
Запатріна І. В.,

*кандидат економічних наук,
заступник директора Науково-дослідного
фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України*

БЮДЖЕТ РОЗВИТКУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Сьогодні бюджет розвитку є досить “популярною” темою в Україні. Між тим, досі не існує не лише належним чином затверджених концептуальних засад запровадження бюджету розвитку в Україні на рівні державного та місцевого бюджетів, але навіть термінологічно це питання чітко не визначено.

Бюджетний кодекс містить у собі лише термін “бюджет розвитку місцевих бюджетів”, який, до речі, теж не має чіткого визначення та закріплює можливі надходження і витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Що стосується словосполучення “бюджет розвитку” у відриві від місцевих бюджетів, то нормативно його змістовне наповнення не врегульовано. У деяких випадках це словосполучення використовується як загальна характеристика поточного бюджету, маючи на увазі його спрямованість на економічне зростання, у деяких — як окрема інституційна одиниця в рамках бюджету або як частина капітальних видатків бюджету.

Якщо звернутися до досвіду Росії, то там цей термін був законодавчо визначений у Федеральному законі про Бюджет розвитку Російської Федерації як щодо федерального бюджету, так і стосовно бюджетів суб’єктів федерації ще у 1998 р. Відповідно до цього Закону Бюджет розвитку Російської Федерації визначався як складова федерального бюджету, яка формується у складі капітальних видатків та використовується для кредитування, інвестування та гарантійного обслуговування інвестиційних проектів у встановленому законом порядку.

Зауважимо, що зазначений закон зберігав чинність з 1998 по 2002 р. У 2003–2004 рр. спеціальними законодавчими актами його дію було призупинено, а з 1 січня 2005 р. він втратив силу.

Сьогодні на загальнодержавному рівні в Росії запроваджується новий фінансовий інструмент забезпечення економічного зростання — наприкінці минулого року створено Інвестиційний фонд Російської Федерації, який визначається як асигнування, передбачені у Державному бюджеті для використання з метою реалізації інвестиційних проектів. В основу функціонування цього фонду покладено ті самі принципи, що були закріплені законом про бюджет розвитку.

Разом з тим на місцевому рівні в Росії зберігається механізм “бюджету розвитку місцевих бюджетів”, який активно використовується для реалізації регіональних соціально-економічних програм (наприклад, у Новосибірську, Санкт-Петербурзі та ін.).

Водночас у більшості зарубіжних країн такого поняття як “бюджет розвитку” взагалі немає, а загальнодержавні програми перспективного розвит-

ку фінансуються з використанням спеціальних державних фондів, національних програм тощо.

Зазначене ще раз свідчить про термінологічну невизначеність поняття “бюджет розвитку” та необхідність його врегулювання як у науковому, так і нормативно-правовому контексті.

Необхідність державних інвестицій для забезпечення економічного зростання визнається майже усіма цивілізованими країнами світу, але жодна з цих країн має власні фінансові та інституційні механізми реалізації відповідної політики. Ці механізми побудовані з використанням єдиних принципів, а саме:

- відокремлення бюджетних коштів, що використовуються для поточних та стратегічних цілей;
- використання державних коштів переважно на суспільно значущі проекти, що відповідають програмам стратегічного розвитку країн;
- зворотність, платність та строковість надання коштів;
- контроль суспільства за результатами реалізації державних інвестиційних програм.

Зауважимо, що у більшості країн, що використовують бюджет розвитку або подібні до нього механізми державного фінансування для прискорення економічного зростання, фінансування інвестиційних та інноваційних проектів здійснюється на комерційних засадах. Кошти або гарантії по кредитах на реалізацію відповідних проектів надаються державою за умови зворотності, платності та строковості. Від суто комерційного фінансування інвестиційних проектів його відрізняє спрямованість на реалізацію суспільно значущих планів, використання бюджетних коштів як джерела фінансування та відкрита для суспільства, прозора процедура здійснення контролю за їх витрачанням. Нагадаємо, що контроль за використанням коштів бюджетів розвитку, як правило, здійснюється за тією ж процедурою, що і контроль за використанням коштів відповідних державних бюджетів.

Якщо за такими принципами розглянути ситуацію в Україні, слід зазначити:

1. Відокремлення бюджетних коштів, що використовуються для поточних і стратегічних цілей, здійснюється лише на рівні місцевих бюджетів. При цьому, хоча законодавством і передбачені можливі надходження та витрати цих бюджетів, механізмів реалізації зазначених положень на сьогодні немає. На жаль, не налагоджено і моніторинг за функціонуванням бюджетів розвитку місцевих бюджетів, який би дав змогу проаналізувати ефективність запровадження зазначених інструментів для економічного розвитку регіонів, виявити проблеми, що виникають у його застосуванні, запропонувати нові підходи до здійснення відповідних видатків. Що стосується Державного бюджету України, то тут взагалі необхідно визначитися з моделлю фінансування економічного зростання, оскільки на сьогодні її не маємо. Невизначеність у цьому питанні створює сприятливі умови для безпідставної “соціалізації” бюджету.
2. Важливою проблемою, яка потребує врегулювання з огляду на необхідність удосконалення фінансових механізмів економічного зростання,

є визначення порядку відбору проектів, що мають суспільне значення, відповідно до державної стратегії економічного розвитку України і дотримання принципів конкурентності та недискримінаційності під час вибору об'єктів для державного інвестування. Чітких концептуальних засад щодо розробки відповідного порядку не існує ні на державному, ні на місцевому рівнях. Це значно зменшує можливий ефект від витрачання державних коштів, які можуть бути виділені на інвестиції, що особливо необхідно в умовах їх обмеженості.

3. Основні принципи, що зазвичай закладаються в моделі державного фінансування програм економічного розвитку (зворотність, платність та строковість надання коштів), ніяк не відображені у законодавстві України. Як наслідок, державні кошти надаються на безоплатній основі, що, по-перше, позбавляє суб'єктів отримання цих коштів стимулів для їх ефективного використання, по-друге, дає змогу фінансувати економічно не обґрунтовані проекти і, по-третє, не дозволяє постійно збільшувати обсяг фінансових ресурсів, що спрямовуються на розвиток за рахунок повторного використання повернутих коштів. На наш погляд, саме цей принцип має бути покладено у фінансовий механізм бюджету розвитку.
4. Потребує розробки та запровадження модель забезпечення контролю за ефективністю витрачання коштів бюджетів розвитку як на місцевому, так і на державному рівні після запровадження там відповідного механізму інвестування, особливо в умовах безоплатного надання коштів. Суспільство має знати, на які проекти та з якою метою витрачаються бюджетні кошти і бути впевненим в ефективності їх використання.

Зауважимо, що в умовах, які на сьогодні склалися в Україні, активізувати процеси, пов'язані з економічним зростанням, фактично неможливо. За умови надзвичайно високої "соціалізації" економіки на це немає фінансового ресурсу. Але навіть якщо б на сьогодні ми мали відповідні ресурси, їх використання для цілей економічного зростання не можна було б забезпечити через відсутність фінансової моделі державного інвестування економіки.

Наведене дає змогу дійти висновку, що на сучасному етапі економічного розвитку, коли перед Україною стоїть завдання забезпечення сталого економічного зростання, питання розробки моделі державного інвестування економіки на державному і місцевому рівнях набуває надзвичайної актуальності.

Необхідно визначитися, яка саме модель організації державного інвестування є найприйнятнішою для України на загальнодержавному рівні.

Слід також ретельно проаналізувати досвід застосування бюджетів розвитку місцевих бюджетів в Україні та розробити рекомендації щодо удосконалення існуючих механізмів.

Без виконання цих завдань Україна не зможе активно впливати на реформування національної економіки та забезпечувати високу результативність цього процесу.