

Затонацька Т.Г.,

кандидат фізико-математичних наук,
доцент, завідувач відділу бюджетної стратегії
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОГО ІНВЕСТУВАННЯ В ІННОВАЦІЙНІЙ СФЕРІ

У статті досліджується існуюче правове поле щодо інноваційної діяльності та ґрунтовно проаналізовано участь бюджетних інвестицій в інноваційному розвитку економіки.

The article treats of the effective law as to innovation activity and contains a thorough analysis pertinent to the role of budgetary investments in the innovational development of economy.

Актуальним завданням, що стоїть перед державою, є вивчення та обґрунтування нових напрямів та форм державного інвестування, які б відповідали переходу до інноваційного типу розвитку економіки.

Інноваційний тип розвитку економіки характеризується переходом країни на вищий щабель технологічного укладу, який позначається переорієнтацією інвестиційного капіталу у високотехнологічні галузі економіки, в розробку та реалізацію інноваційних проєктів, у науку та освіту.

Відомо, що інвестиції та інновації взаємопов'язані і взаємодіють, але ефект досягається лише тоді, коли основні обсяги інвестицій спрямовуються в технологічну структуру економіки, що забезпечує пріоритетний розвиток вищих технологічних укладів. Якщо інвестиції за своєю структурою не відповідають технологічній структурі виробництва і не спрямовані на її поліпшення, то вони перестають бути базою для економічного розвитку. Саме така тенденція спостерігається в економіці України.

Метою роботи є дослідження існуючих економіко-правових аспектів, які спрямовують бюджетні інвестиції в інноваційний сектор економіки країни.

Досліджують цей науковий напрям такі відомі українські вчені, як В. Геєць, А. Чухно, А. Шегда, В. Базилевич, В. Осецький та інші.

Враховуючи, що за пріоритет обрано інноваційну модель розвитку національної економіки, слід звернути увагу на роль державного бюджету у здійсненні цієї стратегії.

Державний бюджет — це фінансовий план держави, через який здійснюється перерозподіл ВВП та національного доходу в межах бюджетної стратегії, яка, в свою чергу, є складовою національної стратегії розвитку країни. Тобто в межах визначення чітких орієнтирів щодо бюджетної стратегії має прийматися низка річних бюджетів, інструменти яких повинні мати річну узгодженість між собою та вирішувати тактичні завдання в межах загальної бюджетної стратегії.

© Затонацька Т.Г., 2007

Одним із вагомих бюджетних інструментів є бюджетні інвестиції, які повинні стимулювати інноваційні напрями економіки та створювати ланцюжковий ефект в економіці щодо активізації інвестиційних процесів.

З огляду на визначення категорії “інвестиція” до бюджетних інвестицій можна віднести видатки на економічну діяльність та видатки на фундаментальні дослідження. Розглядаючи бюджетні видатки на економічну діяльність, які переважно спрямовуються в інфраструктурні об’єкти, в певні галузі економіки та в діяльність державних підприємств, не можна стверджувати, що вони не мають інноваційної складової, оскільки із самого визначення категорії “інновація” випливає, що це інтелектуальний продукт, який комерціалізовано, тому державі слід створити ринкові умови для прийняття ринком інноваційної продукції. Це стосується оновлення основних фондів підприємств, виробництва інноваційної продукції, активного споживання інноваційних продуктів як на промисловому, так і споживчому ринках. Якщо видатки на фундаментальні дослідження спрямовуються саме на створення інноваційної продукції, то видатки на економічну діяльність мають спрямовуватися на активізацію споживання інноваційного продукту у промисловості та створення сприятливих умов для приватних інвестицій в інноваційних галузях економіки.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно дослідити, які економіко-правові аспекти впливають на здійснення бюджетного інвестування в інноваційну сферу.

До основних законів України, які визначають і регламентують інвестиційну та інноваційну діяльність в Україні, належить Закон України “Про інвестиційну діяльність”, в якому подано загальне визначення інвестицій, інноваційної діяльності, державного регулювання інвестиційної діяльності тощо.

У ст. 2 зазначається, що інвестиційна діяльність проводиться на основі державного інвестування, здійснюваного органами влади і органами управління України, АР Крим, місцевих рад народних депутатів за рахунок коштів бюджетів, позабюджетних фондів і позичкових коштів, а також державними підприємствами, установами та організаціями за рахунок власних і позичкових коштів. У ст. 3 інноваційна діяльність визначається як одна із форм інвестиційної діяльності, що здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу.

Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної та соціальної політики (ст. 11). Воно визначається показниками економічного і соціального розвитку України, державними і регіональними програмами розвитку народного господарства, державним і місцевими бюджетами, передбачуваними в них обсягами державного фінансування інвестиційної діяльності. При цьому створюються пільгові умови для інвесторів, що здійснюють інвестиційну діяльність у найважливіших для задоволення суспільних потреб напрямках, насамперед соціальній сфері, технічному і технологічному вдосконаленні виробництва, створенні нових робочих місць для громадян, які по-

требують соціального захисту, впровадженні відкриттів і винаходів, в агропромисловому комплексі, у виробництві будівельних матеріалів, у галузі освіти, культури, охорони навколишнього середовища і здоров'я. У ст. 12 зазначається, що державне регулювання інвестиційної діяльності включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності та контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками цієї діяльності. Управління державними інвестиціями здійснюється державними і місцевими органами державної влади й органами управління та включає планування, визначення умов і виконання конкретних дій щодо інвестування бюджетних і позабюджетних коштів. Рішення стосовно державних інвестицій приймаються на підставі прогнозів економічного та соціального розвитку країни, схем розвитку й розміщення продуктивних сил, цільових науково-технічних і комплексних програм та техніко-економічних обґрунтувань, що визначають доцільність цих інвестицій (ст. 13).

Також до основних законів щодо інвестиційної та інноваційної діяльності належить Закон України “Про інноваційну діяльність”, в якому визначено основні напрями державного регулювання інноваційної діяльності в країні. У ст. 3 ч.1. визначено, що головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції. У ст. 6 йдеться про те, що державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом:

- визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального і місцевого рівнів;
- формування і реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм;
- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності;
- захисту прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності;
- фінансової підтримки виконання інноваційних проєктів;
- стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проєктів;
- встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

У ст. 7 сказано, що Верховна Рада України визначає єдину державну політику у сфері інноваційної діяльності і в межах Державного бюджету України визначає обсяги асигнувань для фінансової підтримки інноваційної діяльності.

Кабінет Міністрів України готує та подає Верховній Раді України пропозиції щодо пріоритетних напрямів інноваційної діяльності як окрему загальнодержавну програму або в рамках програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України згідно з Бюджетним кодексом України здійснює фінансування пріоритетних напрямів, які подані у вигляді державних програм та інвестиційних проектів. Так, у ст. 87 у ч.1 зазначено, що до видатків, які здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення; державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки; державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики; державні інвестиційні проекти; інші програми, які мають виключно державне значення.

Також правовою основою формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності є Конституція України, закони України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про інноваційну діяльність”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності технологічних парків”, Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України тощо.

Дослідивши правове регулювання інноваційної діяльності в країні, можна стверджувати, що в державі існує правове поле для здійснення інноваційної діяльності.

До економічних аспектів можна віднести щорічне формування напрямів економічного розвитку країни, вибір пріоритетних напрямів та фінансування інвестиційних проектів.

Враховуючи обмеженість державних коштів, виникає нагальна необхідність вибору пріоритетних напрямів щодо бюджетних інвестицій, а також підвищення ефективності їх використання, а саме спрямування їх в інноваційні точки розвитку. Враховуючи досвід економіки України, слід зауважити, що саме бюджетні інвестиції мають вкладатися в напрями, що утворюють інноваційний розвиток економіки. На жаль, протягом останніх років не було запропоновано чіткого визначення пріоритетних напрямів щодо бюджетних інвестицій. Основні напрями бюджетної політики на 2007 рік також не мають чітко окреслених пріоритетів бюджетного інвестування. Окрім галузей соціально-культурного призначення, передбачено державну інвестиційну підтримку низки галузей, а саме: паливно-енергетичного комплексу, зокрема вугільної промисловості; розвитку та утримання мережі автомобільних доріг із пріоритетним розвитком міжнародних транспортних коридорів та доріг у сільській місцевості; суднобудівної галузі; програм утилізації боєприпасів; ракетно-космічної галузі та літакобудування; науково-технічних та інноваційних проектів; енергозберігаючих техніки та технологій. Наведений перелік галузей та напрямів економічної діяльності свідчить про відсутність чітких державних пріоритетів, які мають бути профінансовані за рахунок державних

коштів. Під час аналізу та вибору пріоритетних напрямів має бути враховано вплив на економіку в цілому, тобто всі так звані зовнішні та внутрішні ефекти державних інвестицій, а не тільки їх рентабельність на рівні окремих інвестиційних проєктів або державних програм. Такий підхід сприятиме посиленню впливу бюджетних інвестицій на інноваційний розвиток країни.

Зокрема у проєкті Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2007 рік¹ для забезпечення позитивних структурних зрушень на інноваційній основі, стимулювання створення нових знань визначено такі пріоритети:

- запровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку за рахунок випереджального розвитку високотехнологічних галузей та виробництва наукоємної, енегозберігаючої, експортоорієнтованої продукції;
- нарощення транзитного потенціалу держави;
- розвиток високоефективного конкурентоспроможного на внутрішньому і зовнішньому ринку аграрного сектору;
- створення довгострокових умов енергетичної безпеки України;
- створення інституційних умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Розглядаючи затверджені бюджети України за останні роки і планові показники (таблиця), можна дійти висновку, що обсяги (у відсотковому співвідношенні) бюджетних інвестицій за певними напрямками економічної діяльності залишилися незмінними.

Здебільшого бюджетні інвестиції спрямовуються на фінансування затверджених державних цільових програм, програм розвитку окремих регіонів та галузей економіки.

Пріоритетними для бюджетних інвестицій поки що залишаються галузі економіки, що перебувають у стагнації, такі як сільське господарство, вугільна промисловість, гірничо-металургійний комплекс, які, безперечно, відіграють вагомую роль в економіці країни, але з погляду орієнтації на інноваційну модель розвитку наряд чи можуть належати до пріоритетних.

Надання таких обсягів державних видатків у ці галузі передусім здійснюється із соціально-політичних міркувань, а не з позицій забезпечення інноваційного розвитку держави. Але досвід попередніх років щодо наданих пільг та здійснення видатків у такі галузі переконує: це не усуває існуючі в галузях негаразди.

А. Чухно у статті² щодо економічного зростання в Україні 1999—2006 років, стверджує, що кількісне збільшення обсягів виробництва супроводжувалося погіршенням якісних показників (зниження рентабельності). Досліджуючи струк-

¹ Проєкт Закону України “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2007 рік” від 15.09.2006 року № 2176 (підготовлений до 2-го читання). — ЛІГАБізнесінформ.

² Чухно А.А. Державний бюджет і ефективність економіки // Наукові праці НДФІ. — 2006. — №2 (35). — С. 26—32.

туру інвестицій, можна зауважити, що значно зменшилася частка підприємств, які здійснювали інновації в технології, в тому числі і в ресурсозбережні. Хоча останніми роками і спостерігалось зменшення частки збиткових підприємств, проте тенденція до цього залишається. Низька рентабельність основної частини підприємств разом зі значною кількістю збиткових підприємств зумовлюють: по-перше, низьку ефективність економіки і, по-друге, той факт, що велика кількість суб'єктів господарської діяльності не бере активну участь у формуванні дохідної частини бюджету. Виявляється, що на частку підприємств третього технологічного укладу припадає 83 % капіталовкладень, а четвертого — лише 10 %. Але структура інвестицій має бути такою, щоб забезпечити стрімкий розвиток підприємств і галузей вищих технологічних укладів. Лише в такий спосіб можна поліпшити структуру економіки, збільшити частку високотехнологічних виробництв, а значить підвищити ефективність економіки, збільшити доходи бюджету, примножити джерела економічного і соціального розвитку країни.

Досліджуючи економічну політику держави протягом останнього десятиліття, можна стверджувати, що вона обмежувалася ринковими перетвореннями та ігнорувала науково-технічний прогрес, але необхідність використання інноваційного типу розвитку, і саме створення технопарків, було вагомим кроком держави до стимулювання інноваційної діяльності підприємств.

Загалом обсяг залучених технопарками інвестицій та відрахувань до державного бюджету, державних цільових фондів майже в два рази перевищив обсяг наданих їм податкових та митних пільг. Це свідчить про достатню бюджетно-інвестиційну ефективність діяльності технопарків.

Що стосується державних видатків, то слід звернути увагу на відсутність чіткої стратегії розподілу видатків щодо їх впливу на інноваційний розвиток у середньостроковій та довгостроковій перспективі.

Аналізу та визначенню видаткових пріоритетних напрямів на стадії формування бюджету стає на заваді високий рівень соціальних зобов'язань держави та передбачених чинним законодавством обсягів фінансування окремих груп бюджетних видатків. Науковці зауважують, що 80 % видатків консолідованого бюджету на виконання соціальних зобов'язань не сприяють економічному розвитку країни. У процесі виконання бюджету відбуваються фактичні зміни видаткових пріоритетів, що зумовлене внесенням змін у показники затверджених бюджетів (державного і місцевих) протягом бюджетного року. А це не сприяє реалізації обраних цілей в межах обраної стратегії. Впровадження програмно-цільового методу щодо бюджетного фінансування підвищує ефективність державних видатків, але поки що на рівні місцевих бюджетів цей процес тільки починається.

Поки що не створено усіх необхідних умов для забезпечення “прозорості” та ефективності процесів формування й виконання інвестиційних видатків бюджету³.

³ *Луніна І.О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. — Монографія. — К.: Наукова думка, 2006. — 432 с.

Таблиця. Видатки зведеного бюджету на фундаментальні дослідження та економічну діяльність

	2005		2006		2007	
	тис. грн	% від ЗБ усього	тис. грн	% від ЗБ усього	тис. грн	% від ЗБ усього
Видатки зведеного бюджету, всього*	141 537 105,1	100	175 234 479,8	100	171 797 916,8	100
Видатки ЗБ на фундаментальні дослідження, всього	1 272 682,4	0,90	1 613 991,6	0,92	1 774 002,9	1,03
Видатки ЗБ на економічну діяльність, усього	19 108 978, 6	13,50	27 340 230,2	15,60	28 967 031,1	16,86
В тому числі на:						
загальну економічну, торговельну та трудову діяльність	508 321,8	0,36	622 251,0	0,36	625 832,0	0,36
сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	4 914 981,5	3,47	6 686 736,2	3,82	7 971 662,3	4,64
паливно-енергетичний комплекс	3 850 530,3	2,72	5 261 916,8	3,00	8 569 655,2	4,99
іншу промисловість та будівництво	388 447,3	0,27	587 891,1	0,34	1 153 508,5	0,67
транспорт	5 380 129,5	3,80	8 958 974,5	5,11	7 051 757,9	4,10
зв'язок, телекомунікації та інформатику	70 181,2	0,05	99 865,2	0,06	80 168,9	0,05
інші галузі економіки	411 261,5	0,29	726 522,1	0,41	312 170,8	0,18
дослідження і розробки в галузях економіки	607 028,1	0,43	708 880,2	0,40	922 126,4	0,54
іншу економічну діяльність	2 978 097,5	2,10	3 687 193,2	2,10	2 280 149,2	1,33

Джерело: Державне казначейство України та власні розрахунки автора.

* без урахування міжбюджетних трансфертів.

Але якщо йдеться про інноваційний розвиток економіки, слід розробити чітку стратегію інноваційного розвитку країни, а саме чіткий вплив інструментів бюджету на активізацію цих процесів, та формувати кожен бюджет як послідовний крок на шляху досягнення обраної стратегії.

Розподіл та цілеспрямоване використання фінансових ресурсів, які формуються у всіх підрозділах суспільного виробництва, є важливим джерелом розширення виробництва та інноваційного розвитку, що зумовлює зростання матеріального і культурного рівня життя народу. Від того, на які заходи і в яких обсягах спрямовуються державні та приватні фінансові ресурси, залежить поліпшення технічного рівня виробництва, зростання його масштабів, створення передумов для підвищення продуктивності праці й розвитку країни в цілому.

Наша держава належить до числа країн із високим науковим потенціалом, тому пріоритетом для діяльності органів державної влади має бути створення умов, що забезпечують не тільки збільшення такого потенціалу, а насамперед його максимальну реалізацію в інтересах суспільства. Держава має стати безпосереднім провідником інноваційного розвитку, замовником і організатором досліджень і розробок на найсучасніших напрямках науково-технічного прогресу та сприяти їх упровадженню в усі сфери економічної діяльності.

Бюджетні видатки на фундаментальні дослідження у 2007 році планується збільшити до 1,03 % від зведеного бюджету, що на 0,11 % більше порівняно з 2006 роком (0,92 % від зведеного бюджету), але таке збільшення незначне, і це не розв'яже низки проблем щодо технологічного відставання від країн ЄС та США. Тому необхідно стимулювати приватні інвестиції в інноваційні структури.

При визначенні чітких пріоритетних напрямів бюджетного інвестування в інноваційні сектори економіки за рахунок бюджетних інвестицій держава сприятиме розвитку нових, прогресивних галузей, які мають забезпечити докорінні структурні зрушення в економіці. До них значною мірою належать молоді галузі економіки, що швидко розвиваються, виводять країну на вищий рівень технологічного укладу і сприяють підвищенню конкурентоспроможності національної економіки. Участь держави дасть змогу розвивати ці галузі випереджальними темпами і у такий спосіб якісно змінювати міжгалузеву структуру виробництва, впливати на пропорції між галузями промисловості і сферами національної економіки.