, утворення міжвідомчої комісії для відбору проектів, до складу якої включені пред-

ставники Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, гарантування послідовності фінансування розпочатих проектів.

2. Забезпечення синтезу інвестиційного та бюджетного процесів передбачає: запровадження стратегічного планування державних інвестицій; уніфікацію підходів до оцінки та відбору пропозицій щодо фінансування інвестиційних проектів; удосконалення організаційних аспектів та підвищення прозорості реалізації проектів; створення централізованої системи координації управління державними інвестиціями та швидкої і об'єктивної оцінки проектів; збільшення частки державних інвестиційних проектів, реалізованих відповідно до графіка; підвищення якості надання державних послуг та ефективності державних інвестицій під час забезпечення більш раціонального використання ресурсів; інституціоналізацію управління проектами та проведення моніторингу державних інвестицій; оприлюднення оглядових звітів про хід реалізації основних інвестиційних проектів та річних звітів про хід виконання державного інвестиційного плану та досягнуті результати.

Перспективами подальших досліджень є розробка механізмів реалізації концептуальних засад удосконалення інвестиційних стратегій розвитку національної економіки.

Література:

1. Лозинський І.Є. Розробка інвестиційної програми розвитку вугледобувних підприємств на основі SWOT- та PEST-аналізу / І.Є. Лозинський // Економіка промисловості. — 2011. — № 4. — С. 210—215.
2. Фомиченко І.П. Формування оптимальної програми інвестиційного забезпечення розвитку потенціалу промислових підприємств / І.П. Фомиченко, С.О. Баркова // Научный вестник Донбасской государственной машиностроительной академии. — 2013. — № 1. — С. 231—236.
3. Кисла Н.В. Методологічні підходи до оцінки ефективності державних інвестиційних програм соціальної спрямованості / Н.В. Кисла // Економічний простір. — 2012. — № 68. — С. 85—97.
4. Сейдаметова Л.Д. Деякі питання оцінки ефективності інвестицій що до проекту "Програма розселення і облаштування депортованих народів в Автономній Республіці Крим" / Л.Д. Сейдаметова // Університетські наукові записки. — 2007. — № 4. — С. 487—490.
5. Іванов А.М. Основи розробки регіональних інвестиційних програм у сфері туризму / А.М. Іванов // Університетські наукові записки. — 2010. — № 3. — С. 243—250.
6. Головченко О.М. Особливості формування та специфіка інвестування регіональних програм культурного розвитку / О.М. Головченко, М.Ф. Головченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Економіка і менеджмент. — 2013. — Вип. 6. — С. 11—14.
7. Сілюкова С.М. Напрями вдосконалення державного цільового програмування інвестиційного розвитку регіонів / С.М. Сілюкова // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. — 2013. — № 4. — С. 126—130.
8. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
9. Білоног Т.В. Управління інвестиційними проектами промислового підприємства на засадах програмно-цільового методу / Т.В. Білоног // Актуальні проблеми економіки. — 2012. — № 6. — С. 106—110.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів: Закон України від 07.04.2015 № 288-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/288-19/paran39#n39>
11. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80/paran6#n6>
12. Про деякі питання запровадження програмно — цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>

References:

1. Lozinskij, I. Ye. (2011), "The development investment program for development of coal mines based SWOT- and PEST analysis", *Ekonomika promislovosti*, No. 4, pp. 210—215.
2. Fomichenko, I. P. Barkova, S.O. (2013), "Formation of the optimal program to investment ensure the development potential of industrial enterprises", *Nauchnyj vestnik Donbasskoj gosudarstvennoj mashinostroitel'noj akademii*, No. 1, pp. 231—236.
3. Kysla, N. V. (2012), "Methodological approaches to assessing the efficiency of public investment programs of social orientation", *Ekonomichnij prostir*, No. 68, pp. 85—97.
4. Sejdametova, L. D. (2007), "Some questions assessing the effectiveness of investment that the project "resettlement and rehabilitation of deported peoples in Crimea"", *Universitets'ki naukovi zapiski*, No. 4, pp. 487—490.
5. Ivanov, A. M. (2010), "Fundamentals of the development of regional investment programs in tourism", *Universitets'ki naukovi zapiski*, No. 3, pp. 243—250.
6. Golovchenko, O. M. (2013), "Features of formation and specific investment programs of regional cultural development", *Naukovij visnik Mizhnarodnogo humanitarnogo universitetu*. Ser.: *Ekonomika i menedzhment*, No. 6, pp. 11—14.
7. Siljukova, S. M. (2013), "Directions improve of public investment programming of target regions", *Derzhava ta regioni*. Ser.: *Derzhavne upravlinnja*, No. 4, pp. 126—130.
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), "On approval of the Concept application program budgeting in the budget process", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> (Accessed 1 April 2017).
9. Bilonog, T. V. (2012), "Investment Projects Management of industrial enterprise on the basis of program budgeting", *Aktual'ni problemi ekonomiki*, No. 6, pp. 106—110.
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "Amendments to the Budget Code of Ukraine on public investment projects", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/288-19/paran39#n39> (Accessed 1 April 2017).
11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "On approval of the Strategy of reforming public finance management in the years 2017-2020", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80/paran6#n6> (Accessed 1 April 2017).
12. Ministry of Finance of Ukraine (2014), "On some issues of implementation of program — target method of preparation and execution of local budgets", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14> (Accessed 1 April 2017).

Стаття надійшла до редакції 12.05.2017 р.