

**К.В. Павлюк**

Кандидат економічних наук

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ РОЗВИТКУ**

Головним завданням економічних реформ у державі є фінансова стабілізація економіки, її структурна перебудова, забезпечення економічного зростання та поліпшення на цій основі добробуту людей.

Україна зможе претендувати на належне місце в Європі та світі за умов, якщо опанує найскладніший інноваційний шлях розвитку, підвалини якого мають бути реалізовані у процесі структурної перебудови економіки. Йдеться про забезпечення органічної єдності у реалізації завдань структурної та інноваційної політики, які невіддільні одне від одного.

Відтак, основою стратегічного курсу, його основним принципом має стати реалізація державної політики, спрямованої на розвиток інноваційної моделі структурної перебудови економіки та її зростання, утвердження України як високотехнологічної держави. Успішна реалізація завдань структурно-інноваційної стратегії економічного зростання визначальною мірою залежатиме від утвердження ефективної системи мобілізації інвестиційних ресурсів та управління ними.

Вирішення проблем пошуку джерел фінансування державних інвестицій в економіку, збільшення їхніх обсягів, підвищення ефективності використання державних інвестиційних ресурсів вимагає посилення впливу бюджету на інвестиційний процес та інноваційний розвиток держави, що є нині вкрай актуальним.

Проблемам інвестиційного забезпечення розвитку економіки присвячено досить багато наукових праць відомих вчених, зокрема Ю. Бажала, С. Буковинського, В. Гееця, Б. Кваснюка, І. Луніної та ін. Проте недостатньо розробленими залишаються питання активізації інвестиційної діяльності за рахунок державних фінансових ресурсів.

Метою даної статті є розробка концептуальних підходів до формування і використання бюджету розвитку як складової системи бюджетного регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності держави.

Стратегічні і поточні інвестиційно-інноваційні проблеми економічного розвитку набувають специфічного характеру у період реальної ринкової трансформації України. Очевидним і зрозумілим є те, що вирішення проблем активізації інвестиційного процесу — одна із основних заповорок здійснення ринкових реформ і досягнення пов'язаних із ними успіхів у розвитку економіки та підвищенні життєвого рівня. Однак справедливою є зворотна теза: приплив інвестицій та їхнє ефективне використання неможливі без успіху ринкових трансформацій, причому трактованих не лише у вузькому розумінні (як впровадження механізмів саморегулювання), але й у широкому з урахуванням усього спектра соціально-ринкових змін. Інвестиції, таким чином, є і передумовою, і водночас наслідком успішного проведення

економічних реформ. Взаємодія інвестицій і трансформаційних ринкових процесів перебуває у динамічній взаємозалежності<sup>1</sup>.

За минулий період трансформаційних перетворень кризові процеси та інфляція призвели до порушення оптимальних співвідношень між національними заощадженнями та інвестиціями в економіку: щороку значна частина заощаджень залишалася не конвертованою в інвестиції. Як наслідок, не повністю використовувалися можливості нарощування інвестиційного потенціалу національної економіки, особливо давалися взнаки такі негативні чинники:

- низька дієздатність банківської системи, її фактична неспроможність акумулювати достатньо високий інвестиційний потенціал населення, відсутність розвиненої мережі інвестиційних інвесторів;
- неефективне і безсистемне використання амортизаційних фондів;
- низький рівень капіталізації прибутків підприємств та відсутність економічних (податкових) стимулів його зростання;
- спрямування інвестиційного потенціалу приватизації переважно на цілі бюджетного споживання;
- розпорошування інвестиційних бюджетних ресурсів (загалом затверджено понад 200 державних цільових програм);
- значні обсяги тіньового бізнесу як основного джерела нелегального накопичення та вивезення капіталу<sup>2</sup>.

Серйозні вади в інвестиційних процесах містять у собі суттєву загрозу суспільному відтворенню та економічній безпеці країни у стратегічному контексті. Значне скорочення інвестицій, яке спостерігалось в 90-х рр. в Україні, свідчить про наявність серйозної деформації економічних відносин<sup>3</sup>.

Динаміка інвестицій в основний капітал та їх співвідношення з ВВП наведені в табл. 1.

В Україні протягом 1991–1997 рр. відбувся величезний інвестиційний спад. Загальний обсяг капітальних вкладень у країні порівняно з 1990 р. склав у 1997 р. всього 20,7 %, а їхня частка у ВВП скоротилася з 18,6 % у 1990 р. до 13,3 % у 1997 р., тобто скорочення інвестицій в основний капітал набагато випередило зменшення обсягу ВВП. Зниження інвестицій було особливо помітним у будівництві об'єктів виробничого призначення і відносно меншим — невиробничого, що відображало зміну структури інвестиційного попиту. Так, питома вага капіталовкладень в об'єкти виробничого призначення зменшилася з 72 % в 1990 р. до 66 % в 1997 р., а в об'єкти невиробничого призначення — збільшилася, відповідно, з 28 до 34 %<sup>4</sup>. Починаючи з 1998 р. в Україні спостерігається позитивна динаміка інвестицій в основний капітал. Однак обсяг інвестицій в основний капітал за 2004 р. становить лише 43,5 % від їхнього обсягу за 1990 р.

Весь досвід трансформаційних перетворень в Україні показав, що перехідна економіка держави, не підтримана значними іноземними інвестиціями, не може у своїй трансформації в ринкову економіку здійснити її модернізацію без прямого втручання держави. Здійснена спроба модернізації економіки на основі лібералізації цін, продажу державної власності за цінами, набагато

Таблиця 1

**Інвестиції в основний капітал, млн грн (млрд крб. до 1995 р. включно)**

Роки	Номінальний ВВП	Інвестиції в основний капітал (у фактичних цінах)	Відношення інвестицій в основний капітал до ВВП, %	Темпи приросту/зниження до попереднього року	
				реального ВВП, %	інвестицій в основний капітал, %
1992	5 000	31,4	0,6	-9,9	-36,9
1993	148 273	28,1	0,0	-14,2	-10,4
1994	1 203 769	21,8	0,0	-23,0	-22,5
1995	5 451 642	937 800,0	17,2	-12,2	-28,5
1996	81 519	12 557,0	15,4	-10,0	-22,0
1997	93 365	12 401,0	13,3	-3,0	-8,8
1998	102 593	13 958,0	13,6	-1,9	6,1
1999	130 442	17 552,0	13,5	-0,2	0,4
2000	170 070	23 629,0	13,9	5,9	14,4
2001	204 190	32 573,0	16,0	9,2	20,8
2002	225 810	37 178,0	16,5	5,2	8,9
2003	267 344	51 011,0	19,1	9,6	31,3
2004	344 822	75 714,0	22,0	12,1	28,0

Джерело: за даними статистичного довідника “Україна в цифрах”.

нижчими за її реальну вартість, репресивної грошової і фінансової політики, що викликала падіння інвестицій, була приречена на невдачу. Як було зазначено вище, багатократно скоротилися капітальні вкладення в реальний сектор економіки. Як наслідок, швидко зростав ступінь зносу основних фондів. Якщо у 1990 р. цей показник становив 36,5 %, у 1997 р. — 38 %, то станом на 2003 р. ступінь зносу основного капіталу збільшився до 48,1 %, а середній фактичний строк служби активної частини фондів станом на 01.01.2001 р. становив 18,7 років<sup>5</sup>.

Важливий аспект втручання держави в процеси капіталовкладення пов'язаний із прямим фінансуванням капітальних вкладень із державного бюджету чи надання пільгових інвестиційних кредитів державними фінансовими інститутами. Тут слід врахувати, що між державними і приватними інвестиціями може встановитися як позитивний, так і негативний зв'язок.

При негативному зв'язку державні інвестиції підміняють собою приватні, тобто збільшення державних капітальних вкладень на 1 дол. (грн) призводить до зниження приватних витрат на 1 дол. (грн). З іншого боку, може спостерігатися і позитивний зв'язок — зростання державних інвестицій викликає приріст приватних інвестицій. Ефект витіснення виникає у тих випадках, коли держава спрямовує кошти на фінансування привабливих для приватних інвесторів проектів.

Позитивний взаємозв'язок виникає у випадку спрямування коштів державного бюджету на програми і проекти, які через свій суспільний характер неви-

гідні для приватного бізнесу: в галузі соціальної сфери, у фундаментальну науку, в інфраструктуру. Тому у разі державної підтримки високотехнологічних, наукоємних і конкурентоспроможних на світовому ринку виробництв, привабливих і для приватних інвесторів, вкрай важливо таку державну підтримку здійснювати на умовах дольового (пайового) фінансування і кредитування та конкурентності<sup>6</sup>.

В Україні обсяги капіталовкладень за рахунок коштів державного бюджету у перехідний період значно скоротилися, про що свідчать дані табл. 2.

Спостерігалось величезне падіння інвестицій в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету в 1991–1997 рр. За цей період вони скоротилися у 15,5 раза, а їх питома вага у загальному обсязі капіталовкладень зменшилася з 27 % у 1990 р. до 8,4 % у 1997 р.<sup>7</sup>. Починаючи з 1998 р. їхні обсяги зростали, але незначними темпами. У 2004 р. частка капітальних вкладень за рахунок коштів державного бюджету в загальному обсязі інвестицій становила 11 %, а у ВВП – 2,3 %. Особливе місце серед інвестиційних ресурсів держави займають кошти державних централізованих капітальних вкладень, які спрямовані на виконання запланованих показників щодо будівництва об'єктів, необхідних для підвищення добробуту населення та досягнення сталого соціально-економічного розвитку.

Аналіз чинного порядку планування і фінансування державних централізованих капітальних вкладень засвідчив, що діюча практика є недосконалою.

Таблиця 2

**Динаміка інвестицій в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету**

Роки	Інвестиції в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету, млн грн (млрд крб. до 1995 р. включно)	Відношення інвестицій в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету до загального обсягу інвестицій, %	Відношення інвестицій в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету до ВВП, %
1992	8,7	28	0,2
1993	6,6	22	0,0
1994	5,0	23	0,0
1995	205 415	22	3,8
1996	1 907	15	2,3
1997	965	8	1,0
1998	1 029	7	1,0
1999	1 341	8	1,0
2000	1 210	5	0,7
2001	1 749	5	0,9
2002	1 863	5	0,8
2003	3 570	7	1,3
2004	7 945	11	2,3

Джерело: за даними статистичного довідника “Україна в цифрах”.

На державному та регіональному рівнях не застосовувалася конкурсна оцінка та відбір нових інвестиційних проектів, вичерпність інших джерел фінансування та необхідність залучення коштів державного бюджету. Розподіл державних централізованих капітальних вкладень проводився за погодженням з Комітетом Верховної ради України з питань бюджету, а також з урахуванням пропозицій народних депутатів. Такий підхід не давав можливості впровадити економічний механізм конкурсної оцінки, врахувати повною мірою пропозиції регіонів, сконцентрувати ресурси на об'єктах з високим рівнем будівельної готовності<sup>8</sup>.

Така ситуація призвела до системного зростання кількості об'єктів незавершеного будівництва. Так, упродовж 2001–2003 рр. до переліків об'єктів, які фінансуються за рахунок державних централізованих капітальних вкладень, не потрапило більше 1,9 тис. раніше недобудованих об'єктів, що спричинило зростання кількості недобудов на 30 %. Для завершення довгобудів необхідно ще витратити 7,1 млрд грн, що дорівнює майже 10 розмірам трирічного фактичного фінансування з державного бюджету об'єктів централізованих капітальних вкладень.

Планування та аналіз державних централізованих капітальних вкладень ґрунтуються на неповній статистичній інформації про наявність і вартість об'єктів незавершеного будівництва, яка суттєво відрізняється від даних переліків таких об'єктів та облікових даних виконавців державних програм, що не дає змоги приймати якісні рішення для управління бюджетними коштами<sup>9</sup>.

Спрямування державних централізованих капітальних вкладень переважно у новобудови, неспрямування коштів на об'єкти, що фінансувалися у попередні роки, та недоліки чинної системи фінансування призвели до припинення будівництва раніше розпочатих об'єктів, їх морального та фізичного зношення, збільшення їх вартості. Лише 28 % коштів спрямовано на об'єкти з високим рівнем будівельної готовності<sup>10</sup>.

Отже, розподіл державних централізованих капітальних вкладень здійснювався безсистемно і непослідовно, за відсутності чітких критеріїв їх відбору щодо пріоритетності та термінів введення в дію, не застосовувався принцип надання переваги завершенню розпочатих будов. На державному та регіональному рівнях не здійснювався моніторинг об'єктів в незавершене будівництво, не розроблено програми чітких дій, спрямованих на комплексне вирішення проблеми незавершеного будівництва, яка має тенденцію до загострення. Невизначення джерел фінансування на весь період будівництва призводило до розпорошення коштів та зростання загальної кількості “довгобудів”, які з часом руйнуються і потребують додаткових фінансових ресурсів для їх консервації чи добудови.

Як вже зазначалося, кошти державних централізованих капітальних вкладень становлять лише частину капітальних вкладень за рахунок коштів державного бюджету, які спрямовуються на фінансування капітального будівництва об'єктів, необхідних для забезпечення відповідних цілей соціально-економічного розвитку. Згідно з чинним законодавством обсяги централі-

зованих капітальних вкладень щорічно передбачалися в законах про державний бюджет<sup>11</sup>: 1998 р. — 344,5 млн грн; 1999 — 793,0; 2000 — 336,6; 2001 — 360,9; 2002 — 490,0; 2003 р. — 175,0 млн грн; 2004 р. — не передбачено.

Як бачимо, обсяги централізованих капітальних вкладень у державному бюджеті були незначними і постійно зменшувалися. У 2004 р. вони не передбачалися в державному бюджеті окремою бюджетною програмою. Водночас у видатках головних розпорядників заплановані бюджетні програми, які за своєю суттю носять характер капітальних програм. За економічною класифікацією видатків вони відображаються кодами 2120 “Капітальне будівництво” та 2130 “Капітальний ремонт, реконструкція та реставрація”. Обсяг таких видатків у державному бюджеті на 2004 р. становить близько 200 млн грн.

Слід зазначити, що статистичні показники обсягів інвестицій в основний капітал (капітальних вкладень) включають витрати на нове будівництво, реконструкцію, розширення та технічне переоснащення діючих підприємств усіх видів економічної діяльності, витрати на будівництво об’єктів житлово-цивільного призначення, витрати на придбання машин та обладнання. У той же час поняття “капітальні вкладення” в бюджетній класифікації не відображається. Згідно з бюджетною класифікацією під капітальними видатками розуміють платежі з метою придбання капітальних активів, стратегічних і надзвичайних запасів товарів, землі, нематеріальних активів або невідплатні платежі, що передаються отримувачем з метою придбання ними подібних активів, компенсації втрат, пов’язаних з руйнуванням чи ушкодженням основних фондів<sup>12</sup>.

Згідно з цим до визначення капітальних видатків вони включають витрати на придбання основного капіталу (придбання обладнання і предметів довгострокового користування, термін служби яких перевищує один рік); капітальне будівництво (будівництво житла, виробничих об’єктів, об’єктів соціально-культурного та побутового призначення); на створення державних запасів і резервів; придбання землі й нематеріальних активів; капітальні трансферти для придбання капітальних активів, компенсації втрат, пов’язаних із пошкодженням основного капіталу; нерозподілені видатки (видатки з резервних фондів Кабінету Міністрів, фондів непередбачених видатків Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних і місцевих адміністрацій, виконкомів місцевих рад), а також на кредитування з вирахуванням погашення, тобто надання кредитів з вирахуванням сум повернення кредитів<sup>13</sup>.

Отже, показники статистичної звітності по інвестиціях в основний капітал (капітальним вкладенням) не кореспондуються з бюджетною класифікацією і звітністю про виконання бюджетів.

Фінансування капітальних видатків державного бюджету за 1998–2004 рр. наведено в табл. 4.

Вирішення проблем пошуку джерел фінансування державних інвестицій в економіку, збільшення їхніх обсягів, підвищення ефективності використання державних інвестиційних ресурсів передбачає посилення впливу бюджету на інвестиційний процес та інноваційний розвиток держави. Тому,



на нашу думку, необхідне зосередження коштів на розвитку економіки у спеціальному бюджетному фонді — бюджеті розвитку у структурі державного бюджету України та в місцевих бюджетах. Бюджет розвитку повинен стати основною ланкою інвестиційно та інноваційно орієнтованого сценарію довгострокового розвитку української економіки.

Бюджет розвитку не може розглядатися ізольовано від державної інвестиційної програми, яка як система вищого рівня задає цілі для бюджету розвитку. У свою чергу інвестиційна програма розробляється, виходячи із загальніших завдань соціально-економічного розвитку країни.

Бюджет розвитку за своєю природою повинен мати інші, відмінні від бюджету поточних доходів і витрат джерела надходжень і напрями витрачання коштів. Окреме планування поточних і капітальних видатків бюджету застосовується на практиці у всіх розвинених країнах і довело свою життєздатність<sup>14</sup>. Розподіл викликаний неможливістю забезпечити належне планування коштів для інвестиційних проектів і фінансовий контроль за здійсненням капітальних витрат у межах річного бюджету. Це обумовлено тим, що, по-перше, фінансування інвестиційного проекту, як правило, відбувається протягом декількох років, і, по-друге, розробку і виконання окремого інвестиційного проекту здійснюють декілька структур, причому різні інвестиційні проекти можуть передбачати координацію зусиль різних структур. Порядок розробок і реалізації різних інвестиційних проектів, як правило, не типовий. Все це відрізняє планування капітальних видатків від поточних, для яких характерна щорічна повторюваність бюджетних процедур<sup>15</sup>.

Відомий американський економіст П. Друкер вважає, що надмірна концентрація на вирішенні поточних проблем на шкоду досягненню довгострокових цілей суперечить принципам дійової економічної політики і стверджує абсолютну необхідність наявності двох бюджетів: бюджету поточних видатків і спеціального бюджету видатків перспективного розвитку, який повинен залишатися стабільним і в кращі, і в найгірші часи. Зокрема він зазначає, що спеціальний бюджет призначений для досягнення перспективних цілей і рідко дає позитивний результат, якщо не підтримується на незмінному рівні протягом тривалого часу<sup>16</sup>.

В Україні немає практики формування бюджету розвитку державного бюджету та її законодавчої основи. У Бюджетному кодексі України питання про бюджет розвитку у складі державного бюджету України взагалі не розглядається, а стосовно місцевих бюджетів наведено джерела формування і напрями використання коштів бюджету розвитку в їхньому складі, однак не виписано механізму реалізації бюджету розвитку місцевих бюджетів.

На нашу думку, є непереконливою аргументація недоцільності використання бюджету розвитку як інструменту державної інвестиційної політики. Загальновідомий набір таких аргументів включає твердження про дефіцит фінансових ресурсів для його наповнення, а також про неминуче нецільове чи неефективне використання відповідних бюджетних коштів. Так, відомий вчений економіст С.А. Буковинський вважає, що подальше збільшення обсягу бюджетних інвестицій є обмеженим, враховуючи високий рі-

Таблиця 4

## Динаміка та структура капітальних видатків державного бюджету

Показник	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
<b>Видатки Державного бюджету</b>	<b>16 177,1</b>		<b>19 005,1</b>		<b>35 532,6</b>		<b>40 407,1</b>		<b>44 348,2</b>		<b>56 201,1</b>		<b>79 471,5</b>	
<b>Капітальні видатки</b>	<b>1 583,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1 695,8</b>	<b>100,0</b>	<b>2 570,2</b>	<b>100,0</b>	<b>3 292,8</b>	<b>100,0</b>	<b>4 301,3</b>	<b>100,0</b>	<b>6 950,6</b>	<b>100,0</b>	<b>15 053,6</b>	<b>100,0</b>
Придбання основного капіталу, у тому числі:	496,5	31,4	616,1	36,3	1 523,7	59,3	2 190,9	66,5	2 924,3	68,0	3 531,4	50,8	4 799,6	31,9
—придбання обладнання і предметів довгострокового користування	107,1	6,8	110,0	6,5	608,6	23,7	842,0	25,6	929,6	21,6	1 243,0	17,9	2 232,4	14,8
—капітальне будівництво (придбання)	327,2	20,7	439,1	25,9	531,5	20,7	857,1	26,0	1 349,3	31,4	1 528,9	22,0	1 297,2	8,6
—капітальний ремонт, реконструкція та реставрація	62,1	3,9	67,0	4,0	383,6	14,9	491,8	14,9	645,4	15,0	759,5	10,9	1 269,9	8,4
Створення державних запасів і резервів	100,3	6,3	390,6	23,0	775,8	30,2	207,7	6,3	258,7	6,0	567,1	8,2	770,7	5,1
Придбання землі й нематеріальних активів	1,3	0,1	1,9	0,1	11,2	0,4	18,7	0,6	29,2	0,7	41,7	0,6	57,5	0,4
Капітальні трансферти, у тому числі:	984,9	62,2	687,2	40,5	259,4	10,1	875,4	26,6	1 089,1	25,3	2 810,4	40,4	9 425,9	62,6
—підприємствам (установам)	н/д	—	н/д	—	172,9	6,7	510,0	15,5	901,6	21,0	2 299,7	33,1	7 498,1	49,8
—населенню	н/д	—	н/д	—	26,9	1,0	18,2	0,6	9,1	0,2	65,0	0,9	44,5	0,3
—за кордон	н/д	—	н/д	—	н/д	—	н/д	—	7,1	0,2	6,6	0,1	21,0	0,1

Джерело: за звітними даними Державного казначейства України.



вень оплати праці та поточних трансфертів і субсидій у державному бюджеті<sup>17</sup>. В дійсності реальний фінансовий потенціал формування бюджету розвитку за рахунок невикористовуваних чи неефективно використовуваних джерел недооцінюється і є суттєвим.

На нашу думку, необхідно прийняти Закон України “Про бюджет розвитку України”, який буде спрямований на створення умов участі держави у фінансуванні економічного і соціального розвитку, фінансового забезпечення її інвестиційної діяльності. Він визначатиме правові й організаційні основи формування та використання бюджетних коштів для фінансування пріоритетних соціально-економічних програм та інших форм підтримки інвесторів. Необхідно узгодити цей закон з іншими законами України, насамперед із Бюджетним кодексом України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Законом України “Про Державний бюджет України” на відповідний фінансовий рік та ін.<sup>18</sup>.

Бюджет розвитку України — складова Державного бюджету України, план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення безповоротного фінансування, кредитування та гарантування інвестиційної та інноваційної діяльності.

Необхідно законодавчо визначити дохідні джерела бюджету розвитку, причому повинно бути чітко сказано, що доходи бюджету розвитку є власністю держави як повноцінного, повноправного учасника ринкових відносин. Виходячи із цієї точки зору, слід вирішувати, які кошти бюджету розвитку спрямовуватимуться на інвестиційні цілі на безоплатній і безповоротній основі, а які — на основі платності і поворотності. Напрями використання коштів теж повинні бути затверджені законодавчо.

Обсяги фінансових ресурсів, що спрямовуються до бюджету розвитку та обсяги і напрями їх витрачання повинні щорічно встановлюватися в Законі України на наступний фінансовий рік.

Завданнями бюджету розвитку є:

- акумуляція інвестиційних ресурсів держави;
- державна підтримка пріоритетних і перспективних напрямів розвитку економіки;
- забезпечення цільового і ефективного використання фінансових ресурсів держави;
- узгодження державного і приватного інвестування;
- посилення контролю за ефективністю витрачання державних інвестиційних ресурсів.

Принципами функціонування бюджету розвитку є:

- гарантованість джерел створення;
- економічна паритетність — надання державної фінансової підтримки тим проектам або суб’єктам господарювання, які забезпечують максимальний економічний ефект від використання такої підтримки;
- економічна пріоритетність — визначення у встановлений спосіб пріоритетів розвитку економіки держави на певний період часу;
- економічна ефективність витрачання бюджетних інвестиційних ресурсів;

- дольовий (пайовий) характер фінансування;
- диверсифікація ризику з приватним капіталом;
- конкурсність інвестиційних проектів;
- поверненість кредитів.

Формування бюджету розвитку державного бюджету можливе за умов здійснення певних заходів політичного регулювання, яке передбачає визначення Верховною Радою України як політичним органом основних засад та параметрів політики розвитку економіки. При цьому Верховна Рада за поданням Кабінету Міністрів України відповідним рішенням затверджує пріоритети розвитку на середньострокову перспективу, щорічні обсяги загального бюджету розвитку з урахуванням реальних можливостей бюджетного фінансування та перелік інструментів бюджету розвитку з визначенням відповідних міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади. Щороку при поданні проекту закону України про державний бюджет на відповідний рік Кабінет Міністрів України пропонує розподіл загального бюджету розвитку між пріоритетами та у разі потреби — коригування пріоритетів та переліку інструментів бюджету розвитку. Обсяги загального бюджету розвитку, розподіл його за пріоритетами затверджується законом України про державний бюджет на відповідний рік. Верховна Рада наділяє Кабінет Міністрів України правом, а він затверджує в межах видатків за пріоритетами розвитку відповідні інструменти та розподіл коштів між ними щодо кожного пріоритету окремо.

При цьому підході необхідно прийняти зміни до Бюджетного кодексу України, окремий закон про формування бюджету розвитку, постанову Верховної Ради України про затвердження пріоритетів розвитку, а також затверджувати поточні рішення при ухваленні закону України про державний бюджет.

При формуванні доходів бюджету розвитку пропонується враховувати певні положення.

Важливим джерелом бюджету розвитку, який містить значний потенціал зростання, є доходи від власності та підприємницької діяльності держави. Необхідно враховувати сучасні можливості підвищення ефективності управління державною власністю. Управління державною власністю має приносити в бюджет значно більше доходів порівняно з досягнутим рівнем за весь перехідний період. Це стосується зростання прибутку (доходу) державних підприємств, з якого сплачується податок на прибуток, а також дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, які перебувають у державній власності.

Вагомим джерелом інвестицій та інновацій є амортизаційні відрахування. За умови правильного використання амортизаційні відрахування могли б стати підвалиною для науково-технічного та інноваційного розвитку. Нині держава фактично втратила контроль за тим, куди спрямовуються, як використовуються такі цільові кошти. Реноваційні амортизаційні кошти — це джерело фінансування відтворювального процесу в економіці і вони повинні спрямовуватися насамперед на повне відновлення фізично і морально зношених основних фондів. Рішення про використання амортизаційних від-

рахувань повинен приймати власник, тому держава на своїх підприємствах може приймати будь-яке рішення про їхнє використання.

Для державних підприємств запровадження контролю за використанням амортизаційних відрахувань вкрай необхідне передусім тому, що нині нараховану амортизацію значно вимивають через фіктивні фірми. Амортизаційний фонд — це знецінена інфляцією дебіторська заборгованість. Крім того, покриваючи нестачу обігових коштів, занижені амортизаційні відрахування приховують справжній фінансовий стан підприємства і відтягують час його банкрутства<sup>19</sup>.

Розширити можливості для інвестицій може прискорене формування амортизаційного фонду. Так, в Німеччині вже в перший рік може бути списано до 40 % витрат на придбання обладнання та іншого рухомого майна, що використовується у процесі виконання НДДКР<sup>20</sup>.

В рамках амортизаційної політики повинні бути також передбачені розробка і реалізація комплексу заходів, спрямованих на відновлення на державних підприємствах реального обліку участі основних фондів у виробництві, що включають проведення інвентаризації основних фондів, їхньої переоцінки на нових принципах (з урахуванням реальної ринкової вартості майнових активів) з одночасним переписом основних фондів та інших позаоборотних активів, виявлення непрацюючих (здіяних у виробництві) і недіючих основних фондів. Поетапна переоцінка основних фондів сприятиме налагодженню їх реального обліку і амортизації, нормалізації структури витрат і доходів діючого виробництва, формуванню реальних джерел фінансування капітальних вкладень. Отже, до доходів бюджету розвитку держава як власник державного підприємства може спрямовувати частину амортизаційних відрахувань.

До бюджету розвитку повинні включатися всі доходи, які мають характер капітальних. Вони охоплюють такі доходи від операцій з капіталом: надходження від продажу основного капіталу (надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння); надходження від реалізації державних запасів товарів (надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву; надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву; надходження від продажу землі і нематеріальних активів).

Сюди ж можна віднести надходження коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших, утворених згідно із законодавством, військових формувань, а також надходження коштів від реалізації матеріальної частини виробів військового призначення, що належать Національному космічному агентству України.

Надходження від приватизації державного майна також повинні потрапляти до бюджету розвитку, тому що за своїм змістом вони носять капітальний характер і мають спрямовуватися на інвестиційні цілі.

Джерелами бюджету розвитку мають бути податкові, неподаткові надходження та цільові збори, які згідно із законодавством спрямовуються на фінансування інвестиційних програм: платежі за користування надрами;

збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, надходження до дорожнього фонду; збори та послуги, пов'язані з охороною прав на інтелектуальну власність; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію; збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства.

Як джерело формування доходів бюджету розвитку слід виділити надходження доходів від операцій з кредитування та надання гарантій.

Важливу роль у формуванні доходів бюджету розвитку мають відігравати внутрішні та зовнішні запозичення держави на інвестиційні цілі, даючи змогу знімати наругу в обслуговуванні державного боргу, маневрувати обмеженими ресурсами, концентрувати їх в потрібний період на найбільш ефективних інвестиційних напрямках. При цьому, однак, є необхідним суворе дотримання частки запозичень відносно обсягу ВВП, державного боргу, можливостей забезпечення позик і повернення позичених коштів. Дискусійними також є питання доцільності та обсягу зовнішніх запозичень. Однак економіка створює фундаментальну основу для вирішення питання запозичень. Якщо очікувані доходи від використання запозичених коштів більші, ніж витрати на обслуговування боргу, то позики вигідні для країни (ефект фінансового левериджу), можна сформулювати ширше: якщо ефект від використання запозиченого капіталу не нижчий, ніж від використання власного, тоді позики доцільні. При цьому в розрахунку беруться до уваги фактори, від яких значною мірою залежить остаточний результат вирішуваного завдання, а саме: врахування лагу між термінами вкладання коштів і початком ефективного функціонування проекту; імовірнісна оцінка очікуваного доходу; врахування усіх видів ризиків і т.п. На сьогодні система запозичень — одна із важливих ланок довгострокової стратегії розвитку<sup>21</sup>.

Доходами бюджету розвитку мають бути надходження від розміщення державних цінних паперів на внутрішньому і міжнародному фінансових ринках. Що стосується державних цінних паперів як ресурсу бюджету розвитку і методу досить швидкого отримання коштів, то необхідне детальне планування фінансування цих проектів. Наповнення бюджету розвитку коштами, одержаними від реалізації державних цінних паперів, стає реальним і дієвим заходом лише за умови, що ці кошти підуть на фінансування інвестиційних проектів з високою і швидкою віддачею. Мається на увазі, що держава, фінансуючи високоліквідний проект, залучає до нього й підприємницькі структури, але утримує контрольний пакет акцій. Повертаючи кошти з прибутком, вона має можливість розширювати таку практику<sup>22</sup>.

Необхідно диверсифікувати систему випуску державних цінних паперів в інтересах різних груп потенційних інвесторів. Одним із перспективних напрямів є, на наш погляд, розміщення пенсійних резервів накопичувальної системи обов'язкового державного пенсійного страхування в державні цінні папери (облігації). При цьому перевагою розміщення пенсійного резерву в цінні папери держави є більш високий і надійний захист пенсійних ресурсів з боку держави, ніж це може забезпечити приватний позичальник. Використання державних облігацій при інвестуванні коштів накопичувальної пенсійної системи допускається за умови забезпечення приросту валово-

вого внутрішнього продукту у вигляді збільшення матеріальних благ на утримання пенсіонерів. Випуск таких державних цінних паперів має сформувати фінансові ресурси як одне із суттєвих джерел бюджету розвитку.

До інших джерел фінансування бюджету розвитку можна віднести: доходи державного бюджету, одержані від повернення раніше наданих кредитів за рахунок бюджету розвитку і відсотків на них; частина надходжень від зовнішньоекономічної діяльності; плата за оренду державного майна та ін.

Особливо слід звернути увагу на надзвичайно важливі й актуальні пропозиції академіка НАН України В.М. Геєця, що найбільш реальними передумовами формування бюджету розвитку є вилучення в державний бюджет (на законних підставах) надприбутків монополій та рентних доходів. Природна рента не є результатом безпосередньої трудової та підприємницької діяльності, комерційних ризиків тощо. Земля та інші природні ресурси утворюють національне багатство, що належить суспільству. Суспільна монополія на природні ресурси є основою суспільної монополії на відповідні доходи, на природну ренту<sup>23</sup>.

На сьогодні в Україні немає системи вилучення рентних доходів, хоча рентні відносини регулюються такими платежами: за спеціальне використання водних ресурсів; за користування надрами для видобування корисних копалин; за землю; за спеціальне використання лісових ресурсів; за спеціальне використання диких тварин; за спеціальне використання рибних та інших живих водних ресурсів; рентна плата за нафту і природний газ, що видобуваються в Україні; рентна плата за транспортування нафти і природного газу через територію України.

Рента природних ресурсів оцінюється величезними сумами і при цьому значна частина становить прибуток приватних компаній, а не держави, яка має виняткові права на отримання відповідних доходів. За деякими оцінками частка земельної ренти у ВВП гіпотетично може зрости з 0,8 % ВВП до 8 % ВВП, або у десять разів, а з урахуванням ренти природних ресурсів — до 11–12 % ВВП. Усереднюючи ставки на основні продукти рентного походження, розрахункова оцінка ренти (2001 р.) становить близько 17 млрд грн, з яких лише 29 % були привласнені державою<sup>24</sup>.

Отже, в Україні необхідно і доцільно розробити бюджет розвитку як інструмент ефективної інвестиційної політики держави, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності та економічному зростанню. Подальші дослідження доцільно здійснювати у напрямку розробки механізму реалізації бюджету розвитку.

<sup>1</sup> Губський Б.В. Інвестиційні процеси в глобальному середовищі. — К.: Наук. думка, 1998. — С. 65.

<sup>2</sup> [http://www.president.gov.ua/officdocuments/officmessages/88757481\\_mode\\_print.html](http://www.president.gov.ua/officdocuments/officmessages/88757481_mode_print.html).

<sup>3</sup> Жаліло Я.А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика: Моногр. — К.: НІСД, 2003. — С. 175.

<sup>4</sup> Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України: Т. 1. — К.: НДФІ, 2004. — С. 46.

<sup>5</sup> Роль держави у довгостроковому економічному зростанні. — Харків: Форт, 2003. — С. 370.

<sup>6</sup> *Филин С.А.* Стратегическое управление инвестиционной деятельностью при переходе экономики на инновационный тип развития // *Финансы и кредит.* — 2003. — № 4 (118). — С. 31.

<sup>7</sup> *Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році”.* — К.: Держкомстат України, 2004. — С. 278.

<sup>8</sup> *Рахункова палата України “Про результати аналізу використання державних централізованих капітальних вкладень за 2001–2003 роки”* [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=2154](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/printable_article?art_id=2154).

<sup>9</sup> *Зволинська О.В.* Закопаний скарб не виросте і не вродить // *Фінансовий контроль.* — 2004. — № 5 (22). — С. 14.

<sup>10</sup> Там само. — С. 15.

<sup>11</sup> *Закони України про державний бюджет на відповідний рік.*

<sup>12</sup> *Наказ Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію та її запровадження”* від 27.12.01 № 604 із змінами та доповненнями. — С. 12.

<sup>13</sup> *Василик О.Д., Павлюк К.В.* Державні фінанси України. — К.: Центр навчальної літератури, 2003. — С. 55.

<sup>14</sup> *Белкин В.Д.* Бюджет развития: незадействованный механизм инвестиционной активности // *Экономическая наука современной России.* — 2001. — № 1. — С. 78.

<sup>15</sup> *Дмитриева И.Н.* Бюджеты развития: опыт США // *Финансы.* — 1998. — № 11. — С. 49.

<sup>16</sup> *Друкер Питер Ф.* Задачи менеджмента в XXI веке. — М.: Изд. дом “Вильямс”, 2000. — С. 124.

<sup>17</sup> *Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України:* Т. 1. — К.: НДФІ, 2004. — С. 222.

<sup>18</sup> *Павлюк К.В.* Проблеми формування бюджету розвитку // *Фінанси України.* — 2000. — № 1. — С. 60.

<sup>19</sup> *Крупка М.І.* Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України. — Л., 2001. — С. 288.

<sup>20</sup> *Орлов П., Орлов С.* Прискорена амортизація і прискорене спрацювання основних фондів // *Економіка України.* — 1998. — № 5. — С. 30–36.

<sup>21</sup> *Белкин В.Д., Стороженко В.П.* Бюджет развития: незадействованный механизм инвестиционной активности // *Экономическая наука современной России.* — 2001. — № 1. — С. 81.

<sup>22</sup> *Губський Б.В.* Інвестиційні процеси в глобальному середовищі. — К.: Наук. думка, 1998. — С. 70.

<sup>23</sup> *Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України:* Т. 1. — К.: НДФІ, 2004. — С. 36.

<sup>24</sup> Там само. — С. 44.