ІНСТИТУТ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ
СТРАТЕГІЙ

**І. В. Запатріна**

# Бюджетний механізм економічного зростання

Київ • 2007

УДК 336.142.3 : 336.143
ББК 65.9(4УКР)261.3
З-30

У монографії висвітлюються теоретичні та методичні засади розвитку державних фінансів України в частині запровадження у бюджетний процес механізму економічного зростання, заснованого на концепції двох бюджетів. Проаналізовано теоретичні основи та світовий досвід державного регулювання економічного розвитку, розглянуто фінансову та бюджетну політику України у XXI ст. та її вплив на економічне зростання. Проведено дослідження щодо оцінки механізмів бюджетної підтримки економічного зростання та їх застосування зарубіжними країнами світу. Зроблено висновки щодо оптимальної моделі державної підтримки економічного зростання в Україні з огляду на умови, що склалися, та необхідність приведення її принципів до норм і вимог СОТ/ЄС. Надано науково-обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення бюджетного механізму економічного зростання в Україні, які містять методологічні засади формування моделі бюджету розвитку державного бюджету, удосконалення державних інститутів розвитку та управління видатками державного бюджету в контексті подальшого розвитку в Україні програмно-цільового методу бюджетування.

Для керівників усіх рівнів, науковців, викладачів, аспірантів та студентів.

Рецензенти:

*О. О. Бакаєв,* академік НАН України; доктор економічних наук, професор;
*В. М. Геєць,* академік НАН України, доктор економічних наук, професор;
*Г. О. П'ятаченко,* кандидат економічних наук, професор;
*В. Ф. Столяров,* доктор економічних наук, професор.

*Рекомендовано до друку*
*Науковою радою Інституту соціально-економічних стратегій*
(протокол № 10 від 7 червня 2007 р.)
*та Вченою радою Науково-дослідного економічного інституту*
*Міністерства економіки України*
(протокол № 4 від 4 жовтня 2007 р.)

ISBN 978-966-96078-7-4

© Запатріна І. В., 2007

# ЗМІСТ


**Передмова** ..... 12

**Розділ 1. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ І СВІТОВИЙ ДОСВІД** ..... 27

1.1. Основи державного регулювання економіки. Теоретичні підходи ..... 27
*Кейнсіанська і неокейнсіанська економічні теорії* ..... 28
*Неокласичні економічні теорії* ..... 33
*Державне регулювання економічного зростання* ..... 36

1.2. Теоретичні засади побудови стратегій економічного зростання 45
*Теорія технологічних укладів* ..... 46
*Концепція "нової економіки"* ..... 53
*Теоретичні засади формування національних інноваційних систем* 55
*Концепція технологічного прориву* ..... 59

1.3. Світовий досвід державного регулювання економічного розвитку ..... 64
*Формування системи державного регулювання в США і Канаді* ..... 65
*Модернізація економічної політики в країнах Європейського Союзу* ... 69
*"Економічні дива" у Східній Азії* ..... 77
*Формування державної інвестиційної політики в країнах Латинської Америки* ..... 89

Висновки до розділу ..... 96

**Розділ 2. ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ЇЇ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ** ..... 98

2.1. Політика економічного зростання в Україні ..... 99
*Формування політики економічного зростання в Україні* ..... 100
*Концепція технологічного прориву та її реалізація в Україні* ..... 124
*Національна інноваційна система України* ..... 129

2.2. Фінансова політика України у сфері забезпечення економічного зростання ..... 136
*Фінансова політика як інструмент реалізації стратегії соціально-економічного розвитку* ..... 136

*Формування фінансової політики економічного зростання в Україні* ..... 140
*Реалізація фінансової політики економічного зростання в Україні* ..... 153
2.3. Бюджетна політика та її вплив на економічне зростання в Україні .... 167
*Бюджетна політика як інструмент забезпечення економічного зростання* ..... 167
*Організація бюджетного процесу в Україні*..... 172
*Основні напрями бюджетної політики, спрямовані на забезпечення економічного зростання*..... 174
*Бюджетна політика економічного зростання та її реалізація в Україні* ..... 186
Висновки до розділу ..... 199

**Розділ 3. МЕХАНІЗМИ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ** ..... 204

3.1. Бюджет розвитку як інструмент реалізації концепції двох бюджетів ... 206
*Запровадження бюджету розвитку у Російській Федерації* ..... 212
*Особливості застосування бюджету розвитку в Україні* ..... 218
3.2. Інші інструменти реалізації концепції двох бюджетів ..... 226
*Стабілізаційний фонд і видатки розвитку* ..... 227
*Інвестиційні фонди* ..... 246
*Банки розвитку*..... 253
3.3. Організація бюджетної підтримки економічного зростання в Україні.... 266
*Державні цільові програми* ..... 266
*Формування бюджетних програм*..... 277
*Класифікація видатків бюджету*..... 281
*Складові бюджету* ..... 287
*Субвенції на виконання інвестиційних проектів* ..... 290
*Фінансування видатків розвитку на загальнодержавному і місцевому рівнях*..... 292
Висновки до розділу ..... 301

**Розділ 4. ФОРМИ І ЗАСОБИ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ** ..... 305

4.1. Принципи надання державної підтримки відповідно до законодавства ЄС та норм СОТ ..... 305
*Принципи регулювання державної допомоги в країнах ЄС* ..... 306
*Регулювання державної допомоги відповідно до норм СОТ* ..... 313
4.2. Програмно-цільовий метод як засіб підвищення ефективності бюджетної політики держави ..... 325
*Особливості застосування та розвитку програмно-цільового методу у зарубіжних країнах* ..... 326
*Розвиток програмно-цільового методу бюджетування в Україні*..... 341

4.3. Бюджетна підтримка економічного розвитку в Україні ..... 352
*Аналіз реалізації програм державної підтримки в Україні* ..... 354
*Видатки розвитку* ..... 361
Висновки до розділу ..... 371

**Розділ 5. УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ** ..... 376

5.1. Формування бюджету розвитку на загальнодержавному та місцевому рівнях ..... 378
*Удосконалення механізму бюджету розвитку в Україні* ..... 384
*Класифікація бюджетних програм за їх спрямованістю* ..... 387
*Визначення видатків на розвиток відповідно до запропонованої моделі* ..... 390
*Забезпечення відповідності видатків на розвиток загальнодержавним пріоритетам* ..... 391
5.2. Інститути розвитку як складова бюджетного механізму економічного зростання в Україні ..... 403
*Організаційно-правові форми бюджетної підтримки економічного зростання* ..... 407
*Інститути розвитку та особливості організації їх діяльності в Україні* ..... 411
5.3. Управління видатками розвитку ..... 419
*Пріоритетні сфери спрямування видатків на розвиток* ..... 421
*Удосконалення показників результативності та ефективності бюджетних програм* ..... 425
*Розвиток механізмів розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів* ..... 432
*Удосконалення бюджетного процесу* ..... 434
Висновки до розділу ..... 446

**Загальні висновки** ..... 453

**Список використаних джерел** ..... 473

**Додатки** ..... 495

**Анотація** ..... 520

# СОДЕРЖАНИЕ


**Предисловие** ..... 17

**Раздел 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МИРОВОЙ ОПЫТ** ..... 27

1.1. Основы государственного регулювання экономики. Теоретические подходы ..... 27
*Кейнсианская и неокейнсианская экономические теории* ..... 28
*Неоклассические экономические теории* ..... 33
*Государственное регулирование экономического роста* ..... 36

1.2. Теоретические основы построения стратегий экономического роста ..... 45
*Теория технологических укладов* ..... 46
*Концепция "новой экономики"* ..... 53
*Теоретические основы формирования национальных инновационных систем* ..... 55
*Концепция технологического прорыва* ..... 59

1.3. Мировой опыт государственного регулирования экономического развития ..... 64
*Формирование системы государственного регулирования в США и Канаде* ..... 65
*Модернизация экономической политики в странах Европейского Союза* ..... 69
*"Экономическое чудо" в Восточной Азии* ..... 77
*Формирование государственной инвестиционной политики в странах Латинской Америки* ..... 89
Выводы к разделу ..... 96

**Розділ 2. ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА УКРАИНЫ И ЕЕ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА** ..... 98

2.1. Политика экономического роста в Украине ..... 99
*Формирование политики экономического роста в Украине* ..... 100
*Концепция технологического прорыва и ее реализация в Украине* ..... 124
*Национальная инновационная система Украины* ..... 129

2.2. Финансовая политика Украины в сфере обеспечения экономического роста ... 136
*Финансовая политика как инструмент реализации стратегии социально-экономического развития* ... 136
*Формирование финансовой политики экономического роста в Украине* 140
*Реализация финансовой политики экономического роста в Украине* ... 153
2.3. Бюджетная политика и ее влияние на экономический рост в Украине ... 167
*Бюджетная политика как инструмент обеспечения экономического роста* ... 167
*Организация бюджетного процесса в Украине* ... 172
*Основные векторы бюджетной политики, направленные на обеспечение экономического роста* ... 174
*Бюджетная политика экономического роста и ее реализация в Украине* 186
Выводы к разделу ... 199

**Раздел 3. МЕХАНИЗМЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА** ... 204

3.1. Бюджет развития как инструмент реализации концепции двух бюджетов ... 206
*Внедрение бюджета развития в Российской Федерации* ... 212
*Особенности применения бюджета развития в Украине* ... 218
3.2. Другие инструменты реализации концепции двух бюджетов ... 226
*Стабилизационный фонд и расходы развития* ... 227
*Инвестиционные фонды* ... 246
*Банки развития* ... 253
3.3. Организация бюджетной поддержки экономического роста в Украине ... 266
*Государственные целевые программы* ... 266
*Формирование бюджетных программ* ... 277
*Классификация расходов бюджета* ... 281
*Составляющие бюджета* ... 287
*Субвенции на выполнение инвестиционных проектов* ... 290
*Финансирование расходов развития на общегосударственном и местном уровнях* ... 292
Выводы к разделу ... 301

**Раздел 4. ФОРМЫ И СПОСОБЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В УКРАИНЕ** ... 305

4.1. Принципы предоставления государственной поддержки в соответствии с законодательством ЕС и нормами ВТО ... 305
*Принципы регулирования государственной помощи в странах ЕС* ... 306

*Регулирование государственной помощи в соответствии с нормами ВТО* ... 313
4.2. Программно-целевой метод как средство повышения эффективности бюджетной политики государства ... 325
*Особенности применения и развития программно-целевого метода в зарубежных странах* ... 326
*Развитие программно-целевого метода бюджетирования в Украине* ... 341
4.3. Бюджетная поддержка экономического развития в Украине ... 352
*Анализ реализации программ государственной поддержки в Украине* ... 354
*Расходы развития* ... 361
Выводы к разделу ... 371

**Раздел 5. УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНИЗМА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В УКРАИНЕ** ... 376

5.1. Формирование бюджета развития на общегосударственном и местном уровнях ... 378
*Усовершенствование механизма бюджета развития в Украине* ... 384
*Классификация бюджетных программ по их направленности* ... 387
*Определение расходов на развитие в соответствии с предложенной моделью* ... 390
*Обеспечение соответствия расходов на развитие общегосударственным приоритетам* ... 391
5.2. Институты развития как составляющая бюджетного механизма экономического роста в Украине ... 403
*Организационно-правовые формы бюджетной поддержки экономического роста* ... 407
*Институты развития и особенности организации их деятельности в Украине* ... 411
5.3. Управление расходами развития ... 419
*Приоритетные сферы осуществления расходов на развитие* ... 421
*Усовершенствование показателей результативности и эффективности бюджетных программ* ... 425
*Развитие механизмов распределения субвенций на выполнение инвестиционных проектов* ... 432
*Усовершенствование бюджетного процесса* ... 434
Выводы к разделу ... 446

**Общие выводы** ... 453

**Список литературы** ... 473

**Приложения** ... 495

# CONTENTS


**Introduction** ..... 22

**Chapter 1. STATE REGULATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT. THEORETICAL BASIS AND INTERNATIONAL EXPERIENCE** ..... 27

1.1. Theoretical Approaches Basis of State Regulation of Economy ..... 27
*Keynesian and neokeynesian economics* ..... 28
*Neoclassic economics* ..... 33
*State regulation of economic growth* ..... 36

1.2. Theoretical Basis of Formation of Economic Growth Strategy ..... 45
*Theory of technological modes* ..... 46
*Concept of "New Economy"* ..... 53
*Theoretical basis of formation of national innovation systems* ..... 55
*Concept of technological breakthrough* ..... 59

1.3. International Experience of State Regulation of Economy ..... 64
*Formation of state regulation system in the USA and Canada* ..... 65
*Modernization of economic policy in the countries of the European Union* .. 69
*"Economic Miracles" in the Eastern Asia* ..... 77
*Formation of state investment policy in the countries of Latin America* ... 89

Conclusions to the Chapter ..... 96

**Chapter 2. FINANCIAL POLICY OF UKRAINE AND ITS ROLE IN ECONOMIC GROWTH ENSURING** ..... 98

2.1. Economic Growth Policy in Ukraine ..... 99
*Formation of economic growth policy in Ukraine* ..... 100
*Concept of technological breakthrough and its implementation in Ukraine* ..... 124
*National innovation system of Ukraine* ..... 129

2.2. Financial Policy of Ukraine in Field of Economic Growth Ensuring ..... 136
*Financial policy as an instrument of implementation of the strategy of social and economic development* ..... 136
*Formation of financial policy of economic growth in Ukraine* ..... 140
*Implementation of financial policy of economic growth in Ukraine* ..... 153

2.3. Budget Policy and Its Influence on Economic Growth in Ukraine ..... 167
*Budget policy as an instrument of economic growth ensuring* ..... 167
*Organization of budget process in Ukraine* ..... 172
*Main directions of budget policy aimed at economic growth* ..... 174
*Budget policy of economic growth and its implementation in Ukraine*..... 186
Conclusions to the Chapter ..... 199

**Chapter 3. MECHANISMS OF BUDGET SUPPORT OF ECONOMIC GROWTH** ..... 204

3.1. Budget of Development as an Instrument of Implementation of the Two Budgets Concept ..... 206
*Introduction of budget of develoment in the Russian Federation* ..... 212
*Peculiarities of usage of budget of development in Ukraine*..... 218
3.2. Other Instruments of Implementation of the Two Budgets Concept ... 226
*Stabilization fund and expenditures of development*..... 227
*Investment funds*..... 246
*Banks of development* ..... 253
3.3. Organization of Budget Support of Economic Growth in Ukraine..... 266
*State task programs* ..... 266
*Formation of budget programs*..... 277
*Classification of budget expenditures* ..... 281
*Components of budget* ..... 287
*Subventions for performance of investment projects* ..... 290
*Financing of expenditures of development at the national and local level*..... 292
Conclusions to the Chapter ..... 301

**Chapter 4. FORMS AND MEANS OF BUDGET SUPPORT OF ECONOMIC GROWTH IN UKRAINE** ..... 305

4.1. Principles of Providing of State Support in Accordance with the EU Legislation and WTO Norms ..... 305
*Principles of regulation of state assistance in the EU countries* ..... 306
*Regulation of state assistance in accordance to the WTO norms* ..... 313
4.2. Performance Budgeting Method as an Instrument of Increasing of Efficiency of State Budget Policy ..... 325
*Peculiarities of usage and development of performance budgeting method in the foreign countries* ..... 336
*Development of performance budgeting method in Ukraine*..... 341
4.3. Budget support of economic development in Ukraine ..... 352
*Analysis of implementation of state support programs in Ukraine* ..... 354
*Expenditures of development* ..... 361
Conclusions to the Chapter ..... 371

**Chapter 5. IMPROVEMENT OF BUDGET MECHANISM OF ECONOMIC GROWTH IN UKRAINE** ..... 376

5.1. Formation of Budget of Development at the National and Local Level ..... 378
*Improvement of mechanism of budget of development in Ukraine* ..... 384
*Classification of budget programs according to their purpose* ..... 387
*Determination of expenditures for development in accordance with the proposed model* ..... 390
*Ensuring of concordance of expenditures for development with national priorities* ..... 391

5.2. Institutes of Development as a Component of Budget Mechanism of Economic Growth in Ukraine ..... 403
*Organizational-legal forms of budget support of economic growth* ..... 407
*Institutes of development and peculiarities of organization of their activity in Ukraine* ..... 411

5.3. Management of Expenditures of Development ..... 419
*Priority fields of direction for expenditures for development* ..... 421
*Improvement of indicators of budget programs efficiency* ..... 425
*Development of mechanisms of distribution subventions for performance of investment projects* ..... 432
*Improvement of budget process* ..... 434

Conclusions to the Chapter ..... 446

**General Conclusions** ..... 453

**List of Sources** ..... 473

**Annexes** ..... 495

# ПЕРЕДМОВА

Трансформаційні процеси, які відбуваються в українській економіці протягом усього періоду незалежності, потребують постійного перегляду економічної політики держави щодо забезпечення поступального та ефективного розвитку суспільства. На різних етапах розвитку перед Україною поставали різні завдання у сфері соціально-економічної політики. Спочатку – це було завдання вижити в нових реаліях, що склалися після набуття країною незалежності, та утримати якість життя населення на прийнятному рівні. Потім – виборсатися з економічної прірви, до якої потрапила країна внаслідок об'єктивних умов, що склалися внаслідок відокремлення від Радянського Союзу та певних прорахунків у економічній та фінансовій політиці. І нарешті, з початком нового століття, – забезпечення сталого економічного зростання шляхом побудови національної інноваційної системи.

Виконання цього важливого завдання відбувалося одночасно з переломом у тенденціях економічного розвитку країни – стрімке падіння економіки змінилося на поступове, але впевнене її зростання. Саме цей період характеризувався найбільшою за всі часи незалежності країни увагою суспільства, науковців та керівництва країни до питань перспективного розвитку та механізмів реалізації поставлених перед суспільством завдань на середньо- та довгострокову перспективу. Саме в цей час побачила світ низка комплексних системних документів високого рівня, в яких ретельно аналізувалася економічна ситуація в Україні, виявлялися чинники, які перешкоджають сталому розвитку, визначалися пріоритети у всіх сферах життєдіяльності суспільства, ставилися завдання удосконалення економічної та фінансової політики держави, визначалися заходи щодо їх втілення у життя, та інструменти, які потребують розвитку, для їх використання в

процесі запланованих перетворень. Зауважимо, що саме в цей період на рівні Президента і уряду України спостерігалося підвищення уваги до осмислення основних проблем, які перешкоджають економічному зростанню в країні, наголошувалося на необхідності формування стратегії сталого економічного зростання, заснованої на сучасних підходах, притаманних концепції нової економіки. Перед країною на рівні її вищого керівництва ставилися завдання подолання структурних диспропорцій, притаманних плановій системі господарювання в рамках СРСР, орієнтації на інноваційних шлях розвитку, запровадження державної програми енергозбереження і підвищення енергоефективності економіки.

За час, що минув з початку століття, в країні відбулося багато позитивних перетворень: забезпечена позитивна динаміка зростання ВВП, тривають процеси удосконалення економічної та фінансової політики, розвитку сучасної інфраструктури. Водночас більшість із стратегічних завдань, що були визначені на той час, не лише не втратили актуальності, але й стали необхідною умовою для виживання України з урахуванням ситуації в енергетичній, технологічній та інших сферах.

Чому так сталося? Однозначної відповіді на це питання немає. Серед причин, що обумовили тупцювання на місці, можна назвати і певний період політичної нестабільності – перманентні виборчі процеси та боротьба ідеологій, що обумовило зміщення акцентів економічної політики на популістські програми і проекти; невпевненість у майбутньому, формальний підхід до виконання поставлених перед владними структурами завдань, відсутність моніторингу за виконанням поставлених стратегічних завдань, який би здійснювався не за формальними ознаками, а по суті вирішення питання, нехтування думкою громадськості та науковців при прийнятті управлінських рішень.

На наш погляд, неефективність фінансової політики в Україні протягом усього періоду її незалежності пояснюється визначальною мірою саме відсутністю чітко визначених та сформульованих орієнтирів суспільного розвитку, цілей та завдань на певних часових відрізках. А отже, недостатньо визначеною залишалася і роль держави, у тому числі зміст та інструменти її фінансової політики. На жаль, на сьогодні ми не маємо загальноприйнятих стратегічних орієнтирів, єдиної обґрунтованої стратегії соціально-економічного розвитку, а лише розрізнені, не узгоджені між собою програми у різних сферах суспільного відтворення. Відповідно, немає й адекватної фінансової політики, не є достатньо визначеною політика державної, у тому числі бюджетної підтримки економічного зростання в Україні.

Сьогодні увага до питань економічного розвитку поступово відновлюється. Дедалі більшому колу громадськості стає зрозумілим, що подолати бідність та зубожіння, створити гідні умови існування для наших громадян, забезпечити розвиток освіти та культури, охорону навколишнього середовища, здоров'я нації тощо неможливо за умов низького економічного розвитку і відсутності у держави необхідних фінансових ресурсів для розв'язання існуючих проблем. Лише багата, економічно розвинена країна має можливості створити гідні економічні умови для суспільства, сприяти його гармонійному розвитку. До того ж, досягнення певного рівня економічного розвитку, притаманного країнам – лідерам, а не декларації про бажання приєднатися до Європейського Співтовариства, наблизить нас до норм і стандартів, запроваджених у країнах – членах ЄС, та створить реальні можливості для входження України у цю поважну організацію.

Реалізація такого сценарію шляхом запровадження стратегії прискореного економічного розвитку на базі використання інформації, знань та людського потенціалу, на сьогодні є цілком можливою для України. Саме це завдання могло би стати тією ідеєю для консолідації нації, яку так «наполегливо» шукають наші політики.

Водночас реалізація цієї стратегії – це складний тернистий шлях, який потребує і політичної стабільності, і копіткої високопрофесійної спільної роботи влади та громадськості над концептуальними та методологічними засадами такого розвитку. Важливе значення у цьому процесі має визначення обмеженого числа загальнодержавних пріоритетів, розробка довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України, визначення ролі і місця держави як організатора та координатора процесу суспільного розвитку, перетворення її в активного суб'єкта реалізації завдань, які стоять перед суспільством, здійснення адміністративної реформи та удосконалення фінансової політики як ключового інструменту реалізації державної стратегії.

Проведене автором дослідження присвячено одному з найважливіших питань формування фінансової політики економічного зростання в Україні – удосконаленню бюджетного механізму економічного зростання, що має стати одним із ключових моментів реформування системи управління державними фінансами.

Монографія містить розгляд широкого кола питань, від вирішення яких залежить дієвість та ефективність запропонованого механізму. Зокрема, у монографії представлено такі результати, отримані автором в процесі наукового дослідження.

Визначено ключові принципи, які потребують реалізації в межах запровадження концепції двох бюджетів в Україні (відокремлення планування, фінансування та моніторингу поточних видатків та видатків перспективного характеру, забезпечення сталості видатків перспективного характеру, визначення окремих джерел фінансування таких видатків, спрямування дефіциту бюджету лише на фінансування видатків перспективного характеру, відповідність видатків перспективного характеру загальнодержавним пріоритетам, відповідність напрямів державної підтримки економічного розвитку нормам і принципам СОТ/ЄС, контроль за ефективним використанням бюджетних коштів з огляду на реалізацію суспільних пріоритетів, уніфікація підходів до фінансування видатків перспективного характеру на загальнодержавному та місцевому рівнях).

Проведено дослідження наявних інструментів та моделей, що використовуються як фінансові механізми економічного зростання, та доведено, що найефективнішою та такою, що може бути швидко та природно реалізована в Україні, є модель бюджету розвитку.

Проаналізовано механізм фінансування за рахунок бюджету видатків, які мають перспективний характер, та виявлено основні проблеми, наявність яких не дає змоги вести мову про реалізацію в Україні концепції двох бюджетів.

Запропоновано модель формування бюджету розвитку на загальнодержавному рівні; надані пропозиції щодо удосконалення інструменту бюджету розвитку місцевих бюджетів. Доведено, що запропонована модель відповідає основним принципам, які мають бути реалізовані в межах концепції двох бюджетів.

Проаналізовано термінологію чинної нормативно-правової бази, що регулює питання організації бюджетної підтримки економічного зростання. Виявлено невідповідність визначення видатків та витрат розвитку ідеології, закладеній у програмно-цільовий метод бюджетування. На підставі аналізу звітних даних про планування та виконання бюджету в частині видатків розвитку доведено, що наявна термінологія та проведення на її базі моніторингу видатків надає викривлену інформацію, яка перешкоджає прийняттю ефективних управлінських рішень на рівні держави та позбавляє суспільство можливостей оцінити характер бюджетної політики та її ефективність.

Запропоновано удосконалення класифікації бюджетних програм відповідно до їх спрямованості та характеру й надано пропозиції щодо перегляду на цій базі терміна "видатки розвитку".

Запропоновано інституційну модель організації фінансової підтримки економічного зростання в Україні, надано рекомендації щодо запровадження нових та удосконалення існуючих державних інститутів розвитку.

В межах подальшого розвитку програмно-цільового методу в Україні на базі запропонованої автором моделі надано пропозиції щодо удосконалення управління видатками розвитку в частині упорядкування процедур визначення пріоритетних сфер спрямування бюджетних коштів, удосконалення показників результативності та ефективності бюджетних програм за категоріями, принципів та процедур розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів, процедур моніторингу та контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів на всіх етапах бюджетного процесу тощо.

Систематизовано принципи надання державної підтримки відповідно до законодавства ЄС і норм СОТ та проаналізовано бюджетну підтримку, яка здійснюється в Україні, на предмет відповідності її означеним принципам.

Монографія відображає погляди автора на удосконалення механізмів державної підтримки економічного зростання в Україні та містить певні положення, які можуть викликати дискусії серед науковців та практиків. До того ж, окремі висновки, зроблені за результатами дослідження, навіть провокують наукові дискусії, що, на думку автора, є позитивною ознакою будь-якого наукового дослідження, оскільки саме в дискусіях народжується істина.

Враховуючи це, автор з вдячністю сприйме будь-яку конструктивну критику на свою адресу.

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Трансформационные процессы, происходящие в украинской экономике на протяжении всего периода независимости, требуют постоянной корректировки экономической политики государства по обеспечению устойчивого и эффективного развития общества. На разных этапах развития перед Украиной возникали различные задачи в сфере социально-экономической политики. Вначале это была задача выжить в новых реалиях, сложившихся после обретения страной независимости и удержать качество жизни населения на приемлемом уровне. Потом – "выкарабкаться" из экономической пропасти, в которую попала страна вследствие объективных условий, сложившихся после распада Советского Союза и определенных просчетов в экономической и финансовой политике. И, в конце концов, с началом нового столетия – обеспечить устойчивый экономический рост путем построения национальной инновационной системы.

Выполнение этой амбициозной задачи совпало с переломом в тенденциях экономического развития страны – стремительное падение экономики сменилось постепенным, но уверенным экономическим ростом. Именно этот период характеризовался наибольшим за время независимости Украины вниманием общества, научных работников и руководства страны к вопросам перспективного развития и механизмам реализации поставленных перед обществом задач на средне- и долгосрочную перспективу. Именно в это время появился ряд комплексных системных документов высокого уровня, в которых тщательно анализировалась экономическая ситуация в Украине, выявлялись причины и факторы, препятствующие устойчивому развитию, определялись приоритеты во всех сферах жизнедеятельности общества, провозглашались задачи усовершенствования экономической и финансовой поли-

тики государства, определялись мероприятия по их воплощению в жизнь и инструменты, требующие развития для реализации с их помощью запланированных преобразований. Заметим, что именно в этот период на уровне Президента и правительства Украины наблюдалось повышенное внимание к осмыслению основных проблем, препятствующих экономическому росту в стране, подчеркивалась необходимость формирования стратегии ускоренного экономического развития, основанной на современных подходах, присущих концепции новой экономики. Перед страной на уровне ее высшего руководства ставилась задача преодоления структурных диспропорций, присущих плановой системе хозяйствования в рамках СССР, ориентации на инновационных путь развития, внедрение государственной программы энергосбережения и повышение энергоэффективности экономики.

За время, прошедшее с начала столетия, в стране произошло много положительных преобразований. Обеспечена положительная динамика роста ВВП, осуществляются процессы усовершенствования экономической и финансовой политики, развитие современной инфраструктуры. Вместе с тем большинство стратегических задач, которые были определены в то время, не только не утратили актуальности, а стали необходимым условием для выживания Украины с учетом ситуации в энергетической, технологической и других сферах.

Почему так произошло? Однозначного ответа на этот вопрос не существует. Среди причин, которые обусловили «топтание» на месте, можно назвать и определенный период политической нестабильности – перманентные избирательные процессы и борьба "идеологий", что привело к смещению акцентов экономической политики в сторону популистских программ и проектов; неуверенность в будущем, формальный подход к выполнению задач, поставленных перед властными структурами, отсутствие мониторинга за выполнением стратегических задач, который бы осуществлялся не по формальным признакам, а по сути, пренебрежение мнением общественности и научных работников при принятии управленческих решений.

На наш взгляд, неэффективность финансовой политики в Украине на протяжении всего периода ее независимости в значительной мере можно объяснить отсутствием четко определенных и сформулированных ориентиров общественного развития, целей и задач на определенных временных отрезках. Недостаточно определенной оставалась и роль государства, в том числе суть и инструменты государственной финансовой политики. К сожалению, и в настоящее время мы не имеем общепринятых стратегических ориентиров, единой обоснованной стратегии социально-экономи-

ческого развития, а лишь разрозненные, не согласованные между собою программы в разных сферах общественной деятельности. Как следствие, отсутствует адекватная финансовая политика, требует усовершенствования политика государственной, в том числе бюджетной поддержки экономического роста в Украине.

Сегодня внимание к вопросам экономического развития постепенно восстанавливается. Все более широкому кругу общественности становится понятным, что преодолеть бедность и обнищание, создать достойные условия существования для наших граждан, обеспечить развитие образования и культуры, охрану окружающей среды, здоровье нации и т. п. невозможно в условиях низкого уровня экономического развития и отсутствия у государства необходимых финансовых ресурсов для решения существующих проблем. Лишь богатая, экономически развитая страна имеет возможности создать достойные условия для общества, оказывать содействие его гармоническому развитию. Более того, достижение определенногоуровня экономического развития, который присущ странам – экономическим лидерам, а не декларации о желании присоединиться к Европейскому Сообществу, приблизит нас к нормам и стандартам, реализованным в странах – членах ЕС, и создаст реальные возможности для вступления Украины в эту организацию.

Осуществление такого сценария путем реализации стратегии ускоренного экономического роста на базе использования информации, знаний и человеческого потенциала, на сегодня вполне реально для Украины. Именно эта задача могла бы стать той идеей для консолидации нации, которую так «настойчиво» ищут наши политики.

Вместе с тем реализация этой стратегии – сложный, тернистый путь, который требует политической стабильности, кропотливой высокопрофессиональной совместной работы власти и общественности над концептуальными и методологическими основами такого развития. Важное значение в этом процессе занимает определение ограниченного числа общегосударственных приоритетов, разработка долгосрочной стратегии социально-экономического развития Украины, определение роли и места государства как организатора и координатора процесса общественного развития, преобразование его в активного субъекта реализации задач, стоящих перед обществом, проведение административной реформы и усовершенствование финансовой политики как ключевого инструмента реализации государственной стратегии.

Проведенное автором исследование посвящено одному из важнейших вопросов формирования финансовой политики экономического роста в

Украине – усовершенствованию бюджетного механизма экономического роста, что может стать одним из ключевых элементов реформирования системы управления государственными финансами.

Монография включает рассмотрение широкого круга вопросов, от решения которых зависит действенность и эффективность предложенного механизма. В монографии представлены следующие результаты, полученные автором в процессе научного исследования.

Определены ключевые принципы, требующие реализации в рамках внедрения в Украине концепции двух бюджетов (отделение планирования, финансирования и мониторинга текущих расходов и расходов перспективного характера, обеспечение стабильности расходов перспективного характера, определение отдельных источников финансирования таких расходов, направление дефицита бюджета исключительно на финансирование расходов перспективного характера, соответствие расходов перспективного характера общегосударственным приоритетам, соответствие направлений государственной поддержки экономического развития нормам и принципам ВТО/ЕС, контроль за эффективным использованием бюджетных средств с точки зрения реализации общественных приоритетов, унификация подходов к финансированию расходов перспективного характера на общегосударственном и местном уровне).

Проведены исследования существующих инструментов и моделей, использующихся в качестве финансовых механизмов экономического роста, а также обосновано, что наиболее эффективной и такой, которая может быть наиболее быстро и естественно реализована в Украине, является модель бюджета развития.

Проанализирован механизм бюджетного финансирования расходов, имеющих перспективный характер; выявлены основные проблемы, наличие которых не позволяет говорить о реализации в Украине концепции двух бюджетов.

Предложена модель формирования бюджета развития на общегосударственном уровне; даны предложения относительно усовершенствования инструмента бюджета развития местных бюджетов. Обосновано, что предложенная модель отвечает основным принципам, которые должны быть реализованы в рамках концепции двух бюджетов.

Проанализирована терминология, использующаяся в действующей нормативно-правовой базе, регулирующей вопросы организации бюджетной поддержки экономического роста. Выявлено несоответствие определения расходов и затрат развития идеологии, заложенной в программно-целевой метод бюджетирования. На основании анализа отчетных данных

о планировании и выполнении бюджета в части расходов развития показано, что существующая терминология и проведение на ее базе мониторинга расходов приводит к искривлению информации, что препятствует принятию эффективных управленческих решений на уровне государства и лишает общество возможности оценить характер бюджетной политики и ее эффективность.

Предложено усовершенствование классификации бюджетных программ в соответствии с их направленностью и характером, даны предложения относительно пересмотра на этой базе термина "расходы развития".

Предложена институциональная модель организации финансовой поддержки экономического роста в Украине, даны рекомендации относительно внедрения новых и усовершенствования существующих государственных институтов развития.

В рамках дальнейшего развития программно-целевого метода в Украине на базе предложенной автором модели даны предложения относительно усовершенствования управления расходами развития в части упорядочения процедур определения приоритетных сфер использования бюджетных средств, усовершенствования показателей результативности и эффективности бюджетных программ по категориям, принципов и процедур распределения субвенций на выполнение инвестиционных проектов, процедур мониторинга и контроля за эффективным расходованием бюджетных средств на всех этапах бюджетного процесса и т. п.

Систематизированы принципы предоставления государственной поддержки в соответствии с законодательством ЕС и нормами ВТО, проанализирована бюджетная поддержка, которая осуществляется в Украине, на предмет ее соответствия обозначенным принципам.

Монография отображает взгляды автора на усовершенствование механизмов государственной поддержки экономического роста в Украине и содержит определенные положения, которые могут вызвать дискуссии среди научных работников и практиков. Более того, отдельные выводы, сделанные по результатам исследования, даже провоцируют научные дискуссии, что, по мнению автора, является положительной чертой любого научного исследования, поскольку именно в дискуссиях рождается истина.

Учитывая сказанное, автор с благодарностью воспримет любую конструктивную критику в свой адрес.

# INTRODUCTION

Transformation processes that has been taking place in the Ukrainian economy during the independence period require constant revision of economic policy of the state related to ensuring of progressive and efficient development of the society. Ukraine had different tasks in field of social and economic policy on the different stages of its development. At first it was the task to stay alive in the new conditions appeared after the country had become an independent state and to keep the leaving standards of the population at the proper level. Then – to get out of economic gap where the country has fallen because of objective conditions that had appeared as a result of separation from the Soviet Union and certain miscalculations in economic and financial policy. And finally, with the beginning of the new century – to ensure sustainable economic growth by formation of national innovation system.

Setting of this ambitious task has coincided with the turning point in tendencies of economic development of the country – steep falling of economy has been turned to step by step positive growth. This was the period of the largest attention of the society, scientists and management of the country to the issues of prospective development and mechanisms of implementation of the set tasks for a medium- and long-term period. It was the time when it was issued a number of complex and system documents of the high level reflecting deep analysis of economic situation in Ukraine, factors and reasons that hinder sustainable development, priorities in all spheres of the society, tasks on improvement of economic and financial policy of the state, measures on their implementation and instruments that require development for their use in the process of the planned transformations. It should be noted that in that period it was increasing of attention at the level of the President of Ukraine and the Government of

Ukraine to understanding of the main problems that hinder economic growth in the country, it was stressed on the necessity of formation of the strategy of sustainable economic growth based on modern approaches typical to the concept of new economy. At the level of the higher management there were set the tasks to overcome structural disproportions typical to the planned system of economy in the USSR, orientation on innovation way of development, introduction of state program of energy saving and increasing of energy efficiency of the economy.

For the time period since the beginning of the century there has happened a lot of positive changes in the country – it was ensured positive dynamics of VAT growth, the processes of improvement of economic and financial policy and development of modern infrastructure go on. At the same time the most of the strategic tasks determined that time have not lost their urgency and have become the necessary condition for survival of Ukraine taking into account the situation in energy, technological and other spheres.

Why has it happened? There is no simple answer to this question. Among the reasons that caused no headway was a certain period of political instability: permanent election processes and fighting of "ideologies" that resulted in displacement of accents of economic policy to the populist programs and projects; uncertainty in future and formal approach to performance of the tasks set to the authorities, and absence of monitoring of the strategic tasks fulfillment that would be performed not formally but in essence of issue, neglecting of opinion of the society and scientists while taking management decision.

It should be noted that in our opinion the inefficiency of financial policy of Ukraine during the whole period of its independence could be explained by the absence of the clearly set and formulated directions of social development, tasks and objectives on the certain time periods. That means that the role of the state including its essence and instruments of financial policy remained insufficiently determined. Unfortunately, at the moment we do not have generally accepted strategic targets, single justified strategy of social and economic development, but just separate and not coordinated programs in different fields of social reproduction. Correspondingly there is no adequate financial policy and sufficiently determined policy of state (including budget) support of economic growth in Ukraine.

Today the attention to the issues of economic development is being gradually reviewed. More wide circle of society understands that it is impossible to overcome poverty and to create worthy leaving conditions for the population, to ensure development of education and culture, protection of environment, health of the nation in conditions of low economic development and lack of

necessary financial resources for resolving of the current problems. Only the rich and economically developed country is able to create the adequate conditions for society, to assist in its harmonious development. Moreover, achieving of the certain level of economic development typical for leader countries and not declarations on the wish to join the European Union would approach us to norms and standards introduced in the countries – EU members and would create real opportunities for invitation of Ukraine to this respected organization.

Implementation of this scenario by introduction of strategy of rapid economic growth on the basis of use of information, knowledge and human potential is really possible today for Ukraine. This task could become the idea for consolidation of the nation that is being so "hardly" searched by our politicians.

At the same time implementation of this strategy is a very complicated process that requires political stability and laborious and highly professional common work of the authority and community on conceptual and methodological principles of such development. An important role in this process belongs to determination of limited number of national priorities, development of long-term strategy of social and economic development of Ukraine, determination of role and place of the state as an organization and coordinator of the process of social development, making it the active subject of implementation of tasks that are set to the society, implementation of administrative reform and improvement of financial policy as a key instrument of implementation of state strategy.

The research performed by the author is dedicated to the one of the most important issues of formation of financial policy of economic growth in Ukraine – improvement of budget mechanism of economic growth that shall become one of the key moments of reformation of public finance management system.

The monograph includes the review of the wide circle of issues that influence on the efficiency of the proposed mechanism. In particular, the monograph represents the following results received by the author in the process of scientific research.

It is determined the key principles that have to be implemented in the framework of introduction of the concept of two budgets in Ukraine (separation of planning, financing and monitoring of current expenditures and expenditures of prospective nature, ensuring of sustainability of expenditures of prospective nature, determination of separate sources of financing of such expenditures, direction of budget deficit exceptionally on financing of expenditures of prospective nature, conformity of expenditures of prospective nature to the

national priorities, conformity of directions of state support of economic development to the norms and principles of the EU/WTO, control of efficient use of budget funds from the point of implementation of social priorities, unification of approaches to financing of expenditures of prospective nature at the national and local level).

It is performed the research of the existing instruments an models used as financial mechanisms of economic growth and proved that the most efficient system that could be the most quickly and naturally introduced in Ukraine is a model of budget of development.

It is analyzed the mechanism of budget financing of expenditures that have prospective nature and revealed the main problems that do not allow to implement the concept of two budgets in Ukraine.

It is proposed the model of formation of budget of development at the national level; provided proposals on improvement of the instrument of budget of development of local budgets. It is proved that the proposed model corresponds to the main principles that shall be implemented in the framework of the concept of two budgets.

It is analyzed the terminology used in the current normative-legal base that regulates the issues of organization of budget support of economic growth. It is revealed inconsistency of definition of expenditures of development with the ideology of the performance budgeting method. Based on the analysis of the reporting data on planning and performance of budget in the part of expenditures of development it is proved that the current terminology and monitoring of expenditures performed on its basis results in distorted information that hinders to taking of efficient management decisions at the state level and does not allow for the society to evaluate the nature of budget policy and its efficiency.

It is proposed improvement of classification of budget programs in accordance with their direction and nature and based on this it is prepared proposals on the revision of the term "expenditures of development".

It is proposed an institutional model of organization of financial support of economic growth in Ukraine, provided recommendations on introduction of the new and improvement of the existing state institutes of development.

In the framework of further development of performance budgeting method in Ukraine and based on the model proposed by the author it is provided proposals on improvement of expenditures of development management in part of regulation of procedures of determination of priority spheres of direction of budget funds, improvement of indicators of efficiency of budget programs by categories, principles and procedures of distribution of subventions

for investment projects implementation, procedures of monitoring and control of efficient spending of budget funds at all stages of budget process etc.

It is systematized the principles of provision of state support in accordance with the EU legislation and the WTO norms and analyzed the budget support in Ukraine for its conformity with these principles.

The monograph reflects the author's view on improvement of mechanisms of state support of economic growth in Ukraine and includes certain provisions that could cause discussions among the scientists and practical experts. Even more, some conclusions made as a result of the research provoke scientific discussions that is, in the author's opinion, a positive feature of any scientific research as the truth could be found in discussions.

Taking into account the above the author would be grateful for any constructive criticism.

Розділ 1

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ І СВІТОВИЙ ДОСВІД

## 1.1 Основи державного регулювання економіки. Теоретичні підходи

Одним із принципових питань економічної теорії є визначення ролі держави в економічному розвитку, встановлення оптимального співвідношення ринкового і державного регулювання.

Під державним регулюванням економіки ми розуміємо систему заходів законодавчого, організаційного і контролюючого характеру, здійснюваних відповідними правомочними державними установами в цілях стабілізації і пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінюються.

Необхідність державного регулювання економіки обумовлюється недосконалістю ринкових відносин. Сама ж можливість такого регулювання з'являється за умов досягнення певного рівня розвитку економіки, концентрації виробництва і капіталу.

У сучасних умовах державне регулювання економіки є складовою відтворення. Воно виконує широке коло завдань, таких, як стимулювання економічного зростання, активізація інвестиційних процесів, регулювання зайнятості, заохочення прогресивних зрушень у галузевій і регіональній структурі, підтримка експорту тощо. Конкретні напрями, форми, масштаби державного регулювання визначаються ха-

рактером і гостротою економічних і соціальних проблем у тій чи іншій країні в конкретний період і залежать від вибору державної економічної політики.

Під державною економічною політикою ми розуміємо систему економічних орієнтирів та сукупність заходів, які надають бажану спрямованість економічним процесам, дають змогу досягти намічених цілей і завдань, розв'язати конкретні соціально-економічні проблеми.

Економічна політика держави базується на певній теоретичній концепції державного регулювання, яка визначає, на які саме процеси і в якому обсязі може впливати держава. Питання про оптимальне співвідношення між державним і приватним секторами економіки, про роль і відповідальність держави в сучасній економіці і суспільстві та про ступінь втручання держави в економіку все ще залишаються предметом гострих наукових дискусій, поступово набуваючи не лише теоретичного, але й практичного значення.

### *Кейнсіанська і неокейнсіанська економічні теорії*

Класики економічної теорії **А. Сміт** і **Д. Рікардо** вважали, що ринкова економіка повинна розвиватися на основі саморегулювання, тобто без участі будь-яких зовнішніх сил, у тому числі й держави. Вони погоджувалися з тим, що держава має узяти на себе виробництво деяких товарів і послуг, за які не можуть або не хочуть братися приватні підприємці (наприклад, у сфері національної оборони). Але при цьому наполягали, що вплив держави на економічний розвиток має бути мінімальним [17, 19, 164, 170].

Проте криза капіталістичної економіки 1929–1933 рр. довела неспроможність ринкової системи розвиватися без втручання держави. Це сприяло розвитку наукових напрямів, що обґрунтовують посилення ролі держави в регулюванні економіки. Серед них найбільш значущою є економічна теорія відомого англійського економіста **Дж. М. Кейнса,** який у 1946 р. у книзі "Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей" теоретично обґрунтував необхідність державного регулювання ринкової економіки [149].

Одним з основних факторів, що визначає ступінь впливу держави на економіку, є частка національного доходу, зосереджена в руках держави [197, 314]. Головними причинами зростання цієї частки у сучасних умовах є:

– зростання доходів на оборону і військово-космічні дослідження;

– зростання народонаселення та зміна його вікової структури;

– загострення проблем навколишнього середовища й інфраструктури;
– підвищення вимог до соціальних стандартів, що диктує необхідність запровадження заходів задля зниження безробіття, розвитку медичної допомоги, уникнення продовольчої кризи, підвищення рівня житлового забезпечення, подолання бідності.

**Кейнсіанська теорія** основну увагу приділяє регулюванню сукупного попиту, який повинен відповідати сукупній пропозиції при забезпеченні повної або високої зайнятості населення. Модель Кейнса передбачає стимулювання сукупного "ефективного" попиту шляхом заохочення до інвестування приватного капіталу, а також через державне фінансування суспільних робіт і деякий перерозподіл через бюджет національного доходу на користь малозабезпечених. Основними інструментами регулювання в моделі Кейнса є державний бюджет, дефіцитне фінансування економіки, а також маніпулювання обліковою ставкою. Його теорія спирається на втручання держави, яка регулює виникаючі під час ділових циклів спади і підйоми, передусім за допомогою фіскальної політики.

Теорію Кейнса можна назвати "кризовою", оскільки, по суті, він розглядає економіку в стані депресії. За його теорією держава має активно втручатися в економіку внаслідок відсутності у вільного ринку механізмів, які по-справжньому забезпечували б вихід економіки з кризи. Дж. Кейнс вважав, що держава повинна впливати на ринок в цілях збільшення попиту, оскільки причина капіталістичних криз – перевиробництво товарів. Для цього запропоновано кілька інструментів, серед яких вагома роль належить гнучкій кредитно-грошовій політиці та стабільній бюджетно-фінансовій політиці. Гнучка кредитно-грошова політика дає змогу переступити через один із серйозних бар'єрів – нееластичність заробітної плати – шляхом зміни кількості грошей в обігу. При збільшенні грошової маси реальна зарплата зменшується, що стимулює інвестиційний попит і зростання зайнятості. За допомогою бюджетно-фінансової політики Дж. Кейнс рекомендував збільшувати податкові ставки і за рахунок цього фінансувати нерентабельні підприємства, що, на його думку, не лише зменшить безробіття, але й зніме соціальну напруженість.

Кейнсіанська теорія державних фінансів розглядала бюджетні дефіцити як стимулятор економічного розвитку. Так, для виходу з економічної кризи держава повинна скорочувати податкове навантаження на економіку і збільшувати витрати бюджету, допускаючи бюджетний дефіцит і таким чином підсилюючи додатковий попит в економіці. При економічному зростанні бюджетне регулювання має стимулювати попит шляхом зростання податкового навантаження і обмеження витрат бюджету. При цьо-

му для стимулювання економіки і збільшення темпів зростання допускається збереження дефіциту бюджету [377].

Головні риси кейнсіанської моделі регулювання можна сформулювати таким чином:

– частка національного доходу, що перерозподіляється через державний бюджет, є високою;
– створюється обширна зона державного підприємництва на основі утворення державних і змішаних підприємств;
– широко використовуються бюджетно-фінансові і кредитно-фінансові регулятори для стабілізації економічної кон'юнктури, згладжування циклічних коливань, підтримки високих темпів зростання і високого рівня зайнятості.

Кейнсіанська теорія посіла пануюче місце не лише в економічній теорії, але й в практиці економічного розвитку багатьох країн упродовж цілих десятиліть (приблизно до кінця 1970-х років). Протягом цього часу активна участь держави в економічному житті трактувалася більшістю учених-економістів як необхідний елемент суспільного розвитку.

Пізніше вчені спробували знайти пояснення популярності теорії кейнсіанства в світі і активного використання її основ на практиці. Серед різних обґрунтувань цього феномену та доцільності застосування кейнсіанської теорії у формі так званого неокейнсіанства можна виділити такі.

Перша група теорій пов'язує зростання ролі держави з викликами суспільного середовища, такими, як технічний прогрес, демографічні зрушення, зміни в економічній системі. Один з провідних представників цієї школи, американський економіст **М. Олсон** вважає, що розвиток ідеї держави загального добробуту і спроби її практичної реалізації були необхідною відповіддю на виклики часу. Так, демографічні зрушення (зростання населення, урбанізація) потребували посилення соціальної політики, надання державних послуг з охорони здоров'я, регулювання життя в містах, охорони навколишнього середовища тощо, а технологічні зрушення всіх типів вимагали від держави зростання інвестицій у сферу освіти і науки, організації патентної діяльності і т. ін. [219].

Другий науковий напрям зв'язує посилення ролі держави з її функцією забезпечення економічного розвитку. Так, американський історик економіки **Ф. Гершенкорн** відзначає, що ті країни, які пізніше ступили на шлях індустріалізації або інших великомасштабних технологічних і економічних перетворень, мають, як правило, обширніший державний сектор й розвинутіше державне регулювання економіки. У цих випадках держава виступає локомотивом перетворень, акумулюючи цілеспрямовані зусил-

ля на технічне переозброєння галузей, наукові програми, зростання інвестицій, структурну політику. Такий шлях пройшли повоєнна Франція і Німеччина, Японія і СРСР. Зазначені приклади підтверджують тезу про недосконаліть ринку: досягти швидких технологічних перетворень іноді виявляється оптимальнішим за допомогою держави, ніж покладаючись на саморегулюючу функцію ринку [140].

Прихильники так званої **теорії суспільного вибору** обґрунтовують розширення функцій держави її внутрішньою природою і внутрішньою динамікою розвитку. Як і будь-яка організація, держава в особі інститутів схильна до самовідтворювання і контролю та не схильна до самообмеження. Ця теорія трактує державу як своєрідну монополію, поведінка якої багато в чому схожа на поведінку будь-якої іншої монополії на ринку [218].

Крім того, деякі західні теоретики, не заперечуючи значення суспільного середовища, пояснюють посилення ролі держави впливом внутрішніх політичних процесів. Науковці цієї школи підкреслюють, зокрема, значення політичної культури та змін у поглядах на законність і обґрунтованість виконання державою своїх функцій. Вони відзначають пріоритет законодавства, яке неминуче посилює роль держави як виразника і координатора інтересів різних суспільних груп. Сюди ж можна віднести і політичний вплив партій, що сповідують різні соціально-економічні погляди, а також профспілок та інших громадських організацій [316].

Незважаючи на наведені відмінності, усі ці теорії ґрунтуються на кейнсіанських висновках про посилення ролі держави в економіці і розширення державних функцій, а також про універсальність характеру цього процесу в різних країнах.

Слід зазначити, що **неокейнсіанство,** як модифікація кейнсіанства, що обґрунтовує концепцію державного регулювання ринкового господарства, склалося в першій половині 1950-х років і залишалося однією з головних концепцій економічної політики розвинених країн Заходу до кінця 1970-х років. Найвідомішими представниками цієї теорії є **Р. Харрод, Е. Хансен, Е. Домар, Дж. Робінсон, Н. Калдор** та ін. [23].

Неокейнсіанство виступило з критикою статичного підходу і зробило наголос на елементах довгострокової динаміки, які також містяться в роботах Дж. Кейнса. Саме в межах неокейнсіанських теорій відбувається перехід від теорії державного регулювання економіки, яка спрямована переважно на забезпечення повної зайнятості, до обґрунтування політики довготривалого зростання.

У неокейнсіанських теоріях особлива увага приділяється аналізу ролі держави в регулюванні інвестиційних процесів. Так, американськими уче-

ними Д. Харродом і Е. Домаром була запропонована **теорія економічної динаміки**, що обґрунтовує можливість підтримки стійких темпів розвитку в тривалій перспективі. У "Нарисах теорії економічного зростання" (1957 р.) Е. Домар, наприклад, висунув тезу про подвійну функцію інвестицій; тоді як Дж. Кейнс розглядав інвестиції лише як чинник створення доходу, Е. Домар підкреслював, що інвестиції водночас створюють виробничі потужності. З погляду Е. Домара для підтримки стійкого зростання при повній зайнятості необхідно, щоб зростання доходів (тобто попит) відповідало зростанню виробничих потужностей [374].

Автором так званої **інвестиційної теорії циклів** є американський економіст Е. Хансен. У книзі "Економічні цикли і національний дохід" (1951 р.) [373] він пояснив циклічні коливання економіки коливаннями обсягів інвестицій, а коливання в інвестиціях – змінами співвідношення норми прибутку ("граничної ефективності інвестицій") і норми відсотка.

Прихильники неокейнсіанства, поділяючи початковий постулат Кейнса про неспроможність ринкового господарства до автоматичного встановлення макроекономічної рівноваги, переміщують акцент з аналізу кризи на реконструкцію механізму циклу в цілому. Подальший розвиток одержала кейнсіанська **теорія ефективного попиту**, на базі якої розглядалася взаємодія макроекономічних компонентів економіки, що породжують циклічні коливання. Відхилення фактичного рівня валового національного продукту від потенційного трактувалося як результат зміни ефективного попиту. Ці процеси ув'язувалися з теорією "довгих хвиль" економічного розвитку **М. Д. Кондратьєва**, яка обґрунтовувала необхідність систематичного управління попитом з боку держави.

Зауважимо, що у неокейнсіанських теоріях значна увага приділяється проблемам науково-технічного прогресу, необхідності державного фінансування і стимулювання наукових досліджень, впровадженню нової техніки і технологій, структурній перебудові економіки [87].

Використання кейнсіанських і неокейнсіанських рецептів державного регулювання економічного зростання дали змогу послабити циклічні коливання в економіці розвинених країн протягом більш ніж двох повоєнних десятиліть. Проте надалі, приблизно з початку 1970-х років, виявилася їх певна недосконалість, зокрема, щодо невідповідності можливостей державного регулювання об'єктивним економічним умовам. Кейнсіанська модель виявилася стійкою лише в умовах високих темпів зростання національного доходу, оскільки вони створювали можливість перерозподілу без збитку для накопиченого капіталу.

### *Неокласичні економічні теорії*

Реалії розвитку світової економіки, пов'язані із зниженням ефективності державного сектору, призвели до посилення інтересу до ринкового механізму. На зламі 1980-х років у теорії і практиці економічного розвитку відбувся поворот від кейнсіанства до **неокласичної економічної теорії.** Економічні школи, що з'явилися в цей час, спробували переглянути питання про місце і роль держави в економіці. Прихильники неокласичної теорії, на відміну від прихильників кейнсіанської школи, повернулися до постулату про самоорганізацію ринкової економіки, її здатність до рівноваги, стійкості і стабільності. На їх думку, ринок і конкуренція, гнучкість цін – кращі механізми встановлення економічної рівноваги [37].

Як теоретичне обґрунтування необхідності обмеження соціально-економічних функцій держави важливу роль відіграла праця прихильника класичної школи, американського економіста, Нобелівського лауреата 1976 р. **Мілтона Фрідмана** "Капіталізм, свобода і демократія", опублікована в 1962 р. [372]. У ній М. Фрідман, визнаючи особливу природу суспільних благ і відповідальність держави за їх забезпечення, виходив з того, що держава має реалізовувати власні зобов'язання за допомогою приватних інститутів через ринкові механізми.

За М. Фрідманом, попит і пропозиція є наймогутнішими важелями і потенційно найкориснішими для економіки. Найкраще, що держава може зробити для розвитку економіки, на думку М. Фрідмана, це не втручатися в сферу підприємництва і ринкових відносин. Наприкінці 1970-х років теоретичні положення концепції М. Фрідмана набули особливо широкої популярності, а в 1980-х роках вони почали втілюватися на практиці. Слід зазначити, що в цей час з'явилося багато неокласичних концепцій, які спиралися на ринкові сили в економіці, підприємництві і підтримку державою саме цих сил (**економіка пропозиції**, **неолібералізм, монетаризм** та ін.) [341].

Теоретичною базою неокласичних моделей були концепції класичного напряму економічної думки. Трансформація моделі державного регулювання полягала у відмові від впливу на відтворення через попит, а натомість – використання опосередкованих заходів при впливі на пропозицію. Так з'явилася теорія "**економіки пропозиції**" – сучасна концепція макроекономічного регулювання економіки за допомогою стимулювання інвестицій і виробництва, уникнення інфляції. Як інструменти стимулювання запропоновано: перегляд системи оподаткування, скорочення витрат бюджету на соціальні потреби. Яскравими представниками цієї теорії є американські вчені **А. Лаффер** і **М. Фелдстайн** [377].

Прихильники економіки пропозиції вважали необхідним відтворити класичний механізм накопичення і відродити свободу приватного підприємництва. Економічне зростання розглядалося ними як функція від накопичення капіталу, яке здійснюється з двох джерел: за рахунок власних коштів (тобто капіталізації частини прибутку) і за рахунок позикових коштів (кредитів). Тому відповідно до цієї теорії держава має забезпечити умови для процесу накопичення капіталу і підвищення продуктивності виробництва.

Основні труднощі на цьому шляху – високі податки та інфляція. Високі податки обмежують зростання капіталовкладень, а інфляція здорожчує кредит і таким чином ускладнює використання позикових коштів для накопичення. Тому прихильники неокласичної теорії запропонували здійснення антиінфляційних заходів на базі рекомендацій монетаристів і надання податкових пільг підприємцям.

Зменшення податкових ставок скорочує доходи державного бюджету і збільшує його дефіцит, що ускладнює боротьбу з інфляцією. З огляду на це наступним кроком є скорочення державних витрат, відмова від використання бюджету для підтримки попиту і здійснення широкомасштабних соціальних програм, проведення політики, спрямованої на приватизацію державної власності.

Наступний комплекс заходів – реалізація політики дерегулювання, що означає ліквідацію обмежень щодо цін і заробітної плати, лібералізацію (пом'якшення) антитрестового законодавства, дерегулювання ринку робочої сили тощо.

З наведеного можна зробити висновок, що в неокласичній моделі держава може лише опосередковано впливати на економіку. Головна ж роль у реалізації економічного розвитку країни відводиться ринковим силам. Так, прихильники **неоліберальних** концепцій вважають, що потрібно відмовитися від кейнсіанських рецептів антициклічного регулювання, що призводять до різких коливань грошової маси, і перейти на суворе регулювання грошей в обігу незалежно від кон'юнктури. Виступаючи проти зростання витрат держави, вони вважають, що найкраще, що може вдіяти держава – це скоротити власні доходи і витрати та знизити податки [314].

Таким чином, **неолібералізм** – це напрям в науці і практиці управління економікою, прихильники якого відстоюють принцип саморегулювання, вільного від зайвої регламентації. В основу неоліберальної концепції покладено принцип невтручання держави в економіку. Прихильники цього напряму вважають, що ринковий механізм має сам регулювати економіку, встановлювати рівновагу між пропозицією і попитом, між виробництвом і споживанням.

Неоліберали, на відміну від кейнсіанців, визнають державне регулювання не у формі держзамовлень, регулювання цін, державного інвестування і т. ін., а у формі м'якого регулювання економічних процесів. Оскільки у реальному житті стихійні ринкові сили не завжди в змозі забезпечити нормальний процес відтворення, виникає необхідність стабілізуючого втручання держави. Неоліберальні теорії підтримують втручання уряду в економіку з метою сприяння економічній стабільності, зменшення інфляції, безробіття, підтримки національного курсу валюти, але вони віддають перевагу відбірковому і прагматичному втручанню.

Слід зазначити, що неоліберальна економічна концепція як результат історичного розвитку ліберального напряму економічної думки почала формуватися ще в 1930-ті роки майже одночасно з кейнсіанством. Найбільшого розвитку теорія неолібералізму досягла у другій половині XX ст., зайнявши провідні позиції в 1980–1990 рр. У світі існувало кілька потужних центрів неоліберального економічного напряму: у Німеччині, США та Англії. Найвпливовіші серед них – Фрейбурська школа, яскравим представником якої є **Л. Эрхард**; Школа (або Монетарна школа) Чикаго – **М. Фрідман**; Лондонська школа – **Ф. Хайєк** [392].

Застосування основ неолібералізму на практиці передбачає реорганізацію всієї системи державного соціально-економічного регулювання, в якому метою прагматичної соціальної політики є оптимальне відтворення "людського капіталу", а не затвердження загального добробуту, що, зокрема, припускає використання соціальних видатків переважно для розвитку систем перепідготовки робочої сили, а не для збільшення допомоги бідним і безробітним [375] .

У середині 1950-х років у межах неоліберальної концепції виник **монетаризм** — теорія макрорегулювання економіки, що надає грошовій масі, яка перебуває в обігу, ознаку визначального чинника в процесі формування господарської кон'юнктури. Одним з визнаних засновників і лідерів монетаризму є представник так званої школи Чикаго – М. Фрідман. Вагомий науковий внесок в розробку теоретичної системи монетаризму внесли такі вчені-економісти, як **Карл Бруннер, Алан Мельтцер, Анна Шварц**.

Спочатку монетаризм зародився як окрема галузь емпіричних досліджень у сфері грошового обігу, а саме – як аналіз попиту на гроші. Надалі теорія монетаризму розвивалася, охоплюючи дедалі ширше коло економічних питань. До середини 1970-х років цей напрямок перетворюється на самостійну теоретичну концепцію, якою стали послуговуватися уряди багатьох країн світу. Розвиток і розповсюдження монетаризму у 1950–1970 рр. було названо Монетаристською контрреволюцією. Монетаристи

вважають головним чинником економічного розвитку грошово-кредитні методи стабілізації економіки і забезпечення зайнятості. Вони переконані, що гроші є головним інструментом, який визначає рух і весь розвиток економіки. Державне регулювання зводиться до мінімуму, воно має обмежуватися контролем над грошовою сферою. На думку М. Фрідмана, необачне втручання держави призводить до інфляції, порушення рівня "природного" безробіття [164].

Аналіз розглянутих основних наукових напрямів дає змогу дійти висновку про те, що, незважаючи на розмаїття поглядів, останніми роками вчені-економісти дедалі частіше доходять висновку про необхідність оптимального поєднання державного регулювання і вільного стимулювання виробництва. Концепція поєднання державного і ринкового регулювання економіки, так звана **концепція неокласичного синтезу,** була висунута лауреатом Нобелівської премії **Полом Самуельсоном.** Ця теорія є спробою поєднати неокласичний і неокейнсіанський підходи. Основний принцип теорії неокласичного синтезу, на думку П.Самуельсона, полягає в тому, що він розв'язує ключові проблеми грошово-кредитної і фіскальної політики за допомогою категорій теорії доходу. Зазначене відроджує класичні істини, ліквідовує розрив між узагальнюючим поняттям макроекономіки і традиційною мікроекономікою, створюючи з них взаємодоповнюючу єдність [314].

З неокласичного синтезу робимо два головних висновки. По-перше, макроекономіка не є чимось окремим і самостійним. Її функціональні зв'язки формуються з безлічі мікроекономічних подій і процесів. Останні були описані неокласичною теорією, і цей опис загалом зберігає свою силу. По-друге, сучасна економічна система може успішно здолати такі негативні явища, як безробіття та інфляція, якщо в ній вдасться поєднати два елементи: вільну поведінку виробника і споживача та ефективний вплив держави на ринок [318].

### *Державне регулювання економічного зростання*

Економічне зростання у найширшому розумінні означає довготривалий усталений розвиток економіки, тобто процес поступального збільшення національного доходу і валового внутрішнього продукту в довгостроковому періоді без порушень рівноважного стану в короткострокових періодах [178].

Питання впливу тієї чи іншої моделі державного регулювання на економічне зростання є одним з ключових як в економічній теорії, так і у

практиці. Його обговоренню присвячені численні наукові праці західних та українських фахівців [2, 3, 46, 73, 84, 88, 147, 153, 163, 178, 226, 233, 335, 393].

Одним із найважливіших аспектів є визначення ролі податково-бюджетної політики у забезпеченні економічного зростання, що є, практично, відображенням регуляторного впливу держави. На цю тему існує чимало теоретичних досліджень та практичних розробок як у розвинених країнах світу, так і в пострадянських, зокрема в Росії та Україні [9, 54, 70, 132, 134, 142, 214, 320, 394]. Проте на сьогодні недостатньо дослідженими залишаються питання визначення оптимального рівня участі держави в економічній політиці з огляду на необхідність забезпечення економічного зростання, зокрема оптимальної частки ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет, структури видатків бюджету, принципів формування фінансової політики реалізації стратегії економічного зростання.

Ставлення до того, який саме рівень державних витрат є оптимальним для суспільства з огляду на необхідність забезпечення економічного зростання, за останні сторіччя зазнало значної трансформації [46]. Так, у XVIII–XIX ст. домінувала думка про те, що державні витрати слід обмежувати витратами на захист від зовнішніх погроз та забезпечення закону і правопорядку. Що стосується розвитку економіки, то тут бізнес і населення мають вирішувати, як і куди витрачати кошти. Як наслідок, протягом XIX ст. частка державних витрат у ВВП була стабільно низькою і перебувала на рівні 7–11 % майже в усіх розвинених країнах. Якщо ж ця частка перевищувала 12 %, вважалося, що такий рівень перерозподілу коштів через бюджет є непомірно високим та перешкоджає економічному зростанню. Починаючи з XX ст., ситуація істотно змінюється. З одного боку, прагнення країн, що розвиваються, стати конкурентоспроможними на міжнародних ринках та досягти економічного рівня держав – економічних лідерів реалізовувалося переважно шляхом підвищення ними рівня державних витрат у ВВП. З другого боку, розвиток економічних відносин та ускладнення процесів економічного регулювання у розвинених країнах світу потребували поглибленішої участі держави в економічному регулюванні і, відповідно, наявності достатніх фінансових ресурсів на такі цілі. Крім того, з часом відбувалося посилення соціальної ролі держави, що теж вимагало додаткових коштів. Як наслідок, у XX ст. уявлення про роль держави в економіці суттєво змінилося і вже у 1937 р. у середньому частка державних витрат у ВВП найрозвиненіших країн майже вдвічі перевищувала рівень 1913 р. та зросла до 22,8 %, а у 1980 р. відповідний рівень для країн ОЕСР зріс до 43 %, а в таких країнах, як Бельгія, Нідерланди і Швеція перевищив 50 % ВВП [46].

Частка державних витрат у ВВП істотно зросла як у розвинених країнах світу, так і у тих, що розвиваються, хоч причини такого зростання та структура державних витрат для кожної групи країн мають суттєві відмінності (табл. 1). За спостереженнями російських вчених **В. Полтеровича** та **В. Попова,** *"у сучасних економіках частка державних витрат у ВВП набагато вища, ніж у більшості країн, що розвиваються, головним чином за рахунок соціальних статей, частка ж витрат на підтримку виробництва, напроти, відносно нижча"* [242, с. 19].

Ще у середині XIX ст. німецький економіст **Фрідріх Ліст** зазначив, що у країнах, які долею історії опинилися у становищі тих, які доганяють, немає іншого шляху швидко забезпечити високі темпи економічного розвитку і посісти належне місце у світі, як спертися на силу і міць держави [189]. Країна, що наздоганяє, має розвиватися швидше за передові країни, а для цього недостатньо слідувати їх шляхом, потрібно шукати і підтримувати саме ті сфери, за рахунок розвитку яких можна досягти прискореного зростання. Чим значніше відставання, тим активніше має втручатися держава у господарський процес, зокрема, через державне інвестування економіки. Інвестиційна сфера, особливо у країнах з перехідною економікою, неспроможна одужати за рахунок саморегулюючих механізмів. Потрібне впровадження відповідних адекватних державних програм, спрямованих на поліпшення інвестиційного клімату і підвищення ефективності інвестування.

Неминучим є й зростання державної частки в економіці для економічно розвинених країн світу. Такий висновок можна зробити, виходячи із спостережень за динамікою державних витрат в країнах західної цивілізації. Пояснення цьому полягає у прискореному зростанні суспільних витрат в умовах ускладнення економічного середовища та, відповідно, збільшення частки державних послуг [1].

Зауважимо, що структура державних витрат у сучасних країнах – економічних лідерах та країнах з перехідною економікою – має певні відмінності. Так, розвинені країни головним чином зосереджуються на підтримці ринкових інститутів і розвитку інфраструктури надання суспільних послуг – від будівництва доріг до проведення фундаментальних наукових досліджень і створення нових технологій. У перехідній економіці роль держави є визначальнішою і полягає в тому, щоб не лише підтримувати, а й формувати нові інститути, визначати пріоритети, забезпечувати вирівнювання умов розвитку галузей, сприяти інноваційному розвитку [46].

Роль держави також значною мірою залежить від етапу економічного розвитку країни, відрізняючись в індустріальному та постіндустріальному

*Таблиця 1*

**Особливості та напрямки здійснення державних витрат у контексті забезпечення економічного розвитку**

| Показник | Країни, що розвиваються (доганяють) | Розвинені країни світу |
|---|---|---|
| Причини збільшення частки державних витрат у ВВП | Необхідність концентрації зусиль на "проривних" напрямках, стимулювання розвитку бізнесу | Ускладнення економічного середовища і, відповідно, підвищення вартості здійснення державою регулюючих функцій.<br>Підвищення соціальної спрямованості економіки. |
| Ключові статті, фінансування яких здійснюється за рахунок збільшення частки державних витрат | Формування нових ринкових інститутів, розвиток ринкової інфраструктури.<br>Фінансування державних інвестиційних програм і проектів.<br>Надання дотацій та субсидій для підтримки розвитку (вирівнювання) окремих галузей економіки.<br>Підтримка інновацій, науки і освіти | Витрати на державне управління.<br>Підтримка ринкових інститутів.<br>Підтримка науки і освіти.<br>Розвиток інфраструктури надання суспільних послуг. |

суспільствах. Так, на думку професора **В. Мау** [189], в індустріальному суспільстві центральним питанням державної політики є концентрація ресурсів на проривних напрямках технічного прогресу, мобілізація всіх сил та засобів, що є доступними суспільству, для реалізації поставлених завдань. На відміну від цього, у постіндустріальному суспільстві замість концентрації ресурсів ключовим завданням стає забезпечення максимальної адаптивності суспільства і кожного економічного агента, створення такого політичного і правового середовища, в якому ці агенти зорієнтовані на активне виявлення та максимально повне задоволення інтересів і потреб один одного.

Стійка тенденція до зростання державних витрат у ВВП у минулому та на початку XXI ст. поставила на порядок денний питання, відповідь на яке сьогодні є надзвичайно важливою і для України.

*Чи існує гранична межа державних витрат у ВВП, перевищення якої або є неможливим через зростаючий опір платників податків, або є непродуктивним внаслідок розширення тіньової економіки та гальмування економічного зростання?*

Існує чимало досліджень з питань визначення оптимальної частки державних витрат у ВВП та впливу цього показника на темпи економічного розвитку [46, 142, 189, 214, 394]. Так, відомий російський науковець, доктор економічних наук **Є. Гайдар** [46] припускає, що швидше за все існує така межа рівня податкового навантаження на економіку, перевищення якої негативно позначається на темпах економічного зростання, і вважає, що така позиція відповідає здоровому глузду. До того ж, він зазначає, що досі цей факт науково не доведено. На відміну від нього, російські вчені **А. Ілларіонов** та **Н. Півоварова** вважають, що існує стійкий взаємозв'язок між розміром держави і темпами економічного зростання, і навіть пропонують для використання методику обчислення оптимального розміру держави, яка дає змогу досягти найвищих темпів економічного зростання. Зауважимо, що відповідно до згаданої методики під розмірами держави автори розуміють питому вагу державних витрат у ВВП. У 2002 р. цими науковцями був розрахований оптимальний на той час розмір держави, який, на їхню думку, забезпечуватиме максимізацію темпів економічного зростання в Росії (18–21 % ВВП) та пороговий рівень розміру держави (36–38 %), при перевищенні якого економічне зростання в Росії припиниться [142]. На підставі здійснених розрахунків автори дійшли висновку про завищений рівень фіскального навантаження у Росії на той час і надали рекомендації щодо необхідності його зниження. До речі, російський уряд певною мірою скористався наданими рекомендаціями і на сьогодні

проводить політику щодо поступового зниження податкового навантаження.

З результатами цього дослідження та підходами, що були використані при розрахунках, не погодився академік **Р. Нігматулін** [214], який, зокрема зазначив, що темп економічного зростання є функцією багатьох змінних факторів, які не були враховані у дослідженні А. Іларіонова та Н. Півоварової, і тому отримані ними результати викликають багато питань. На думку Р. Нігматуліна, на економічне зростання, більш ніж розмір держави, впливає такий фактор, як внутрішній попит, на який можна вплинути шляхом підвищення частки оплати праці у ВВП до 59–60 % та забезпечення рівномірності її розподілу серед населення. Не заперечуючи те, що підвищення внутрішнього попиту є одним з вагомих чинників забезпечення економічного зростання, зазначимо, що обґрунтування Р. Нігматуліна того, що саме цей показник є ключовим фактором економічного зростання, також не є переконливим. Що ж стосується державних витрат, то Р. Нігматулін згоден, що для забезпечення економічного зростання скорочувати витрати держави необхідно, але скороченню мають підлягати насамперед витрати на утримання бюрократичного апарату. До того ж, скорочення витрат на утримання армії, охорону порядку, освіту, медицину, науку та культуру Р. Нігматулін вважає недоцільним і зазначає, що це може зруйнувати Російську державу [214].

Водночас Р. Нігматулін не ставить під сумнів інші висновки А. Іларіонова та Н. Півоварової [142], зокрема такі.

1. Тим країнам, які характеризуються меншою питомою вагою державних витрат у ВВП, притаманні вищі темпи економічного розвитку.
2. При переході на вищу ступінь економічного розвитку розміри держави мають тенденцію до збільшення. Питома вага державних доходів підвищується в середньому з 21,8 % (для слаборозвинених країн) до 29,8 % (для середньорозвинених країн) і до 38,7 % (для високорозвинених країн). Аналогічно, але більш поступово підвищується питома вага державних витрат у ВВП – з 27,3 % до 33 і 40 % відповідно.
3. При збільшенні чисельності населення розміри держави мають тенденцію до зниження.

Ці спостереження підтверджуються і російським професором **Є. Ясіним** [394], який доводить, що зростання державних витрат до певної межі позитивно впливає на економічне зростання, але після її перевищення починає стримувати економічний ріст. На основі аналізу статистичної інформації він робить висновок, що майже в усіх країнах найвищі темпи зростання забезпечувалися саме тоді, коли рівень державних витрат був

низьким, і знижувалися в міру його підвищення. І хоч існує думка, що економічний прорив в країнах Південно-Східної Азії (Японія, Корея, Тайвань, Сінгапур, Китай) був досягнутий за рахунок активного втручання держави в економіку шляхом забезпечення великого розміру держави, слід підкреслити, що державні витрати цих країн на початку реформування не перевищували 12–15 % ВВП.

Зазначене свідчить про існування певного зв'язку між часткою державних витрат у ВВП та темпами економічного зростання. Безумовно, це далеко не єдиний фактор, який сприяє економічному зростанню або гальмує його, але те, що такий зв'язок існує, у автора не викликає сумніву. Водночас на сьогодні немає загальновизнаної методики визначення оптимального та порогового (максимального) рівня державних витрат і, відповідно, рівня податкового навантаження, при перевищенні яких економічне зростання припиняється. Можна лише робити певні оцінки з цього приводу, враховуючи їх при формуванні податкової та бюджетної політики, що має на меті забезпечити економічне зростання.

Водночас, незалежно від розміру держави, надзвичайно важливим у контексті економічного зростання є питання визначення оптимальної структури та стратегії здійснення державних витрат, оскільки, як правильно зауважують російські вчені **С. І. Лушин** та **В. А. Слєпцова,** *"сама по собі та чи інша частка державних видатків у ВВП не може бути метою державної фінансової політики. Вона виникає як результат конкретних рішень, що приймаються державою з економічного і соціального розвитку"* [64, с. 18].

❋ ❋ ❋

Аналіз теорій та концепцій державного регулювання економіки та їх впливу на економічне зростання дає змогу дійти таких висновків.

У теоретичній площині існує два альтернативних підходи до державного регулювання, один з яких заснований на кейнсіанській моделі, другий – на ліберальній. Кожен з цих підходів став основою для появи низки теорій державного регулювання, що були застосовані на практиці в багатьох країнах світу, та має свої властивості. Так, теорії, засновані на кейнсіанському підході, передбачають високий рівень перерозподілу ВВП через бюджет і, відповідно, високе податкове навантаження; розвиток державних і змішаних підприємств, значне втручання держави в економічні процеси, а отже, – у діяльність суб'єктів ринку. Теорії ліберального типу сповідують максимально можливе уникнення держави від регулювання соці-

альних та економічних процесів, тобто здійснення так званого м'якого регулювання: скорочення податкового навантаження та витрат на соціальні цілі, ліквідацію обмежень цін та заробітної плати, скорочення державних витрат.

Незважаючи на те, що кожен з цих підходів пропонує різні, значною мірою протилежні один одному механізми забезпечення економічного зростання, одним із ключових факторів забезпечення такого зростання обидва вважають розвиток "людського капіталу" через підтримку науки, освіти та інновацій. До того ж, відповідно до теорій, що засновані на ліберальних підходах, оптимальне відтворення людського капіталу забезпечується переважно за рахунок соціальних видатків і в деяких випадках навіть є найголовнішою їх складовою.

На сьогодні вже накопичено досить великий досвід застосування різноманітних теорій до формування національних концепцій економічного розвитку у різних країнах світу. Між тим, не існує переконливих доказів переваги того чи іншого підходу з погляду результатів його практичного застосування. Саме цим пояснюється те, що керівництво багатьох країн на різних етапах розвитку використовувало різні підходи до формування національної моделі економічного зростання. А останніми роками можна дедалі частіше спостерігати розробку стратегій економічного розвитку, що поєднують елементи як кейнсіанського, так і ліберального підходів до державного регулювання.

Економічний розвиток є доволі складним процесом, що зазнає впливу великої кількості зовнішніх і внутрішніх факторів, тому для будь-якої країни жодна з наявних теорій не може застосовуватися як догма. Водночас досвід використання різних теоретичних підходів до реалізації стратегій економічного зростання дає підстави зробити висновок про те, що вибір теоретичної моделі державного регулювання має здійснюватися на основі аналізу низки таких чинників, кожен з яких має певні кількісні та/або якісні характеристики:

1. Стан економічного розвитку країни, який характеризується обсягом ВВП на душу населення, структурою ВВП, станом розвитку інфраструктури, ступенем забезпечення ресурсами тощо.
2. Стадія економічного розвитку країни, яка визначається динамікою ключових економічних показників і тенденціями у розвитку суспільства.
3. Бачення держави щодо розвитку суспільства, тобто державний устрій та система пріоритетів у діяльності влади (*наприклад, побудова соціально орієнтованого суспільства або створення суто прагматич-*

*ного суспільства тотальної конкуренції*), ступінь збігу інтересів держави і суспільства.

4. Можливості здійснення державного регулювання, які визначаються рівнем розвитку інституційного середовища, розвиненістю системи державного управління та її адекватністю наявному ринковому середовищу, ступенем відповідності законодавства економічним реаліям, ментальністю політиків та населення, розвитком громадянського суспільства.

До цих характеристик можна включити і таку досить складну у формалізації категорію, як "моральний стан суспільства". Так, російські вчені С. І. Лушин та В. А. Слєпцова вважають, що "*…величезне значення для стану ринку і державних фінансових відносин, їх розвитку мають фактори, що важко описати, які характеризують моральний стан суспільства. Йдеться про моральні принципи, традиції, що склалися, і стереотипи поведінки переважної частини населення певної країни*" [64, с. 22]. І в цьому не можна з ними не погодитися.

Оцінка кожного із цих факторів дає змогу визначитися щодо прийнятності або неприйнятності застосування того чи іншого теоретичного підходу на певному етапі розвитку країни. Так, чим нижче стан економічного розвитку країни, тим меншою має бути питома вага державних витрат у ВВП. З другого боку, для країн, що наздоганяють, зменшення так званого розміру держави не є достатнім для реалізації стратегій прискореного розвитку. Важливим є також концентрація наявних у державі ресурсів на вдосконалення структури ВВП, сприяння розвитку найефективніших для країни видів економічної діяльності, реформування системи державного управління тощо. Не можна недооцінювати вплив на вибір концептуальної моделі державного регулювання і таких факторів, як бачення держави щодо перспектив розвитку суспільства та її можливості у здійсненні державного регулювання. Перший – обумовлює визначення пріоритетів національної стратегії економічного розвитку. Другий – дає змогу оцінити наявні обмеження щодо механізмів, які плануються до застосування, та встановлює часові межі реалізації стратегії економічного розвитку.

Отже, побудова національної стратегії економічного розвитку потребує від її розробників визначитися з такими параметрами:

– розмір держави;
– ступінь впливу держави на економічний розвиток;
– механізми, що застосовуються державою для впливу на економічний розвиток.

Питання щодо визначення оптимального та небезпечного для економічного розвитку розміру держави є найдискусійнішим і заслуговує на особливу увагу при розбудові національної моделі економічного розвитку. На думку російських та українських вчених, зокрема **Ю. В. Пасічника,** "*спроби з'ясування верхньої межі сукупного податкового навантаження, за яким економічне зростання стає неможливим, базувалися переважно на використанні кривої Лаффера. Проте, як свідчать численні аналітичні й емпіричні дослідження різних модифікацій кривої Лаффера та бібліографія до них, спроби кількісної ідентифікації точки Лаффера наштовхуються на певні труднощі і нерідко призводять до суперечливих результатів*." [234, с. 299]. Водночас існують певні припущення та спостереження, які дають змогу більш-менш точно визначитися щодо цієї межі.

Хотілося б зазначити, що, на нашу думку, не завжди є доречним жорстко пов'язувати визначення розміру держави з двома іншими показниками (*ступінь впливу держави та механізми впливу*), оскільки як при відносно високому, так і при відносно низькому розмірі держави, їх визначення більшою мірою залежатиме саме від бачення держави щодо розвитку суспільства та наявних можливостей для здійснення державного регулювання, а не від економічних показників, що характеризують поточний стан економічного розвитку країни.

І останнє, на що хотілося б звернути увагу. Економічна стратегія будь-якої держави, і особливо тих держав, що не досягли економічної стабільності та зазнають впливу низки непрогнозованих факторів, має весь час корегуватися з огляду на те, які теоретичні засади відповідають тому чи іншому періоду її застосування. Лише за таких умов можна сподіватися на успіх.

## 1.2 Теоретичні засади побудови стратегій економічного зростання

Використання тих чи інших теоретичних підходів до розробки національних систем державного регулювання значною мірою залежить від стадії та характеру економічного розвитку країни. Залежність темпів економічного зростання та рівня економічної активності від певних характеристик розвитку країни пояснюється теорією технологічних укладів, яка останніми роками стала основою для вибору пріоритетних завдань у досягненні економічного зростання та інструментів реалізації економічної політики багатьох країн світу. Саме теорія технологічних

укладів заклала підґрунтя для розвитку нових концептуальних підходів до забезпечення економічного зростання в умовах розвиненої глобалізованої економіки – концепції нової економіки та концепції технологічного прориву, які базуються на пріоритетному розвитку нових технологій та впровадженні інновацій.

### *Теорія технологічних укладів*

Теорія технологічних укладів ґрунтується на **теорії довгих хвиль Кондратьєва**. У 1920-х роках американський вчений **Дж. Китчин** виявив короткострокові економічні цикли із середньою тривалістю 3,5 роки і продемонстрував наявність їх коливань в економіці США. Практично у той же час в радянській Росії видатний вчений М. Д. Кондратьєв емпірично довів наявність довгострокових коливань – великих циклів кон'юнктури. Із застосуванням методів математичної статистики він обрахував економічні показники за півтора століття (з часів промислової революції кінця XVIII ст.) у чотирьох найрозвиненіших на той час країнах – США, Англії, Франції і Німеччині та виявив 3 великих цикли кон'юнктури – два повних і один незакінчений:

1 цикл – з кінця XVIII до середини XIX ст.;
2 цикл – з середини до кінця XIX ст.;
3 цикл – з кінця XIX до середини XX ст.

На підставі власних досліджень М. Д. Кондратьєв склав прогноз майбутньої економічної кризи 1930-х років, що одержала назву "Великої депресії". Головною причиною утворення таких циклів є необхідність оновлення основного капіталу. Причому виникнення довгих хвиль тривалістю в середньому 55 років кожна пов'язується з відтворенням його пасивної частини.

Слід зазначити, що теорія довгих хвиль Кондратьєва надала поштовх до подальшого дослідження інноваційних процесів і оцінки їх місця в економічному розвитку країни. Перед початком Другої світової війни видатний австрійський вчений **Й. Шумпетер**, ґрунтуючись на "довгих хвилях Кондратьєва", визначив імпульси нововведень, що спричиняють коливання всієї економічної системи. Створення нових технологій характеризувалося як, власне, інноваційний процес, а їх запозичення і розповсюдження – як процес імітації. У результаті економічний цикл розпався на дві тимчасові складові: інноваційну та імітаційну.

Більше 30 років ідеї М. Д. Кондратьєва і Й. Шумпетера залишалися незатребуваними. Проте криза світового господарства початку 1970-х років змусила вчених звернутися до них практично одночасно у декількох країнах.

Першою у середині 1970-х років з'явилася праця німецького вченого **Г. Менша**, що доповнив розкладання Шумпетером хвиль Кондратьєва третьою тимчасовою складовою – "технологічним патом". Річ у тому, що в інноваційній теорії Й. Шумпетер не зміг пояснити нижню поворотну точку циклу. Введення "технологічного пата" дало змогу розкласти цикл Кондратьєва на три тимчасові складові:

– короткострокову частину циклу – "патову" (перехідно-депресивну);
– середньострокову частину циклу – інноваційну (революційно-поновлювальну);
– довгострокову частину циклу – імітаційну (еволюційно-застійну).

Г. Менш провів аналіз, що закінчився "Великою депресією" третього циклу Кондратьєва, і спрогнозував, що четвертий цикл закінчиться у 1994 р.

На сьогодні великі цикли кон'юнктури М. Д. Кондратьєва є найтривалішими економічними циклами, всередині яких відбувається низка менш тривалих циклів, таких, як цикли Дж. Китчина, **К. Жюгляра, С. Кузнєца** та ін. Таким чином, можна виокремити 3 типи хвиль:

– довгі хвилі Кондратьєва (середня тривалість 50–60 років), пов'язані з появою нових галузей і технологій;
– середні хвилі Жюгляра (періодичність 7–11 років), пов'язані з інвестиціями в машини і устаткування;
– короткі інноваційні хвилі (40 місяців) у межах "циклу кон'юнктури".

Отже, ми можемо зазначити, що подальше вивчення і системний аналіз теорії довгих хвиль Кондратьєва призвели до того, що в XX ст. виникло багато самостійних теорій, як конкуруючих між собою, так і доповнюючих одна одну.

Передусім це інноваційна теорія, розроблена Й. Шумпетером, С. Кузнєцом, Г. Меншем і доповнена останнім часом німецьким економістом **А. Кляйкнехтом** та голландським вченим **Дж. ван Дайном**.

Й. Шумпетер вважається родоначальником теорії інноваційного розвитку. Згідно з цією теорією інноваційна діяльність є головним чинником, що викликає динамічні зміни хвильового характеру в економіці.

Г. Менш провів паралель між темпами економічного зростання і циклічністю з проявом базисних нововведень. Багато положень концепції Г. Менша отримали подальший розвиток у працях А. Кляйкнехта, який стверджував, що нововведення-продукти утворюються у фазі депресії, а нововведення-процеси – на підвищеній стадії довгої хвилі. Серед інших численних теорій слід виділити:

– теорію перенакопичення в капітальному секторі (модель системної динаміки **Дж. Форрестера**);

– теорію перенакопичення робочої сили **К. Фрімена;**
– цінові теорії **У. Ростоу** і **Р. Беррі**;
– монетарні концепції **Д. Дельбеке**, **П. Карпінена**, **Р. Батра;**
– теорію військових циклів **Дж. Голдстайна**;
– теорію еволюційної економіки (**Р. Нельсон**, **С. Уінтер**, **В. Маєвський**);
– концепцію технологічних укладів російського вченого **С. Ю. Глазьєва**.

Ключовим поняттям теорії С. Ю. Глазьєва є поняття "*технологічного укладу*" – сукупності технологій і виробництв одного рівня. Згідно з цією теорією перехід до постіндустріальної стадії розвитку суспільства означає заміну галузевого поділу національної економіки технологічним. Пріоритетом стає не розширення певних галузей, а розвиток високих технологій у всіх галузях. Проте кожному технологічному укладу властиві певні провідні технології, що становлять його ядро [58].

У ринковій економіці формування і зміна технологічних укладів проявляється у формі довгих хвиль економічної кон'юнктури. Залежно від фази життєвого циклу технологічного укладу – становлення, зростання, зрілості або занепаду – змінюються темпи економічного зростання і рівень економічної активності.

Слід зазначити, що дослідники визначають різну хронологію великих циклів кон'юнктури. Це залежить від того, які показники покладені в основу аналізу і які країни вибрані для цього. Крім того, деяка розмитість термінів початку та закінчення кожного технологічного укладу пояснюється й тим, що зародження нового технологічного укладу відбувається в надрах старого, а його характерні риси проявляються лише з часом, упродовж якого старий і новий уклади співіснують. За великим рахунком початком кожного нового циклу можна вважати момент, коли новий "пакет" інновацій надходить до виробників.

На сьогодні загальновизнаним є погляд щодо існування шести технологічних укладів. Починаючи з промислової революції в Англії, у розвитку світової економіки можна виокремити періоди домінування п'яти послідовно змінюючих один одного технологічних укладів. Нині у розвинених країнах домінують технології п'ятого укладу і формуються технології шостого технологічного укладу. Умовні терміни становлення технологічних укладів і короткий перелік їх характерних рис наведені у табл. 2.

Якщо проаналізувати зміну технологічних укладів в історичному розрізі, можна зазначити, що час їх панування неухильно скорочується. Якщо перший протримався близько 60 років, то п'ятий, який вже домінує в розвинених країнах, за більшістю прогнозів триватиме лише близько 30 років і закінчиться у 20-х роках XXI ст. Скорочення часу панування укладів

*Таблиця 2*

**Хронологія і характеристики технологічних укладів**

| Номер ТУ | Період домінування | Країни-лідери | Ядро технологічного укладу | Ключовий чинник | Організація виробництва |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 1780–1840 | Англія, Франція, Бельгія | Текстильна промисловість, виплавка чавуну і обробка заліза, будівництво магістральних каналів | Водяний двигун | Модернізація виробництва, його концентрація на фабриках |
| 2 | 1840–1890 | Англія, Франція, Бельгія, США, Німеччина | Залізничний і пароплавний транспорт, машинобудування, верстатобудування, вугільна промисловість | Паровий двигун | Зростання масштабів виробництва на основі механізації |
| 3 | 1890–1940 | Англія, Німеччина, Франція, США, Нідерланди, Бельгія, Швейцарія | Електротехнічне і важке машинобудування, виробництво і прокат сталі, ЛЕП, важкі озброєння, кораблебудування, неорганічна хімія | Електродвигун | Зростання різноманітності і гнучкості виробництва, зростання якості продукції, стандартизація виробництва, урбанізація |
| 4 | 1940–1990 | Країни ЄС, Австралія, Канада, Японія, Швеція | Автомобілебудування, моторизоване озброєння, синтетичні матеріали, кольорова металургія, органічна хімія, електронна промисловість | Двигун внутрішнього згорання | Масове виробництво серійної продукції, подальша стандартизація виробництва, конвеєри |
| 5 | 1990–2020 | Німеччина, Тайвань, Півд. Корея, країни ЄС, Австралія, Швеція | Обчислювальна техніка, програмне забезпечення, авіаційна промисловість, телекомунікації, роботобудування, оптичні волокна | Газові технології | Поєднання великих корпорацій з малим бізнесом, вплив державного регулювання |
| 6 | 1995 – т. ч. | США, країни ЄС, Японія | Біотехнології; нанотехнології; фотоніка; оптоелектроніка; аерокосмічна промисловість | Нетрадиційні джерела енергії | Великий і малий бізнес, держрегулювання |

пов'язано з підвищенням ролі та значення інновацій в економічному розвитку і з небувалою активізацією інноваційної діяльності як окремих компаній, так і цілих держав [371].

Слід зазначити, що така хронологія технологічних укладів в цілому збігається зі зміною інноваційних хвиль Й. Шумпетера. Його хвилі з'являються і зникають кожні 50–60 років. Кожна нова хвиля зумовлює початок чергової "нової економічної епохи" (що характеризується різким зростанням інвестицій), за якою настає новий спад. Проте після кожної нової хвилі економіка в цілому багатшає.

Перша інноваційна хвиля, інспірована появою парових двигунів і розвитком текстильної промисловості та металургії, тривала від 1780-х до 1840-х років.

Друга хвиля, пов'язана з появою залізниць і розвитком сталеливарної промисловості, тривала 50 років і завершилася до 1900 р.

Третя хвиля, що також тривала близько 50 років, була пов'язана з розповсюдженням електрики і розвитком двигуна внутрішнього згорання.

Четверта хвиля, що почалася на початку 1950-х років і завершилася наприкінці 1980-х років, тривала дещо більше 35 років. Цього разу її рушійною силою стали досягнення в хімічній промисловості, електроніці і аерокосмічній промисловості.

П'ята хвиля Й. Шумпетера почалася орієнтовно у 1990 р. з широкого розповсюдження корпоративних мереж типу "клієнт–сервер", Інтернету і розвитку програмного забезпечення, мультимедіа і телекомунікацій. Ця хвиля ще далека від завершення: вона має тривати приблизно 20–25 років і завершитися новим технологічним стрибком приблизно у 2010–2015 рр.

На відміну від хвиль Й. Шумпетера, теорія технологічних укладів виокремлює шість укладів, кожний з яких характеризується певними відмінними рисами [83].

***Перший технологічний уклад.*** Ядром першого укладу були технології, пов'язані з текстильною промисловістю. Імпульсом його становлення став винахід ткацьких і прядильних машин, що призвело до переходу текстильної промисловості на машинну базу. Це, у свою чергу, викликало підвищення попиту на продукцію машинобудування. Відбувалося також і вдосконалення процесів обробки металів. Аналогічні технологічні зрушення з деяким відставанням відбувалися не лише в Англії, але й в інших країнах Європи: Росії, Франції, Німеччині. З 1790 р. ці процеси почали розгортатися і в США. Становлення першого технологічного укладу в цих країнах, за винятком Росії, було здійснено за 30–50 років.

***Другий технологічний уклад.*** Приблизно з 1820-х років у надрах першого укладу почав формуватися новий технологічний уклад. У 1845–1850 рр. він став домінуючим в економіці розвинених країн. Для цього укладу характерний бурхливий розвиток машинного виробництва, зокрема *"виробництво машин машинами"*. Стрімко зросли значення й інтенсивність міжнародної торгівлі. Недостатній рівень розвитку транспортного сполучення почав стримувати зростання великої промисловості. Тому важливою особливістю цього укладу став бурхливий розвиток залізничного будівництва і транспортного машинобудування. Концентрація населення в містах і бурхливе будівництво у сфері транспорту потребували зміцнення технічної бази будівництва і стимулювали його механізацію.

З вичерпанням можливостей механізації суспільного виробництва на основі парового двигуна, задоволенням суспільних потреб продукцією другого укладу економічне пожвавлення 1850–1860 рр. змінилося стагнацією. Регулярні ознаки перевиробництва стали виразнішими, промислові підйоми не такими інтенсивними. У цих умовах і почав формуватися третій технологічний уклад**,** в якому лідерство переходить від Англії до США.

***Третій технологічний уклад.*** Головною особливістю третього укладу стало широке використання електродвигунів і бурхливий розвиток *електротехніки.* Одночасно відбувається спеціалізація парових двигунів. Домінуючим є споживання змінного струму, будівництво електростанцій. Головним енергоносієм в період панування цього укладу стає вугілля. Водночас на енергетичному ринку починає завойовувати позиції нафта, хоча провідним енергоносієм вона стає лише у четвертому технологічному укладі.

Великі успіхи у цей період робить *хімічна промисловість*. З багатьох хіміко-технологічних нововведень найбільше значення мали: аміачний процес отримання соди; отримання сірчаної кислоти контактним способом, електрохімічна технологія.

***Четвертий технологічний уклад.*** До 1940-х років техніка, що становила основу третього укладу, досягла меж свого розвитку і вдосконалення. Тоді почалося формування четвертого укладу, що окреслив нові напрями розвитку техніки. Необхідна матеріально-технічна база до цього часу вже виявилася створеною, а саме:

– розвинена автодорожня інфраструктура;

– мережі телефонного зв'язку;

– нові технології та інфраструктура нафтовидобутку;

– вдосконалені технологічні процеси у кольоровій металургії.

Під час панування третього укладу був запроваджений двигун внутрішнього згорання, який виявився одним з базисних нововведень четвертого

укладу. Тоді ж відбулося становлення автомобілебудівної промисловості і освоєння перших зразків гусеничної транспортної і спеціальної техніки, що сформували ядро нового укладу. До галузей, що склали ядро четвертого укладу, належать *хімічна промисловість* (насамперед органічна хімія), автомобілебудування і виробництво *моторизованих озброєнь.* Для цього етапу характерні нова машинна база, комплексна механізація виробництва, автоматизація багатьох основних технологічних процесів, широке використання кваліфікованої робочої сили, зростання спеціалізації виробництва.

Упродовж життєвого циклу четвертого укладу триває випереджаючий розвиток *електроенергетики.* Головним енергоносієм є нафта. Нафтопродукти стали основним паливом практично для всіх видів транспорту – дизельних локомотивів, автомобілів, літаків, гелікоптерів, ракет. Нафта також перетворилася на найважливішу сировину для хімічної промисловості. З розширенням четвертого укладу було створено глобальну мережу телекомунікацій на основі телефонного і радіозв'язку. Відбувся перехід до нового типу споживання, що відрізняється масовим споживанням товарів тривалого користування, синтетичних товарів.

***П'ятий технологічний уклад.*** До 1980-х років у розвинених країнах четвертий технологічний уклад досяг меж свого розвитку. Починає формуватися п'ятий уклад, який зараз домінує в більшості розвинених країн світу. Цей уклад може бути визначений як *уклад інформаційних і комунікаційних технологій***,** ключовими чинниками якого є мікроелектроніка і програмне забезпечення. Серед основних опорних галузей вирізняється виробництво засобів автоматизації і телекомунікаційного устаткування.

Як вже наголошувалося, більшість інновацій нового укладу формуються у фазі домінування попереднього. Так, за оцінками фахівців, близько 80 % основних нововведень п'ятого укладу було впроваджено ще до 1984 р. А перші винаходи беруть початок ще у 1947 р. – зі створення транзистора. Перша ЕОМ з'явилася у 1949 р., перша операційна система – у 1954 р., кремнієвий транзистор – у 1954 р., що сформували ядро п'ятого укладу. Одночасно з розвитком напівпровідникової промисловості спостерігався швидкий прогрес у сфері програмного забезпечення – до кінця 1950-х років з'явилося сімейство перших програмних мов високого рівня.

Проте поширення нового п'ятого укладу гальмувала нерозвиненість так званих опорних галузей, становленню яких перешкоджала обмеженість попиту, оскільки нові технології були ще недостатньо ефективними і не сприймалися діючими інститутами. Впровадження мікропроцесора

у 1971 р. стало переломним моментом у формуванні п'ятого укладу і відкрило нові можливості для стрімкого піднесення за всіма напрямками. Винахід мікрокомп'ютера і пов'язаний з цим швидкий прогрес у програмному забезпеченні зробили інформаційну технологію зручною, дешевою і доступною як для виробничого, так і для невиробничого споживання. Рушійні галузі інформаційного укладу вступили у фазу зрілості.

Початок п'ятого укладу пов'язується з розвитком нових засобів комунікації, цифрових мереж, комп'ютерних програм і генної інженерії. Він активно генерує створення і безперервне вдосконалення як нових машин і устаткування (комп'ютерів, ЧПУ, роботів, обчислювальних центрів, різного роду автоматів), так і інформаційних систем (баз даних, локальних та інтегральних обчислювальних систем, інформаційних мов і програмних засобів переробки інформації). Важливе значення серед опорних виробництв п'ятого укладу в оброблювальній промисловості мають гнучкі автоматизовані виробництва. Гнучка автоматизація промислового виробництва значно розширює асортимент продукції, що випускається. Іншою характерною рисою п'ятого укладу є деурбанізація населення і пов'язаний з нею розвиток нової інформаційної і транспортної інфраструктури. Вільний доступ кожної людини до глобальних інформаційних мереж, розвиток систем масової інформації, авіаційного транспорту радикально змінює людські уявлення про час і простір. Це, у свою чергу, відбивається на структурі потреб і мотивації поведінки людей.

Протягом життєвого циклу п'ятого укладу зростає роль *природного газу* і нетрадиційних джерел енергії.

***Шостий технологічний уклад.*** З початку 1990-х років в надрах п'ятого укладу стали дедалі помітнішими елементи шостого технологічного укладу. До його ключових напрямів належать *біотехнології, системи штучного інтелекту, КАЛС-технології*, глобальні інформаційні мережі та інтегровані високошвидкісні транспортні системи, комп'ютерна освіта, формування мережевих бізнес-співтовариств. Саме ці галузі сьогодні розвиваються в провідних країнах особливо швидкими темпами (іноді від 20 до 100 % на рік) [11, 24, 208, 212, 339].

### *Концепція "нової економіки"*

Динамічний характер економічного розвитку останніми роками набув якісно нових рис і ознак. Серед численних теорій розвитку економіки поширилася теорія, яка пояснює розвиток суспільства вдосконаленням інформаційних технологій, – від появи мови через друкарський

верстат до комп'ютерів та Інтернету. Універсальним показником розвитку інноваційної сфери є показник наукоємності економіки (співвідношення витрат певної країни на НДДКР до ВВП).

Масштабність і глибина цих змін (насамперед у передових країнах світу) зумовила появу нової економічної концепції, відомої під назвою "*нової економіки*". Це поняття почало активно використовуватися з кінця 1990-х років [193].

На думку прихильників цієї концепції, у нинішньому столітті вона отримуватиме дедалі більше теоретичне визнання і розповсюдження, охоплюючи різні країни і континенти.

Попередником категорії **"нова економіка"** в економічній літературі була **"інформаційна економіка"**. Цей термін вперше застосовано у 1976 р. у працях співробітника американського Стенфордського центру **Марка Пората.** У процесі подальшого розвитку комплексу галузей, продуктом яких є різні бази даних і засоби їх продукування, термін "інформаційна економіка" набував поширення.

Категорія "нова економіка" не обмежується лише використанням інформаційних технологій. Її основні параметри:

– зростання обсягу створюваної і споживаної інформації темпами, що є швидшими, ніж зростання ВВП;
– поглиблення і поширення процесів економічної глобалізації, основними компонентами яких є інтеграція і транснаціоналізація;
– пріоритетний розвиток фінансової сфери, який визначає характер економічного зростання;
– зростаюче значення екологічного феномену як детермінатора господарського розвитку [188].

Серцевину, ядро інноваційного процесу утворюють **інформаційні технології**. Під їх безпосереднім впливом виникає економіка, найважливішим активом якої виявляються не матеріально відчутні ресурси – товари, сировина, робоча сила, устаткування, а щось невідчутне – інтелект, інформація, знання. Ми є свідками того, як відбувається "*зрушення від економіки, заснованої на виробництві товарів матеріального характеру, до економіки, заснованої на виробництві, і застосуванні знань*" [188].

На сучасному етапі проблема державного регулювання економіки переростає в глобальнішу проблему вдосконалення механізмів і методів колективного регулювання світогосподарських процесів. Формування принципово нової наддержавної моделі регулювання глобальних економічних процесів є одним з основних завдань, що стоять перед світовою спільнотою у XXI ст.

З погляду концепції "нової економіки" головним завданням державного регулювання стає інтеграція національної економіки в світове господарство як конкурентоспроможного і рівноправного суб'єкта міжнародних ринкових відносин [316].

Таким чином, в основі концепції "нової економіки" лежить твердження про те, що стратегічно ключовою ланкою економічного розвитку в сучасних умовах є **інноваційна сфера**. Від рівня розвитку цієї сфери – науки, наукоємних галузей, світових і національних ринків технологій – залежать темпи економічного зростання, динамічний розвиток національних господарств.

З концепцією "нової економіки" тісно пов'язане питання формування національних інноваційних систем.

### *Теоретичні засади формування національних інноваційних систем*

Поняття пріоритетності інноваційного розвитку є порівняно новим і сформувалося до середини 1990-х років. Тому дотепер багато методологічних питань і понять, що входять до цієї сфери, не мають однозначного трактування. Наприклад, це стосується поняття "*національна інноваційна система*". Як наголошувалося на конференції з питань створення інноваційної економіки в ЄС, яка проходила у 2002 р. в Данії, існує понад тисячу визначень таких термінів, як "*національна інноваційна система*" і "*національна інноваційна модель*" [81].

До того ж, ставиться під сумнів саме існування національних інноваційних систем. Так, німецькі експерти програми TACIC дотримуються думки, що в умовах глобалізації поняття "національні інноваційні системи" позбавлене сенсу, їх існування неможливе, а спроби створення таких систем в межах окремої країни неминуче призведуть до ізоляції її економіки [182].

До авторів концепції національних інноваційних систем належить велика група західних економістів: **К. Фрімен, Б. Лундвалл, Р. Нельсон, Ф. Хайєк**, які в 1980–1990-х рр. минулого століття одночасно поклали початок сучасній теорії інноваційного розвитку і розробили основні методологічні принципи цієї теорії.

Уперше поняття "національна інноваційна система" було використане у 1987 р. Крісом Фріменом у дослідженні технологічної політики в Японії. Він описав найважливіші елементи японської інноваційної системи, які забезпечили економічний успіх цієї країни в повоєнний період. Проте

першим значним дослідженням у цій галузі вважається книга "Національна система інновацій" за редакцією Б. Лундвалла, що вийшла друком у 1992 р. [211]. Запропонований підхід до вивчення технологічного розвитку в окремих країнах виявився вкрай привабливим, оскільки поняття "*національна інноваційна система*" містить сучасне розуміння інноваційного процесу. Крім того, це поняття відбиває важливі зміни в умовах і змісті інноваційної діяльності, що спостерігаються в останні 10 років [28].

Глобалізація справляє значний вплив на економічний розвиток держав. Проте, наскільки не був би великий вплив цього чинника, він не заперечує існування національних економік з властивими їм характерними рисами і відмінностями. Те саме можна сказати і про інноваційні системи.

Інноваційна політика держави так само, як і її економічна політика, базується на певних загальних принципах, враховуючи специфіку регіонів і країн: природно-ресурсний потенціал, географічне розташування, характер економічного розвитку, спрямованість зовнішньої політики і т. ін. До того ж, для окремих країн ці особливості можуть бути настільки відчутними, що має сенс говорити про національну інноваційну систему. Таким чином, національна інноваційна система – це поєднання загальних принципів і особливостей конкретної країни. Термін "*національна*" у цьому випадку вказує на межі використання поняття і означає реальні особливості держави [182].

Аналіз інноваційних систем на національному рівні дає змогу визначити роль держави в інноваційному процесі.

Як вже наголошувалося, існує безліч визначень поняття "*національна інноваційна система*".

Одне з перших визначень можна знайти в офіційних документах (1997 р.) Організації економічного співробітництва і розвитку (OECD). Відповідно до них національна інноваційна система є "*сукупністю інститутів, що належать до приватного і державного секторів, які індивідуально і у взаємодії один з одним обумовлюють розвиток і розповсюдження нових технологій в межах конкретної держави*" [7].

У доповіді RAND Corp., представленій Президентові США у 1999 р., наводиться таке визначення: *"Ця система є щільною і складною мережею взаємопов'язаних частин. Основні діючі компоненти в цій системі – це приватний сектор, урядові агентства і лабораторії, університети, некомерційний дослідницький сектор, пов'язані один з одним в єдиний комплекс, причому пов'язані не лінійно. Ця мережа взаємозв'язаних компонентів становить національну інноваційну систему*" [182].

Ще одне визначення належить **Н. А. Івановій** – одному з провідних російських фахівців у сфері інновацій: "*Національна інноваційна система – це сукупність взаємопозв'язаних організацій (структур), зайнятих виробництвом і комерційною реалізацією наукових знань і технологій в межах національних кордонів. Водночас національна інноваційна система – комплекс інститутів правового, фінансового і соціального характеру, що забезпечують інноваційні процеси і мають міцне національне коріння, традиції, політичні і культурні особливості*" [141].

У найзагальнішому вигляді можна виокремити два підходи до формування національної інноваційної системи:

– *європейсько-американський*, заснований на переважному розвитку і використанні власного науково-технологічного потенціалу для генерування інноваційного продукту;
– *японський*, заснований на переважному зовнішньому запозиченні нових знань і технологій з їх подальшим доопрацюванням.

Найпростіша модель, що описує взаємодію елементів національної інноваційної моделі, визначає роль приватного сектору (розробка технологій на основі власних досліджень і ринкове освоєння інновацій) і роль держави (підтримка фундаментальних досліджень (в університетах) і комплексу технологій стратегічного характеру, а також створення інфраструктури і сприятливих інституційних умов для інноваційної підприємницької діяльності).

У межах цієї загальної моделі формуються національні особливості системи: роль держави і приватного сектору; співвідношення великого і малого бізнесу; співвідношення фундаментальних досліджень і прикладних розробок; галузева структура інноваційної діяльності; динаміка її розвитку. І тут йдеться не лише про особливості структури і функціонування систем, різнитися можуть навіть поставлені цілі. Наприклад, у Німеччині надається перевага розвитку нових технологій, а у Франції – збільшенню робочих місць. На думку експертів, обидві системи приблизно однаково ефективні, відповідаючи найважливішим потребам розвитку своїх країн.

Як ще один приклад, наведемо основні характеристики національної інноваційної системи США:

– величезні, порівняно з іншими країнами, витрати на НДДКР;
– державне фінансування значної частини витрат на НДДКР;
– спрямованість державної інноваційної політики на захист інтелектуальної власності (стимулювання активного патентування);
– велика частка венчурного капіталу в загальному фінансуванні НДДКР;
– тісні взаємозв'язки між компаніями і університетами.

При всьому розмаїтті відмінностей, основну мету національних інноваційних систем можна сформулювати таким чином: забезпечення стійкого економічного розвитку, тобто, за термінологією ООН, *"руху вперед, при якому досягається задоволення життєвих потреб нинішнього покоління без позбавлення такої можливості майбутніх поколінь"* [182], досягнення конкурентних переваг країни і підвищення якості життя її населення шляхом:

– створення додаткових робочих місць як у сфері науки, так і у сфері виробництва і послуг;
– збільшення доходів держави за рахунок зростання обсягів виробництва наукоємної продукції і зростання доходів населення;
– підвищення освітнього рівня населення;
– розв'язання власних екологічних і соціальних проблем за рахунок використання новітніх технологій.

У кожному випадку функціонування національної інноваційної системи визначається: державною макроекономічною політикою; законодавством; формами прямого і непрямого державного регулювання; станом науково-технологічного і промислового потенціалу, внутрішніх товарних ринків, ринків праці, а також історичними і культурними традиціями і особливостями.

Аналіз світового досвіду свідчить, що національні інноваційні системи істотно відрізняються одна від одної, і готових прототипів для їх створення не існує. Проте можна відзначити один притаманний їм фактор – це лідерство держави у всіх без винятку національних інноваційних системах, що забезпечує реалізацію як мінімум трьох пріоритетів:

– розвиток науки;
– розвиток освіти;
– розвиток наукоємного виробництва.

Держава має відігравати активну роль у підтриманні фундаментальних досліджень. Адже, за визначенням, фундаментальні дослідження не повинні мати чіткої орієнтації на "видимий" комерційний ефект, тому їх ефективний розвиток може бути забезпечений лише за рахунок державних коштів.

У сфері прикладних досліджень і розробок вища активність має бути у приватних компаній.

До базових завдань держави у побудові національних інноваційних систем належать:

– розвиток ринкових відносин в цілому, формування підприємницького конкурентного середовища;
– нормативно-правове забезпечення інноваційної діяльності;

– створення технологічної і фінансової інфраструктури;
– збереження і розвиток науково-дослідного середовища;
– управління інноваційними процесами в зонах відповідальності держави і організація взаємодії між державними органами, наукою і промисловістю, орієнтованих на виконання інноваційних завдань.

### *Концепція технологічного прориву*

Суть **концепції технологічного прориву** полягає в тому, що при вирішенні складних стратегічних питань не можна орієнтуватися на те, щоб наздоганяти. Потрібно вибирати ті напрями, де можна зробити прорив, і орієнтувати на них нове покоління.

Для цього в період зміни технологічного укладу і структурної перебудови світової економіки необхідно створити в національній економіці конкурентоспроможні виробництва нового укладу і підсилити свої позиції на світовому ринку. Ця можливість обумовлена тим, що в економічно відсталих країнах, як правило, немає значних виробничих потужностей застаріваючого укладу, тому і проблеми вивільнення пов'язаного з ними капіталу, а також набагато нижчий рівень спротиву соціально-економічних інститутів структурній перебудові.

Відсутність обтяжень у вигляді вкладеного у застарілі виробництва капіталу полегшує створення виробничо-технічних систем нового укладу.

Зрозуміло, входження тієї або іншої країни до числа технологічно розвинених держав припускає наявність відповідних внутрішніх соціально-економічних і науково-технічних передумов, як-то:

– достатньо розвиненого промислового потенціалу,
– наявності широких верств освіченого населення,
– доступу до зовнішніх джерел інформації, капіталу і ресурсів.

Усі ці умови мають формуватися упродовж життєвого циклу попереднього укладу. Адже, відтворення останнього створює передумови для становлення наступного технологічного укладу, який не може бути побудований "на порожньому місці". Водночас для формування цих передумов зовсім не обов'язково розвивати виробництва попереднього укладу до рівня розвинених країн.

У світі вже накопичений певний досвід технологічного прориву такими країнами, як **Китай, Індія, Сінгапур, Тайвань** та ін. Він показує, що держава може підвищити інноваційний рівень і увійти до числа технологічно розвинених країн, як правило, у фазах зростання наступного технологічного укладу.

Тим часом у світі вже намітилася знижувальна стадія п'ятого технологічного укладу, і світова криза 2001–2002 рр. фактично стала переламним моментом в динаміці цього укладу та його ключових галузей. На думку академіка РАЕН **Ю. В. Яковця**, автора **концепції стратегічного інноваційного прориву,** у світі *"протягом найближчих 10–15 років здійснюватиметься перехід до шостого технологічного укладу, основою якого буде не стільки мікроелектроніка, скільки наноелектроніка, фотоніка і фотоінформатика"* [169]. Виходячи з цього, деякі країни, наприклад Росія, замість того щоб наздоганяти розвинені країни, зосереджують увагу на технологіях п'ятого та шостого укладу, використовуючи які країна може вийти в лідери, знайти свою нішу в міжнародному розподілі праці. Це стосується таких напрямів, як наноелектроніка, оптоінформатика і фотоніка.

Ще один напрям – наповнення глобальних інформаційних систем. На сьогодні створено інформаційні мережі, але йдеться про наповнення цих мереж. У найближчі 10–15 років мережам необхідно забезпечити гуманістичне наповнення: у сфері науки, освіти, культури, екології, медицини. На думку російських науковців, цей напрям є надзвичайно актуальним, оскільки, реалізуючи його, країна може *"йти врівні з рештою світу, шукати і заповнювати якісь свої ніші, не ганяючись за тим, де ми вже відстали і реальних успіхів не маємо"* [169].

Як бачимо, концепція технологічного прориву значною мірою базується на теорії технологічних укладів.

У цьому контексті цікавим для України, як країни, що входила до складу СРСР, є аналіз формування і зміни технологічних укладів в Росії, який був проведений російським ученим С. Глазьєвим у книзі "Теорія довгострокового техніко-економічного розвитку" [58].

У дослідженні доведено, що становлення першого технологічного укладу в Російській імперії почалося набагато пізніше, ніж у Європі, і впровадження його проходило досить повільно. Це було пов'язано насамперед з наявністю в імперії великих можливостей для екстенсивного розвитку – величезних неосвоєних територій, природних ресурсів, дешевої робочої сили в особі кріпосних селян, а також територіальної та інформаційної відірваності від Заходу.

Входження Російської імперії в загальносвітовий техніко-економічний розвиток відбулося наприкінці XIX ст. на рівні третього технологічного укладу, до того ж, на зростання російської економіки в той період чималий вплив справляли поки ще досить потужні перший і другий укладу.

Революція і громадянська війна припинили технічний розвиток держави. Після їх закінчення вона зосередилася на відтворенні третього укла-

ду, який почав швидко заміщатися четвертим лише в передвоєнні і воєнні роки. Але й тоді це торкнулося не всієї промисловості, а окремих оборонних галузей. Після війни потрібно було відбудувати (а не модернізувати) народне господарство, тому багатоукладність була відтворена ще раз.

За роки існування "залізної завіси" для підтримки обороноздатності Радянському Союзу необхідно було б розвивати виробництво, переходячи до четвертого, а далі й до п'ятого технологічного укладу. Але, з другого боку, низькі стандарти життєвого рівня населення дозволяли в цивільних галузях зберігати нижчі технологічні уклади, концентруючи всі кошти в оборонних галузях.

Ще одним чинником, що сприяв збереженню багатоукладності, стала світова енергетична криза, що дала змогу, експлуатуючи підприємства видобувної промисловості, що належать до третього технологічного укладу, одержувати для країни валюту і купувати на Заході продукцію четвертого укладу, що на той час було дешевше, ніж розвивати власні підприємства вищих технологічних укладів у цивільних галузях.

Таким чином, у світовому технологічному прогресі Радянському Союзу відводилася роль країни другого технологічного кола: у 1970-х роках СРСР здійснював великомасштабний імпорт технологій і устаткування "другої свіжості" з розвинених капіталістичних країн, а також з країн РЕВ, до того ж, частка машин і устаткування у загальному обсязі імпорту постійно зростала. Якщо у 1981 р. вона становила 30 %, то у 1990 р. – уже 44 %.

Така стратегія технологічного прогресу законсервувала відставання СРСР від розвинених країн світу. До кінця 1980-х років в радянській економіці виразно простежувалася наявність одночасно третього, четвертого і п'ятого технологічних укладів з переважанням третього і четвертого. При цьому різні уклади були мало пов'язані технологічно і тому практично не справляли значного впливу один на одний. Причиною було існування досить щільних коопераційних зв'язків з соціалістичними країнами РЕВ, що постачали до СРСР складне технологічне устаткування.

До певного часу СРСР все ж таки був центром, в якому народжувалися нові науково-технічні ідеї. Це було пов'язано з тим, що рівень наукових досліджень в СРСР був достатньо високим завдяки існуванню наукових шкіл і висококваліфікованих кадрів, витратності фундаментальних досліджень, які легше фінансувати в централізованій економіці при адміністративно-командному управлінні нею [177].

Нині в Росії, на думку фахівців, приблизно 50 % промисловості належить до четвертого технологічного укладу; 4 % – до п'ятого і менше 1 % – до шостого. Пануючими у більшості галузей виробництва є третій і чет-

вертий технологічні уклади, для яких, з-поміж інших, характерні такі ознаки:

– автономне використання робочих, транспортних і енергетичних машин при виготовленні продукту (третій технологічний уклад);
– комплексне механізоване виробництво, що об'єднує в конвеєрі робочі, енергетичні і транспортні машини, які працюють у зв'язаному часовому і просторовому режимах (четвертий технологічний уклад).

П'ятий технологічний уклад в Росії існує здебільшого в оборонних галузях промисловості [282].

Перша стадія п'ятого технологічного укладу — автоматизоване виробництво, що функціонує на основі електронного опису всіх зв'язаних технологічних процесів і комп'ютерного управління ними (АСУТП і АСУП). Освоєна переважно в електроенергетиці, нафтовидобутку і нафтопереробці, хімічній промисловості.

Друга стадія п'ятого технологічного укладу — гнучкі виробничі системи (ГВС), що функціонують на основі електронного (безпаперового) сполучення систем автоматизованого проектування продуктів і технологій їх виготовлення (САПР), верстатів з числовим програмним управлінням (ЧПУ) і АСУТП. Освоєна найбільшою мірою в космічній і авіаційній промисловості, на окремих підприємствах автомобільної промисловості.

Третя стадія п'ятого технологічного укладу — інтегровані виробничі системи (ІВС), що функціонують на основі ГВС підприємств, об'єднаних в технологічно цілісний комплекс зв'язаних виробництв з використанням засобів телекомунікації. У Росії через неефективність наявних корпоративних форм об'єднання підприємств третя стадія практично не розвинена.

Що стосується шостого технологічного укладу, зокрема, використання КАЛС-технологій для супроводження продукту впродовж усього його життєвого циклу (від проектування і виробництва до післяпродажного обслуговування і утилізації), то у розгорнутому вигляді шостий уклад ще не розроблений, а фрагментарно реалізується лише в космічній і авіаційній промисловості [11].

На думку російських експертів, у найближчі 10 років в економіці Росії домінуватиме четвертий технологічний уклад (до 2015–2025 рр.), який ще має потенціал для розвитку і вдосконалення *(традиційні галузі машинобудування – енергетичне й електротехнічне машинобудування, верстатобудування, приладобудування, хімічне і нафтове машинобудування).* Водночас формуватимуться і поширюватимуться найефективніші напрями п'ятого і шостого технологічних укладів [345].

❋ ❋ ❋

Теоретичні напрацювання науковців переконливо свідчать про те, що темпи економічного зростання і рівень економічної активності в суспільстві залежать від фази життєвого циклу технологічного укладу – становлення, зростання, зрілості або занепаду.

Поняття технологічного укладу визначається як сукупність технологій і виробництв одного рівня. Сьогодні саме якість та рівень розвитку технологій визначають ступінь соціально-економічного розвитку країни та її можливості для подальшого зростання. Саме тому сучасний розвиток світової економіки характеризується зміною галузевого поділу національних економік на технологічний.

Нині існує шість технологічних укладів, кожен з яких характеризується пануванням певних технологій і виробництв. Чим вищим є технологічний уклад, який панує в країні, тим швидше вона просуватиметься вперед, тим конкурентоспроможнішою буде на світових ринках. З часом спостерігається скорочення періоду панування технологічних укладів, що пов'язано з підвищенням ролі і значення інновацій в економічному розвитку і з небувалою інноваційною активністю країн – економічних лідерів.

Теорія технологічних укладів дедалі частіше стає основою побудови стратегій економічного зростання. Саме на цій теорії базуються концепція нової економіки та концепція технологічного прориву. Обидві ці концепції вказують на ключову роль інновацій, науки та освіти у забезпеченні сталого економічного зростання та вважають, що лише нові технології, притаманні п'ятому і шостому технологічним укладам, в змозі сьогодні забезпечити країнам, що не входять до країн – економічних лідерів, умови для прискореного соціального і економічного розвитку. Відповідно до цих концепцій найважливішим ресурсом на сучасному етапі розвитку суспільства є не матеріально виражені ресурси, такі, як товари, сировина, устаткування і, навіть робоча сила, а інтелект, інформація, знання. Тому саме цій сфері має приділятися основна увага держави при здійсненні нею економічного регулювання.

Однією з визнаних форм реалізації зазначених концепцій є формування національних інноваційних систем, тобто комплексу інститутів правового, фінансового і соціального характеру, що забезпечують інноваційні процеси і мають міцне національне коріння, традиції, політичні і культурні особливості.

З аналізу світового досвіду можна виокремити два основоположних підходи до формування національної інноваційної системи:

– заснований на переважному розвитку і використанні власного науково-технологічного потенціалу;
– заснований на переважному зовнішньому запозиченні нових знань і технологій з їх подальшим доопрацюванням.

Побудова національної інноваційної моделі має супроводжуватися визначенням: цілей та пріоритетних завдань країни у забезпеченні прискореного економічного зростання; ролі держави і приватного сектору в економіці; співвідношення великого і малого бізнесу, фундаментальних досліджень і прикладних розробок; визначення технологічної та галузевої структури інноваційної діяльності; динаміки її розвитку; ринкових механізмів та інструментів державного регулювання економічної діяльності.

## 1.3 Світовий досвід державного регулювання економічного розвитку

Поява нових напрямів економічної теорії справляє дедалі більший вплив на розвиток реальної економіки. Проте в світі досі немає єдиного рецепта побудови оптимальної моделі державного регулювання економіки. Навряд чи можна розраховувати і на появу такого рецепта в майбутньому, оскільки формування стратегій економічного зростання складний і тонкий процес, який залежить від великої кількості факторів, які, залежно від їх комбінації, висувають певні вимоги та обмеження до моделей економічного розвитку, обумовлюють визначення пріоритетних завдань та вибір інструментарію для їх виконання. Значну роль у цьому процесі відіграють національні особливості, моральний стан суспільства, ментальність та традиції, притаманні тим чи іншим групам країн.

Враховуючи зазначене, аналіз зарубіжного досвіду регулювання економіки щодо масштабів, форм та інтенсивності державного втручання в різні періоди часу та у різних країнах світу, а також отриманих в межах цього процесу результатів слід налаштовувати не на пошук конкретної моделі для імплементації її в Україні, а на виявлення тих напрацювань науковців та практиків, які дадуть змогу побудувати ефективну національну модель економічного розвитку на середньо- та довгострокову перспективу. *“Мова має йти про таку модель забезпечення економічного росту, яка дасть змогу перевищити можливості, закладені в стандартний пакет ринкових реформ, розтиражований по всьому світу, оскільки цей пакет так і не дав змоги країнам, що його застосовували, досягти видатних успіхів у*

*сфері економічного росту (на рівні 8–10 % на рік протягом не п'яти років, а десятиріччя або десятиріч)*" [48, с. 35].

Зупинимося на найпоказовіших прикладах становлення державного регулювання в країнах, що мають тривалу історію застосування ринкових відносин, об'єднавши їх з урахуванням тих відмінностей, що склалися історично та обумовлені своєрідністю суспільно-політичного ладу, ментальністю та традиціями, що сповідує суспільство.

### *Формування системи державного регулювання в США і Канаді*

Відмінна риса економіки **США** – це яскраво виражений індивідуалізм, основоположною властивістю якого є відповідальність кожного за власний успіх: життя уявляється як конкурентна боротьба, де перемагає сильніший. Відмінною рисою країни є також акцент на багатстві та споживанні. Тому США по праву вважаються класичною країною вільної ринкової економіки, суспільством тотальної конкуренції в усіх сферах життєдіяльності. [83, с. 11–13].

Історію становлення державного регулювання у США розділяють на такі основні етапи: період 1870–1930 рр., що характеризувався мінімальним регулюючим впливом держави; період депресії та відновлення економічного зростання у 1930–1964 рр., що супроводжувався підсиленням ролі держави в економіці; період 1964–1975 рр., для якого характерне підсилення ролі держави в соціальній сфері [187]; неоліберальна реструктуризація американської економіки, що розпочалася у 1980-х роках.

Після Великої депресії в державній економічній політиці Сполучених Штатів Америки відбулися кардинальні зміни. Якщо до цього політика будувалася на класичних принципах мінімального втручання держави в економіку і віддавалася перевага цінностям економічної і особистої свободи, то після депресії ситуація кардинально змінилася: в основу економічної політики були покладені кейнсіанські принципи активної участі держави в економічному житті. На основі теорії Кейнса в той період на практиці стала формуватися концепція так званої держави загального добробуту або соціально відповідальної держави. На національному рівні визнавалася необхідність втручання держави в такі сфери, як підтримка певних стандартів рівня життя для малозабезпечених, забезпечення прав і гарантій расових і етнічних меншин [341].

У цей період досить вагомий державний сектор ефективно функціонував у різних галузях економіки не лише в США, але й в інших країнах:

у Великобританії (транспорт), у Франції (енергетика, рекламна галузь і автомобільна промисловість), в Італії (автомобільна промисловість). Тому активне регулююче втручання держави в економічний розвиток багатьма стало сприйматися як необхідність. Держава узяла відповідальність за зменшення масштабів бідності в країні, розвиток освіти і значною мірою охорону здоров'я, надання інших соціальних послуг. Уряд США проводив дедалі активнішу макроекономічну політику, застосовуючи не лише опосередковані, але й прямі адміністративні заходи.

У 1960-х роках президентом **Л. Джонсоном** було проголошено завдання побудови "великого суспільства", яке, по суті, мало чим відрізнялося від державних програм в соціалістичних країнах.

Орієнтиром для такої політики стала ситуація в інших країнах світу. Так, у той час сукупні витрати держави в процентному відношенні до ВВП у більшості розвинених країн досягли величезних розмірів: від 57 % у Швеції й Данії, 46–47 % в Італії та Греції, 42 % у Німеччині, Канаді та Ірландії, до 37 % у Великобританії, Португалії і Фінляндії. У США на той час вони становили 34 %.

Водночас багато економістів і політиків вже тоді бачили недостатню ефективність цілої низки державних програм у соціально-економічній сфері. З початку 1980-х років стало очевидним, що роль держави в ринковій економіці має свою нішу, де вона дає максимальний ефект; державне втручання не повинне пригнічувати основи ринкового механізму, конкуренцію, самостійність товаровиробників, порушувати виправдані пропорції між накопиченням і споживанням. Знову на порядок денний стало питання про оптимальне співвідношення державного регулювання і вільного ринку.

Теоретичним обґрунтуванням кардинальної зміни основ державної економічної політики США в цей період стала теорія неолібералізму, основні засади якої стали втілюватися на практиці, починаючи з 1980-х років.

Так звана *неоліберальна реструктуризація* американської економіки спричинила:

– відмову від використання державних коштів і податків для пом'якшення різких коливань ділового циклу;
– послаблення або відмову від регулювання державою корпоративної поведінки як усередині країни, так і на міжнародній арені;
– приватизацію частини державних підприємств;
– значне скорочення соціальних програм.

Поступове зниження частки державних витрат у ВВП відбулося у 1990-х роках. Це було пов'язано, з одного боку, з посиленням ринкових

чинників в економіці, розвитком підприємництва, з другого боку, з чинниками геополітичного характеру, пов'язаними із закінченням "холодної війни" і можливістю скорочення витрат на військові потреби. При цьому відбувалася зміна галузевої структури американського державного сектору: крім військового комплексу він дедалі більше концентрується в інфраструктурних галузях, таких, як транспортна мережа (мости, дороги, трубопроводи), окремі підгалузі енергетики (атомні електростанції), наука, а також галузі, що забезпечують відтворення робочої сили (освіта і охорона здоров'я). В інших сферах суспільного виробництва державної власності практично не було. Це значно відрізняє американську економіку від економіки інших розвинених країн.

Наприкінці 1990-х років масштаби участі держави в національній економіці залишалися досить помітними. Так, частка ВВП, що перерозподіляється через федеральний і місцеві бюджети з урахуванням трансфертів, становила близько 30 % ВВП [341].

Особливістю стимулювання економіки США є те, що одним із потужних видів державного інвестування залишаються великі обсяги державного замовлення, значна частина якого припадає на будівництво. Державне будівельне замовлення передбачає угоду між економічними суб'єктами, одним з яких є держава. Угода визначає зобов'язання сторін, їх відповідальність, передусім матеріальну, у разі невиконання предмета угоди. Держава не має жодних юридичних переваг перед будь-яким іншим замовником.

На сьогодні у США частка валових державних капіталовкладень у загальному обсязі становить дещо більше 20 %, до того ж, 11–12 % – інвестиції з федерального бюджету. Здебільшого центр вкладає у військову промисловість (2/3 загального обсягу федеральних інвестицій), а регіональна влада – у розвиток інфраструктури (будівництво доріг, муніципальних шкіл, лікарень, комунальне господарство і т. ін.) [140]. Розподіл державного інвестиційного замовлення за прямими федеральними програмами в США є таким:

– оборонне будівельне замовлення – 27 %;
– об'єкти енергетики – 20 %;
– проекти по водних ресурсах – 13 %;
– проекти по інших природних ресурсах і навколишньому середовищу – 7 %;
– об'єкти поштової служби – 7 %;
– шпиталі для ветеранів та інші об'єкти охорони здоров'я – 5 %;
– фундаментальна наука, космос і технологія – 4 %.

Відродження ліберальної теорії в практиці державного регулювання американської економіки стало для багатьох економістів несподіваним

явищем. Адже після Великої депресії і Другої світової війни вона значною мірою дискредитувала себе і втратила лідируючі позиції. Як наслідок, уряди США, Великобританії та інших розвинених країн погодилися на активнішу роль держави в регулюванні економіки. Проте повернення до ліберальних принципів відбувалося на базі нового варіанту класичного лібералізму, провідниками якого стали Великобританія і США. За новою концепцією багато економічних і соціальних проблем пояснювалися надмірним втручанням держави в економіку. Здавалося, що наново відкрита неоліберальна "економіка вільного ринку" є єдиним шляхом до оптимальної ефективності, швидкого економічного зростання та інновацій, до економічного процвітання.

У той час США навіть прагнули реорганізувати інститути міжнародної економіки відповідно до неоліберальних настанов і одночасно вимагали проведення перебудови в неоліберальному дусі у державах Західної і Східної Європи, Азії, Африки і Латинської Америки. Проте перешкодою до широкого розповсюдження неоліберальних ідей і рекомендацій виявилася відсутність переконливих доказів їх незаперечних переваг. З 1973 р. до 1990-х років для більшості розвинених країн були характерні повільні темпи економічного зростання і значна економічна і фінансова нестабільність. США і Великобританія, як локомотиви переходу до неолібералізму, у цей час демонстрували помірні економічні показники. Країни, що здійснили найбільшу перебудову в дусі неолібералізму, а саме країни Центральної і Східної Європи, переживали колосальний економічний спад. На цьому тлі прискорені темпи розвитку демонстрували країни, які значною мірою відійшли від неоліберальної моделі та продовжували жорстке державне регулювання економічних процесів – Японія, Південна Корея і Китай. У 1973–1992 рр. середньорічний темп зростання реального ВВП становив у Китаї 6,7 %, Південній Кореї – 8,3 %, Японії – 3,8 %, тоді як у Великобританії – 1,6 %, США – 2,4 %.

Зауважимо, що неоліберальна перебудова справді сприяла пожвавленню економіки і досить тривалому економічному зростанню з низьким рівнем інфляції і низьким показником безробіття. Проте неоліберальний режим викликав украй нестабільне економічне зростання в США в 1990-х роках, створив дисбаланс в економіці і, головним чином, був сприятливим для тих, хто перебував на вершині піраміди доходів (до того ж, у набагато більшому ступені, ніж це буває в умовах звичайного економічного зростання). На думку багатьох економістів, характер економічного зростання в 1990-х роках посприяв виникненню складних проблем, що нагадали про себе у майбутньому [341].

1990-ті роки також стали початком демонтажу механізму державного регулювання економіки **Канади**, що формувався протягом багатьох десятиліть. Теоретичною основою нової економічної політики країни стала неоліберальна економічна модель.

Цей період характеризувався значними приватизаційними процесами. Федеральний уряд значно скоротив державний сектор, продавши приватним інвесторам практично всі великі підприємства в галузях оброблювальної і нафтогазової промисловості, повітряного і залізничного транспорту, зв'язку. Відбулася приватизація об'єктів транспортної інфраструктури – аеропортів, морських і річкових портів, припортових споруд тощо. Були ліквідовані великомасштабні системи субсидування у сфері транспорту і в сільському господарстві. Більшість провінцій передали до приватних рук великі телефонні компанії; муніципалітети дедалі ширше стали використовувати приватні компанії для надання соціальних послуг.

З 1993 р. у Канаді почав зменшуватися обсяг державних інвестицій. Уряд практично відмовився від антициклічного регулювання, властивого кейнсіанській економічній моделі, зосередивши увагу на бюджетному регулюванні: ліквідації бюджетного дефіциту і скороченні обсягу державної заборгованості. Кредитно-грошова політика була переорієнтована на зменшення інфляції і оздоровлення державних фінансів [157].

### *Модернізація економічної політики в країнах Європейського Союзу*

Якщо для США визначальним є індивідуалізм, то в європейських країнах значну роль відіграє такий чинник, як *"комунітаризм (від поняття суспільне, спільність). Це визначається незрівнянно тривалішою історією розвитку європейських держав, де люди завжди входили в певну суспільну ієрархію та звикли почувати себе частиною великої спільноти... Тому в європейських країнах однією з основних функцій держави є функція соціального захисту громадян за допомогою ретельно вивірених та відпрацьованих програм соціального забезпечення."* [83, с. 13].

Зважаючи на це, історично роль держави в європейських країнах є досить високою і не обмежується лише забезпеченням соціальної підтримки. Тому, на відміну від США, в країнах **Західної Європи** кейнсіанські ідеї, що передбачають активну участь держави в економічному житті, зберегли свої позиції на триваліший період. У результаті до 1990-х років Західна Європа за глобальною конкурентоспроможністю явно програвала США. Західноєвропейський тип економічної політики тих часів характеризував-

ся низкою особливостей, властивих кейнсіанському типу економічної моделі. Це:

– висока інтенсивність державного регулювання економіки;
– цілеспрямоване формування державою загальних правил економічної діяльності і державних інститутів;
– висока значущість соціальної політики, здійснюваної методом перерозподілу.

І хоча в окремих країнах зберігається своєрідність національних моделей економічного розвитку і взаємодії держави і бізнесу, більшість із них стикається з однаковими або схожими проблемами [75].

Багато європейських аналітиків-економістів дійшли висновку, що одночасне розширення і поглиблення інтеграції може виявитися успішним лише у тому разі, якщо відбуватиметься на тлі стійкого зростання та поліпшення якісних параметрів господарського розвитку як в Євросоюзі, так і в окремих державах-учасницях. Це передбачало перегляд і модернізацію економічної політики в кожній із країн та забезпечення її ефективної координації в рамках ЄС.

Стратегічні завдання, що стоять перед європейською економічною політикою, були сформульовані у так званій Лісабонській стратегії. Вони передбачають перетворення до 2010 р. Європейського Союзу (ЄС) на конкурентоспроможнішу і динамічнішу економічну систему світу [22]. Проте досягнення цієї мети в межах кейнсіанської моделі державного регулювання виявилося внутрішньо суперечливим процесом, оскільки вимагало створення умов для зростання конкурентоспроможності.

Приплив капіталів до Європи стримувався, крім заорганізованого ринку праці і високих соціальних відрахувань, такими чинниками, як:

– жорстка регламентація підприємницької діяльності з боку держави;
– надмірні вилучення на користь держави;
– нерозвиненість фінансових ринків;
– недосконала гармонізація національних типів фінансової політики в умовах єдиної грошово-валютної політики в країнах Економічного і валютного союзу (ЕВС).

Обмеженість інвестицій обумовлює зниження підприємницької активності, що означає не лише відсутність робочих місць, але й зниження конкуренції між внутрішніми виробниками. Результатом може стати втрата європейськими підприємцями духу новаторства. Спроби урядів країн – членів ЄС розв'язати проблему інноваційного розвитку за допомогою заохочення НДДКР і надання ризикового капіталу (ці ідеї сформульовані ще на Лісабонському саміті навесні 2000 р.) поки що результатів не дали.

Амбітний план виведення ЄС в лідери у цій сфері, забезпечивши таким чином найвищу конкурентоспроможність в світі вже до 2010 р., усе ще далекий від реалізації [286].

Початок реформування старої європейської системи і змін в економічній політиці було закладено у 1992 р., після підписання Маастрихтського договору і ухвалення Пакту стабільності і зростання ЄС, виконання якого стало умовою введення єдиної європейської валюти і залучення до зони євро нових членів. Пакт стабільності і зростання є найважливішою складовою договору про створення ЕВС і передбачає конвергенцію основних макропоказників державних фінансів, інфляції і процентних ставок. Він також став дисциплінарним інструментом для країн ЕВС при проведенні ними бюджетної політики, встановивши жорсткі пороги дефіциту державного бюджету (не вище 3 % ВВП) і державного боргу (не більше 60 % ВВП).

Розпочаті у той час структурні реформи привели до певних позитивних результатів. Так, якщо на початку 1990-х років в країнах ЄС (окрім Люксембургу) бюджетний дефіцит становив у середньому 5 % ВВП, то спільними зусиллями членів Євросоюзу цей показник був скорочений до рівня 2,6 % в 1997 р. і навіть до 0,1 % – у 2000 р. Проте за період 2000–2003 рр. було зафіксовано значне збільшення бюджетного дефіциту практично в усіх країнах Євросоюзу. Показник державного боргу за період 1992–2005 рр. збільшився в середньому по ЄС з 58,8 до 70,7 % ВВП [75].

Слід зазначити, що розпочаті в ЄС перетворення супроводжувалися активним обговоренням і палкими суперечками прихильників різних напрямів реформування. Спад світової економіки у 2001–2002 рр. знову змусив уряди європейських країн вибирати: чи виходити з кризи за допомогою цільових програм стимулювання кон'юнктури (тобто з використанням кейнсіанських методів фіскальної антициклічної політики), чи продовжувати неоліберальні реформи, покликані поліпшити підприємницький клімат і таким чином опосередковано сприяти економічному зростанню.

Альтернативність використання двох варіантів економічної політики обумовлена різницею у підходах країн до здійснення державних витрат.

*Перший підхід передбачає* істотне зростання державних витрат. Таким чином, держава забезпечує збільшення сукупного попиту, створює додаткові робочі місця в державному секторі, надає субсидії і допомогу окремим приватним фірмам, які можуть сприяти господарському розвитку в масштабах країни. Йдеться про звичайний неокейнсіанський варіант: держава вилучає ресурси у економіки і населення, не сподіваючись, що ті стануть їх інвестувати, і робить це за них, проте коштів зазвичай не вистачає і доводиться вдаватися до дефіцитного фінансування.

*Використовуючи другий підхід,* навпаки, держава скорочує витрати відповідно до скорочення доходів (останнє відбувається як внаслідок погіршення кон'юнктури і зменшення доходів економічних суб'єктів, так і за рахунок зниження податків).

США, почавши з першого шляху, перейшли до другого варіанту, а зрештою – до комбінації використання цих двох підходів. У європейських економістів і політиків спочатку виникла велика спокуса повернутися до старої перевіреної політики фіскальної стабілізації. Тим паче, що вона вже використовувалася у **Великобританії** в 1950–1960-х роках, у **Франції** – в 1950–1980-х роках, у **Німеччині** – наприкінці 1960-х – початку 1970-х років у вигляді глобального державного регулювання і державної промислової політики. Пропонувалося не поспішати з реформуванням існуючої фінансової політики, зберегти перерозподіл майже половини ВВП через бюджет і соціальні фонди і таким чином забезпечити стійкість європейської економічної системи, нехай навіть ціною деякої втрати динамічності її розвитку.

Проте більшість експертів не підтримали такий вибір, вважаючи, що настав час докорінної зміни фінансової політики ЄС. На їхню думку, посилення державного регулювання не приведе до успіху, а короткочасне збільшення державних інвестицій не лише не надасть поштовху приватним вкладенням, але й загальмує їх. Навіть якщо станеться незначне зростання ВВП, то це відбудеться з істотним запізненням, коли вже не буде такої потреби (як трапилося, наприклад, у Німеччині на початку 1970-х років) [128].

Ще більшу проблему економісти вбачають у тому, що ефективна політика антициклічної дії потребує значних коштів, одержати які європейські уряди можуть або підвищивши податки, або звернувшись до запозичень. Завдання ж реформування полягало у зворотних діях – знижувати податки. Саме цю мету переслідувала податкова реформа, яка розпочалася у найбільших країнах ЄС ще два-три роки тому.

З усіх країн ЄС лише у **Великобританії** і деяких малих країнах (**Люксембурзі**, **Данії, Ірландії**) податкове навантаження на бізнес відносно невелике, а частка коштів, що перерозподіляються державою, відповідає її мінімальним завданням. Тільки **Люксембург** і **Фінляндія** характеризуються стійким станом державних фінансів, бюджети цих країн за останні 5 років мають постійний профіцит.

Інше становище у Німеччині, Франції та Італії. Так, у **Німеччині** податки і внески податкового характеру у 2002 р. становили близько 42 % ВВП (у середньому в Єврозоні фіскальне навантаження сягає близько 43 %).

Податкову реформу в країні фактично припинено, але бюджетний дефіцит перевищив межу 3 % ВВП, що не допускається за умови членства Німеччини в ЄС. У цілому ж Німеччина перерозподіляє через бюджет і соціальні фонди 48 % ВВП, **Франція** – майже 50 %, а в середньому по ЄС цей показник становить 47 % (що менше, ніж у 1995 р., коли він сягнув 51 %, але на 15 процентних пунктів більше, ніж у США). Планується знизити цей показник в середньому по ЄС до 40 %. Німеччина, наприклад, заявила про необхідність досягнення такої мети у 2012 р.

Крім того, багато європейських учених вважають, що збереження без змін старої європейської моделі розвитку неможливе не лише через загострення конкуренції на світових ринках, але й через ускладнення демографічної ситуації. Процес старіння населення в Європі прогресує. За розрахунками Європейської комісії, тільки внаслідок цього чинника у найближчі 40 років більшість країн ЄС будуть вимушені збільшити частку державних витрат у ВВП як мінімум на 4–8 процентних пункти, при цьому компенсувати таке підвищення фактично буде нічим. Якщо зараз не вжити запобіжних заходів і не змінити політику державних витрат, то майбутні бюджети просто не вдасться фінансувати.

Деякі супротивники реформ стверджують, що ще існує можливість дефіцитного фінансування, проте експерти з більшості країн ЄС практично одностайно її відкидають. Нарощування державного боргу і провокована ним інфляція підірвуть стабільність єдиної грошової системи, а також основу подальшої економічної інтеграції в Європі. Оскільки залишаються в силі вимоги Пакту стабільності і зростання, країни – члени ЕВС, незважаючи на труднощі, зобов'язані забезпечити зменшення бюджетних дефіцитів і зниження державного боргу, що є переважно внутрішнім. Тому навіть в умовах погіршення кон'юнктури європейським урядам доводиться стримувати бажання використовувати державні витрати як стимулятор економічного зростання.

Водночас у більшості країн ЄС нині спостерігається зниження темпів проведення запланованих реформ. На думку експертів, припинення податкових реформ і зростання дефіцитів державних бюджетів свідчать про неготовність урядів цих країн надмірно ризикувати стабільністю заради ефективності.

Таким чином, відмовившись формально від цільових антициклічних програм, що передбачали державні інвестиції і селективне субсидування підприємств, значна частина європейських держав усе ще досить обережно підходить до реформування фінансової системи, пов'язаного з послабленням ролі державного регулювання, поліпшенням умов підприємни-

цтва, але натомість – погіршенням показників доходів держбюджету. Не вдаючись до антициклічних програм, уряди Німеччини, Франції, Італії, Португалії та ряду інших країн стали нарощувати витрати, ризикуючи бюджетною збалансованістю. Ці процеси загрожували підірвати вибудовану за тривалий час систему конвергенції, що є основою ЕВС. На порядок денний постало питання про збереження базових принципів інтеграції.

Останнім часом дедалі більше країн ЄС стали порушниками Маастрихтського договору, близько половини країн ЄС не дотримувалися критеріїв Пакту стабілізації і зростання, серед яких такі великі країни, як Франція і Німеччина.

Зазначене пояснюється, насамперед тим, що фінансова політика і структурні реформи в різних країнах ЄС значно відрізняються за темпами і глибиною їх здійснення.

Показовим у цьому розумінні є приклад **Німеччини**. У 1980-х роках Німеччина здійснювала розроблений курс жорсткого контролю державних витрат. Наприкінці 1980-х років показник державного боргу не перевищував рівень 42 % ВВП. Але після об'єднання Німеччини лише за період 1994–1996 рр. рівень державного боргу збільшився до 60 %. Щоб виконати умови Маастрихтського договору і забезпечити тривідсотковий бюджетний дефіцит щодо ВВП, уряд наважився збільшити податки, заморозивши частину структурних реформ, наприклад, пенсійну реформу. За період 1999–2003 рр. рівень бюджетного дефіциту збільшився ще на 1,4 процентних пункта, склавши наприкінці 2003 р. 3,8 % ВВП. За цей же період рівень державного боргу щодо ВВП також значно зріс, склавши 64,2 %. У 2004 р. уряду вдалося дещо знизити державні витрати, не збільшуючи податки, проте стан незбалансованості державних фінансів зберігся. У 2005 р. для досягнення тривідсоткового бюджетного дефіциту планувалося продати державні пакети акцій компаній Deutsche Post та Deutsche Telekom.

Незважаючи на те, що **Франція** є одним з основних учасників Пакту стабільності і зростання, за останнє десятиліття вона також не завжди дотримувалася його правил. Під час зростання економіки уряд країни продовжував скорочувати податки і значно збільшив витрати і на соціальне забезпечення, і на охорону здоров'я. Завдяки політиці, заснованій на кейнсіанській моделі розвитку, рівень державного боргу щодо ВВП значно збільшився – з 35,1 до 63,7 %.

Порівняно з Німеччиною і Францією уряд **Італії** зумів скоротити рівень бюджетного дефіциту щодо ВВП з 11,8 % у 1990 р. до 2,3 % у 2003 р., що було досягнуто багато в чому завдяки податковій амністії, яка стиму-

лювала повернення капіталу на Батьківщину. За той же період рівень державного боргу щодо ВВП знизився до 106,2 % порівняно з 124 % у середині 1990-х років (табл. 3).

У червні 2003 р. Європейська комісія сформулювала певні рекомендації урядам Франції і Німеччини щодо надмірного бюджетного дефіциту.

Водночас тривали дискусії з приводу зміни Пакту стабільності і зростання. Висловлювання про необхідність часткового зняття жорстких обмежень, встановлених Пактом, з'явилися ще у 2001 р. Економісти ряду європейських країн з метою стимулювання економічного зростання і задля проведення антициклічних програм запропонували підвищити державні витрати, незважаючи на збільшення бюджетного дефіциту.

Супротивники таких змін, зокрема експерти Європейського центрального банку (ЄЦБ), стверджували, що в цьому разі прагнення до гнучкості може означати розмивання основи єдиної грошової політики, що забезпечує стабільність євро. Фахівці ЄЦБ вважали, що поступки у цьому питанні дійсно допомогли б на певний час пожвавити європейську кон'юнктуру, але б завдали непоправної шкоди стабільності євро і підірвали б довіру до єдиної грошової політики. На їхню думку, Пакт стабільності і зростання важливий тому, що встановлює мінімальні правила і параметри гармонізації економічної політики в межах регіональної інтеграції. Якщо його дотримання неможливе або не влаштовує окремі країни-члени, то подальше поглиблення інтеграції стає недоцільним.

Після тривалих дебатів у грудні 2004 р. було ухвалено принципове рішення про реформування Пакту. Остаточно поправки до Пакту, вироблені фінансистами 25 країн ЄС, були затверджені на саміті ЄС у Брюсселі 22 березня 2005 р. Основними ініціаторами з реформування вимог до фінансової політики виступили Німеччина, Франція та Італія. Їх основними опонентами стали Нідерланди і Австрія [313].

Прийняті зміни дещо послабили умови Пакту, врахувавши такі "особливі обставини", як потенційне зростання та інфляція, інвестиційні потоки і структурні реформи, а також непомірні витрати на пенсійну реформу і реформу охорони здоров'я, що було пов'язано з процесом старіння населення в Європі. Такими "особливими обставинами", наприклад, для Франції може стати одноразова міжнародна допомога, для Німеччини – істотна різниця в рівні життя на заході і сході країни, через яку дефіцит бюджету перевищує останніми роками 4 %, для Польщі та Болгарії – пенсійна реформа, що потребує додаткових бюджетних витрат. Таким чином, на сьогодні для країн, які матимуть вагомі причини для перевищення тривідсоткового порогу дефіциту бюджету, штрафні санкції не застосовуватимуться.

*Таблиця 3*

**Питома вага державного боргу у ВВП в країнах – членах ЄС, %**

| Регіон | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Євросоюз | 58,8 | 58,5 | 60,3 | 66,2 | 68,9 | 73,6 | 75,2 | 74,9 | 74,2 | 72,7 | 70,4 | 69,5 | 69,4 | 70,7 |
| Бельгія | 129,2 | 130,6 | 132,2 | 137,9 | 135,9 | 134 | 130,2 | 124,8 | 119,6 | 114,8 | 109,1 | 108,1 | 105,8 | 100,7 |
| Німеччина | 43,7 | 40,4 | 42,9 | 46,9 | 49,3 | 57,0 | 59,8 | 61,0 | 60,9 | 61,2 | 60,2 | 59,4 | 60,9 | 64,2 |
| Фінляндія | 14,2 | 22,6 | 40,5 | 55,9 | 58,0 | 57,1 | 57,1 | 54,1 | 48,6 | 47,0 | 44,6 | 43,8 | 42,6 | 45,6 |
| Франція | 35,1 | 35,8 | 39,6 | 45,3 | 48,4 | 54,6 | 57,1 | 59,3 | 59,5 | 58,5 | 56,8 | 56,5 | 58,8 | 63,7 |
| Греція | 79,6 | 82,2 | 87,7 | 110,1 | 107,9 | 108,7 | 111,3 | 108,2 | 105,8 | 105,2 | 114,0 | 114,7 | 112,5 | 109,9 |
| Ірландія | 94,2 | 95,6 | 92,5 | 95,1 | 89,6 | 81,8 | 73,3 | 64,5 | 53,8 | 48,6 | 38,3 | 35,9 | 32,7 | 32,1 |
| Італія | 97,2 | 100,8 | 108,1 | 118,7 | 124,8 | 124,3 | 123,1 | 120,5 | 116,7 | 115,5 | 111,2 | 110,6 | 107,9 | 106,2 |
| Люксембург | 5,4 | 4,6 | 5,5 | 6,8 | 6,3 | 6,7 | 7,2 | 6,8 | 6,3 | 5,9 | 5,5 | 5,5 | 5,7 | 5,4 |
| Нідерланди | 76,9 | 76,8 | 77,9 | 79,3 | 76,4 | 77,2 | 75,2 | 69,9 | 66,8 | 63,1 | 55,9 | 52,9 | 52,6 | 54,1 |
| Австрія | 56,1 | 56,1 | 55,8 | 60,5 | 63,4 | 67,9 | 67,6 | 63,,8 | 64,2 | 66,5 | 67,0 | 67,1 | 66,6 | 65,1 |
| Португалія | 58,3 | 60,7 | 54,4 | 59,1 | 62,1 | 64,3 | 62,9 | 59,1 | 55,0 | 54,3 | 53,3 | 55,8 | 58,4 | 60,3 |
| Іспанія | 43,6 | 44,3 | 46,8 | 58,4 | 61,1 | 63,9 | 68,1 | 66,6 | 64,6 | 63,1 | 61,1 | 57,5 | 54,4 | 50,7 |
| Данія | 63,1 | 64,0 | 69,4 | 81,1 | 77,4 | 73,2 | 69,7 | 65,7 | 61,2 | 57,7 | 52,3 | 49,2 | 48,8 | 45,9 |
| Швеція | 43,0 | 53,0 | 67,1 | 76,0 | 73,9 | 73,7 | 73,5 | 70,6 | 68,1 | 62,7 | 52,8 | 54,4 | 52,6 | 52,0 |
| Великобританія | 34,0 | 34,4 | 39,2 | 45,4 | 48,6 | 51,8 | 52,3 | 50,8 | 47,7 | 45,1 | 42,0 | 38,8 | 38,3 | 39,8 |

Джерело: Eurostat.

Тенденція до створення єдиної держави в межах Євросоюзу (у формі конфедерації), безумовно, передбачає не лише координацію національних політик, але й формування основи для поступового переходу до загальної фінансової, конкурентної і соціальної політики. Проте будь-яка гармонізація і тим більше об'єднання національних економічних політик передбачають не тільки вигоди, але й втрати. Успішна реалізація єдиної грошової політики досить швидко продемонструвала свою негнучкість. Уряди ряду країн усвідомили, що втратили істотний важіль впливу на зміну кон'юнктури у той час, як ЄЦБ не був спроможний до адекватної реакції на наявність неоднакової економічної ситуації в різних країнах.

Більш спірним стало питання про подальшу гармонізацію і об'єднання інших напрямів економічної політики. Так, на думку експертів, гармонізація податкової політики потребує збереження певної регіональної специфіки. Складніше йде справа з виробленням єдиної фінансової і соціальної політики, враховуючи надто великі відмінності як у рівні соціальної підтримки, так і в традиціях її надання.

На думку західних експертів, уніфікація підприємницького середовища і соціальної сфери на всьому європейському просторі не збільшить, а зменшить шанси динамізації зростання, оскільки можливості для специфічних інновацій можуть бути втрачені. Збереження ж розмаїття в інтегрованій Європі, навпаки, є одним з найважливіших джерел розвитку. Тому урядам держав – членів Євросоюзу в осяжному майбутньому доведеться реалізовувати національні моделі економічної політики. Гармонізація їх базових принципів і правил більшістю політиків і вчених визнається корисною, але форми такої реалізації пропонується зберігати різними в окремих країнах.

Таким чином, ефективне поглиблення європейської інтеграції має базуватися на поєднанні уніфікованих принципів та розвитку багатогранних форм національної економічної і фінансової політики.

### *"Економічні дива" у Східній Азії*

"*Особливості історії та культури країн Східної Азії, що мають жорстку ієрархію і взаємодію кланових груп, спричинили розвиток переважно групової форми капіталізму, на відміну від індивідуалістичного капіталізму США та індивідуалістично-комунітаристичного капіталізму Західної Європи*" [83, с. 14]. Як наслідок, у країнах Східної Азії державне регулювання економічних процесів спирається на щільну взаємодію держави та бізнесу, які спільно формують стратегії економічного

розвитку, визначають пріоритети економічної та соціальної політики, механізми їх реалізації.

Історію становлення державного регулювання в **Японії** у повоєнні роки (друга половина XX – початок XXI ст.) можна поділити на такі етапи: період 1945–1950 рр., в який відбувалася відбудова економіки країни та її вихід зі стану повоєнної розрухи і хаосу, а також структурна перебудова; період високих темпів економічного зростання 1955–1973 рр., протягом якого країна продемонструвала більш ніж п'ятнадцятирічний щорічний темп зростання ВВП на рівні 10 %; період стабільного зростання ВВП приблизно на 3–5 % у 1975–1985 рр.; період "економіки мильної бульбашки" 1986–1991 рр., який призвів до значного зниження високих темпів економічного зростання і вилився в тривалу рецесію у 1992 р. [83].

У період повоєнного відновлення економіки уряд Японії фактично заклав підґрунтя для тривалого економічного зростання. У той час держава більшою мірою спиралася саме на ринкові засади, тримаючи на низькому рівні бюджетні витрати та невеликі розміри державного апарату. Уряд поетапно демонтував створену у воєнні роки систему жорсткого адміністративного управління економікою та сконцентрував зусилля на забезпеченні стабільного економічного зростання за рахунок зниження податкового навантаження, заохочення і спрямування економічної діяльності приватного сектору, розвитку механізмів забезпечення приватного капіталу необхідними фінансовими ресурсами, формування підтримки і довіри з боку зовнішнього світу.

Для заохочення і спрямування економічної діяльності приватного сектору було запроваджено формування та оприлюднення програм розвитку, визначення пріоритетних для держави галузей і сфер діяльності, які стали орієнтирами для розвитку приватного підприємництва. Поточне державне споживання усіляко стримувалося, пріоритет віддавався витратам капітального, інвестиційного характеру.

Починаючи з 50-х років XX ст., Японія здійснювала політику активного впливу держави на економіку, фактично на "*всі сторони відтворювального процесу та економічних відносин, у тому числі економічне зростання, його темпи і структуру; співвідношення малого і середнього бізнесу; конкуренцію, монополію і структуру промислового виробництва, освіту і науку; кредитно-грошовий обіг; ціноутворення; зовнішньоекономічні зв'язки*" [307, с. 171]. Велика увага приділялася запровадженню та розвитку системи державного планування, яка існувала в умовах розвиненого ринку; розвитку науки і освіти.

Урядом було визначено галузеві пріоритети, а також оголошено про підтримку розвитку новітніх технологій та наукомістких видів діяльності, нових галузей на ранній стадії їх розвитку. Державна підтримка зазначеної діяльності здійснювалася на принципах жорсткого законодавчого обмеження термінів підтримки, безперервного оновлення набору галузей, що мають право на пільги, диференціації підтримки, комплексного використання її різноманітних інструментів (податкові пільги, бюджетні субсидії, тарифний захист тощо) [249]. Цікавим був підхід уряду Японії до розв'язання проблем депресивних галузей у контексті реалізації програми економічного зростання: ті галузі, які не входили до обраної моделі розвитку, фактично зводилися нанівець у досить стислі терміни, *"традиційні галузі промисловості набували "другого дихання" за умови перетворення на органічну складову новоствореного комплексу – комплексу галузей-"локомотивів" економічного зростання"* [307, с. 180].

Модель забезпечення економічного зростання в Японії ґрунтувалася на таких важливих складових [51, с. 70]:

– створення джерел енергії та забезпечення економіки альтернативними енергоносіями;
– власна розробка передових технологій, які забезпечили Японії стабільне місце у світовому розподілі праці;
– будівництво всеохоплюючої ринкової інфраструктури у поєднанні з необхідними фінансовими інституціями;
– наявність ідеї національного відродження, твердо й ефективно усвідомленої людьми і втіленої на практиці численними японськими урядами;
– мобілізація внутрішніх ресурсів для відродження економіки шляхом їх концентрації на пріоритетних напрямках під безпосереднім і жорстким контролем держави.

"Економічне диво", що спостерігалося в Японії протягом 1955–1973 років, на думку багатьох дослідників, *"було обумовлено запровадженням проекту соціально-економічної модернізації, здійсненого за активної участі держави"* [307, с. 183]. Наступне уповільнення економічного зростання у подальші роки, а потім перехід економіки країни до стадії рецесії довели, що *"модернізаційна модель є прийнятною і потрібною для забігу на коротку (за історичними мірками) дистанцію, коли у стислі терміни слід подолати розруху, відродити економічне життя і піднятися на таку висоту економічного розвитку, щоб країну помітили "сильні світу цього" й почали з нею рахуватися і взаємодіяти як із серйозним партнером. Однак для забігу на довгу дистанцію модернізаційна модель не годиться"* [307, с. 183].

Зауважимо, що, починаючи з 1990-х років, коли в Японії спостерігалися глибокий застій у споживанні, неухильне зростання безробіття, значне падіння приватних інвестицій та виробництва, відбувалося збільшення питомої ваги державних витрат у ВВП, зокрема їх соціальної складової.

Японська модель розвитку стала еталоном для успішного економічного розвитку інших країн цього регіону, зокрема **Китаю.**

Економічне реформування в Китаї розпочалося у 1978 р., коли Третім пленумом ЦК Компартії одинадцятого скликання було прийнято рішення про проведення реформ, заснованих на поєднанні ринкових принципів та партійно-державного контролю за перетвореннями. З метою виконання цього рішення була розроблена так звана програма трьох кроків: "обігріти та нагодувати" народ; забезпечити підвищення життєвого рівня населення; побудувати "*суспільство достатку*".

Перший етап реформ був зосереджений на запровадженні ринкових перетворень у сільському господарстві – галузі, в якій на той час було зайнято 80 % населення. Селянам надали свободу господарської діяльності, було дозволено підсобні селянські промисли, запроваджено принцип розподілу результатів діяльності залежно від продуктивності праці. Поступово розпочалося реформування промисловості.

Уже на першому етапі реформ Китай зосередився на розвитку галузей, пов'язаних із зовнішньо-економічною діяльністю. З цією метою у 1980 р. у Китаї було створено чотири "особливі економічні зони", а через чотири роки, після узагальнення досвіду їх функціонування, аналогічного статусу було надано 14 приморським містам. Політика "відкритих міст" сприяла залученню іноземного капіталу, створила умови для випуску конкурентоспроможної продукції та виходу країни на зовнішній ринок [83].

Зауважимо, що на цьому етапі реформ Китай активно застосовував такі механізми державної підтримки певних видів діяльності, як податкові пільги, дешева земля. Значні державні кошти витрачалися на розвиток інфраструктури: порти, дороги, комунікації, готелі тощо. Проводилася активна підтримка вітчизняного виробника в ключових для країни галузях (автомобільній, сталеливарній та телекомунікаційній) шляхом обмеження в них іноземних інвестицій. Ці обмеження були послаблені лише після вступу Китаю до СОТ.

Другий етап реформ, який розпочався з 1984 р., був сконцентрований на структурній перебудові економіки та запровадженні сучасної системи державного управління, притаманній розвиненим ринковим економікам. Головна увага на цьому етапі приділялася розвитку економічного планування, ціноутворення, економічного управління та системи заробітної

плати. Було зроблено наголос на створенні нових промислових структур приватного капіталу, розпочалася лібералізація зовнішньої торгівлі (ліквідовано експортні дотації та скасовано регулюючий податок на імпорт, знижено митні тарифи на сировину, машини, устаткування). Держава усіляко сприяла розвитку експорту і жорстко регулювала імпорт [83].

Третій етап реформування розпочався у 1992 р. і передбачав здійснення глибокого реформування державного сектору, лібералізацію та оновлення менеджменту, лібералізацію цін, комерціалізацію банківської системи.

Успіхи китайської економіки були настільки вражаючими, що вже "*протягом першої половини 90-х років у Китаї проводилася економічна політика, що одержала назву "м'якої посадки". Її метою було деяке уповільнення надмірно високих темпів економічного зростання (12–14 %). Для цього використовувалися окремі методи обмежувальної грошово-кредитної політики. І лише у 1994 р. вдалося зменшити темпи економічного зростання до 10 %. Інфляція у Китаї не досягла катастрофічних розмірів. Пік інфляції становив 21,7 % (1994 р.), але вже наступного року її було доведено до 15 % на рік.*" [83, с. 80].

Сьогодні реформи в країні тривають у напрямку розширення внутрішнього попиту на базі активної фінансової та помірної монетаристської політики. За останні 15 років середньорічні темпи приросту ВВП у КНР становили 9,3 %, а його абсолютні розміри досягли 2,3 трлн дол. США, у зв'язку з чим країна перемістилася з шостого (2000 р.) на четверте місце (2004 р.) у світі за розміром ВВП. До 2020 р. заплановано збільшити китайський ВВП у 4 рази [217].

Специфікою китайських реформ було збереження існуючого рівня виробництва й ототожнення реформування у свідомості населення з поліпшенням умов життя, активна підтримка внутрішнього виробника, орієнтація економіки здебільшого на внутрішній ринок, що сприяло її захисту від глобального уповільнення темпів економічного зростання в світі та зовнішніх фінансових криз. Найважливішою компонентою стратегії економічного зростання КНР була інвестиційна компонента, яка передбачала випереджальне нарощування виробничих капітальних вкладень (у 1994–2004 рр. середньорічні темпи приросту валових інвестицій в КНР дорівнювали 20,9 % і були вдвічі вищими за аналогічну динаміку ВВП [217]).

Ще одна риса реформування китайської економіки, на яку хотілося б звернути увагу, полягає у певній обережності у впровадженні реформ: будь-яке нововведення спочатку перевірялося на невеликому "полігоні", і лише у разі отримання позитивних результатів поширювалося на всю країну.

Існує багато версій пояснення успіхів китайських реформ, але майже всі вони сходяться в одному – значною мірою їх успіх був обумовлений послідовністю їх проведення. *"Будинок" нової економіки будувався від "фундаменту" до "даху": будівництво почалося з сільського господарства, з галузі, що для Китаю була базисною, потім відбулася мала індустріалізація, розвиток малого і середнього підприємництва, реформування промислового держсектору і, нарешті, фінансової системи*" [83, с. 86].

До факторів, що сприяли високим темпам економічного зростання КНР досить тривалий період часу, належать [83]:

– розвинене державне регулювання економіки з боку уряду, яке в змозі оперативно реагувати на проблеми, що виникають;
– високі темпи приросту основного капіталу (зростання капіталовкладень протягом 20 років реформ становило 20–25 % на рік, наприкінці 1990-х років зменшившись до 7,8 % на рік);
– удосконалення галузевої структури, що робило акцент на розвитку трудомістких та наукоємних галузей;
– спрямування основного потоку (понад 70 %) інвестицій на приріст основних фондів державного сектору;
– доступність банківських кредитів для підприємств;
– зростання купівельної спроможності населення;
– зростання експорту;
– ізольованість від впливу глобального уповільнення темпів економічного росту у зв'язку з доволі низькою залежністю економіки Китаю від зовнішньої торгівлі;
– величезна маса населення, що є джерелом екстенсивного способу виробництва.

Важливу роль у забезпеченні прискореного економічного зростання у Китаї відіграли бюджетні інвестиції, основна частина яких спрямовувалася в ті суспільно значимі галузі, комерційний потенціал яких невисокий. *"Саме бюджетні інвестиції, незважаючи на відносно скромні розміри, дають змогу КНР успішно формувати "осередки" економічного росту, фінансуючи народногосподарські пріоритети, стимулюючи мультиплікативний ефект у суміжних секторах та збільшуючи таким чином сукупну пропозицію"* [217, с. 68].

Цікавим є досвід **Індії** щодо реалізації стратегії прискореного економічного зростання, яка базується на концепції нової економіки та спирається на переважне використання внутрішніх ресурсів.

Незважаючи на те, що економічні реформи в Індії розпочалися на 10 років пізніше, ніж у Китаї, у контексті вивчення досвіду запровадження стра-

тегії економічного зростання ця країна так само заслуговує на увагу. Уже на сьогодні Індія випередила Китай у високотехнологічних галузях, пов'язаних з "нефізичною" інфраструктурою, таких, як програмне забезпечення, біотехнології, фармацевтика. GE Capital вважає цю країну унікальною, PepsiCo – стрімко зростаючою, а Motorola впевнена, що вже найближчим часом вона перетвориться у глобальне джерело економічного успіху для своїх партнерів [145].

За порівняно короткий період Індія пройшла шлях від слаборозвиненої країни з так званим індуським ростом економіки (з темпами 3 % на рік) до країни, що динамічно розвивається та має одну з швидкозростаючих економік світу.

На сьогодні за економічним потенціалом Індія посідає четверте місце у світі, темпи економічного зростання стабільні протягом останніх років і становлять 6–7 %, досягнуто значних успіхів у поліпшенні якісної структури економіки (країна стала визнаним лідером у сфері інформаційних технологій, має розгалужений сучасний фінансовий сектор, освоює космічну промисловість, атомну енергетику, сферу телекомунікацій, біотехнологій та фармацевтики). Політична стабільність, контрольована інфляція, гнучке економічне регулювання створюють сприятливі умови для іноземних інвестицій, є привабливими для заохочення в країну іноземних фахівців.

Економічні реформи, що реалізовувалися у цій країні, можна поділити на два періоди [184]:

I – запровадження моделі імпортозамінної структурної модернізації економіки, яка спирається на державний капіталізм (1950–1990 рр.);

II – перехід до експортноорієнтованої наукоємної моделі розвитку економіки (реформа 1991 р.).

Одним із ключових елементів першого етапу реформ, який розпочався в Індії у 1947 р., після набуття нею політичної незалежності, стала стратегія держави на імпортозаміщення шляхом здійснення заходів щодо протекціоністського захисту вітчизняної промисловості та сільського господарства. Цей період характеризувався активною участю держави в економіці. Навіть до Конституції країни були внесені поправки та доповнення, які містили дозвіл вилучати до державної власності та націоналізувати будь-які виробництва. При цьому виплата власникам за націоналізоване майно не обов'язково компенсувала його вартість та могла здійснюватися не грошима, а низькодохідними державними облігаціями [184]. Як наслідок, загальна частка державного сектору в матеріальних активах країни з 1950 по 1991 р. зросла з 15 до 38 %, у чистому внутрішньому продукті – з 3 до 19 %, у загальній зайнятості населення в організаційному секторі – з 35 до 61 %.

В означений період державний сектор фактично мав монопольне становище в системі довгострокового фінансування промисловості. У країні функціонували державні фінансові корпорації та банки розвитку, основною метою яких було надання довгострокових займів та інвестицій; державні пайові трасти, створені з метою акумуляції коштів дрібних і середніх інвесторів задля вкладання їх у цінні папери; державні страхові компанії, що використовували накопичення для довгострокових займів та інвестицій у цінні папери. Державне регулювання банківської діяльності тих часів передбачало норми обов'язкових інвестицій у низькодохідні державні цінні папери, кошти від яких використовувалися як державні капіталовкладення.

Ціноутворення на продукцію державних підприємств здійнювалося з урахуванням необхідності забезпечення економічного розвитку та соціального забезпечення населення; функціонувала розгалужена мережа так званих магазинів справедливих цін, до яких була прикріплена значна частина населення, яка мала змогу отримувати певну кількість товарів першої необхідності за цінами, що регулювалися державою.

У країні здійснювалося жорстке державне регулювання іноземних капіталовкладень. Повністю закритими для іноземного капіталу були сільське господарство, внутрішня торгівля, гірничовидобувна промисловість. За винятком окремих, визначених державою виробництв, для яких частка участі в акціонерному капіталі іноземного капіталу дозволялася на рівні 51 %, участь іноземного капіталу в статутних фондах підприємств обмежувалася 40 %.

Держава активно підтримувала розвиток сільськогосподарського виробництва шляхом надання пільгових кредитів та встановлення пільгових цін для селян на електроенергію, добрива, сортовий матеріал тощо.

Починаючи з 1951–1952 рр., у країні запроваджено стратегічне планування економічного розвитку на базі державних п'ятирічних планів, куди входять державні пріоритети, основні напрями державного регулювання економіки та визначення структури державних капітальних вкладень. Проекти п'ятирічних планів розробляються Плановою комісією та затверджуються Національною радою розвитку у складі прем'єр-міністра, міністрів центрального уряду, головних міністрів штатів та членів Планової комісії. До функцій Планової комісії входить не лише розроблення планів, але й контроль за їх виконанням та сприяння в межах компетенції виконавчим органам центральної влади та штатів у реалізації цих планів. *"П'ятирічні плани є орієнтирами для розвитку всіх форм державного регулювання – прямого та опосередкованого, адміністративного і фінансового"* [184, с. 124].

Політика імпортозаміщення, що здійснювалася урядом Індії протягом першого етапу реформ, у цілому мала позитивні наслідки для розвитку економіки. Водночас вона зумовила певні проблеми, розв'язання яких вимагало внесення докорінних змін в економічну політику, що проводилася до цього часу. Серед таких проблем слід виокремити відплив капіталів за кордон, розквіт корупції й організованої злочинності, зростання тіньового сектору економіки, технологічна відсталість та низький рівень життя значної частини населення.

Починаючи з 1991 р., в Індії розпочалися широкомасштабні економічні реформи [42, 184, 387], які передбачали значне зменшення наявних імпортних обмежень та послаблення ліцензування, раціоналізацію державного контролю за цінами і перехід до ринкового ціноутворення, реформування системи державних субсидій та субвенцій, скорочення державних витрат, раціоналізацію мит і митних правил, залучення іноземних інвестицій, запровадження конвертації національної валюти.

Істотно скоротилася кількість галузей, які були закриті для приватного підприємництва (з 18 до 6). У державній власності залишилися залізничний транспорт, оборонна промисловість, атомна енергетика, вугільна та нафтовидобувна промисловість, видобуток сировини для атомної енергетики. На фондових біржах було продано частки акцій державних підприємств і фінансово-кредитних установ. Кошти, отримані від продажу акцій, спрямовувалися до Національного інвестиційного фонду для подальшого використання на соціальні цілі та інвестиції у пріоритетні для країни проекти. Була підвищена максимально дозволена для участі іноземних інвесторів частка в акціонерному капіталі з 40 до 51 %, а у дев'яти пріоритетних виробництвах – до 74 %. Водночас лишилися обмеження на вивіз дивідендів на іноземні інвестиції. Як і до цього часу, загальний обсяг дивідендів, що може бути вивезений з країни, не має перевищувати обсяги надходжень від експорту товарів відповідних підприємств.

Послаблено державне регулювання фінансової діяльності. На більшість товарів скасовано адміністративне ціноутворення. Істотно скоротилося і обов'язкове ліцензування, яке було обмежено алкогольними напоями, тютюновими виробами, небезпечними хімічними продуктами, фармацевтичною продукцією, продукцією електронної, аерокосмічної та оборонної промисловості. Повністю скасовано ліцензування на імпорт сировини, проміжних продуктів, компонентів та обладнання. Значно послаблено податкове навантаження в частині зниження ставок податків на доходи фізичних осіб та на доходи компаній, що зареєстровані в Індії.

З метою зміцнення сільськогосподарської інфраструктури з обробки, транспортування та збереження зерна і продовольства цю сферу було звільнено від податків. Виробники продовольства та овочів були звільнені від акцизних платежів [387].

Наслідком запровадження нової економічної політики стало забезпечення сталого економічного росту в умовах невисокої та контрольованої інфляції, яка в середньому за останні роки становила близько 4 %, а без урахування росту цін на енергоносії – 2,4 %. З 1992 по 2000 р. співвідношення зовнішнього боргу до валового внутрішнього продукту знизилося від 38,7 до 21,9 %.

У країні спостерігається постійне та стабільне зростання сектору послуг, зокрема інформаційних технологій, фінансових послуг тощо. У сфері інформаційних технологій та аутсорсингу протягом останніх років Індія є визнаним світовим лідером і на початок століття заповнювала 18,5 % світового ринку. За прогнозами експертів, до 2010 р. експорт інформаційних технологій з цієї країни зросте до 50 млрд дол. США. Стрімкими темпами розвивається виробництво складної космічної техніки та технологій (у квітні 2001 р. в Індії здійснено пробний запуск супутника Satellite Launch Vehicle) [387]. Оволодіння навичками в галузі технологій та управління сприяли поліпшенню діяльності індійських компаній взагалі. Станом на 2002 р. частка сільського господарства у ВВП становила 20 % (порівняно з 50 % у 1950 р.), обробної промисловості – 17, послуг – 51 % [291].

У зв'язку з проблемами щодо імпорту енергоресурсів одним з пріоритетів державного інвестування є розробка нафтогазових родовищ у всьому світі – від Алжиру до Росії та В'єтнаму.

Індія має розвинений фінансовий ринок (у країні функціонують 23 фондові біржі з більш ніж 9000 зареєстрованих компаній), велику комерційну та дистрибуційну мережу, сучасну банківську систему [387]. Сучасна інфраструктура, розмір та потенціал внутрішнього ринку країни, політична стабільність і передбачуваність економічної політики, демократичний устрій сприяють широкому залученню в країну інвестицій. Успіхи індійської економіки високо оцінює МВФ [146], що є додатковим фактором для підвищення інвестиційної привабливості країни.

На думку провідного наукового співробітника ІМЕМО РАН, доктора економічних наук **А. Володіна,** *"головними орієнтирами індійських реформ стали повна індустріалізація господарства, "сайєнтифікація" економіки, зміцнення єдиного економічного простору за рахунок свідомого розвитку горизонтальних зв'язків, повноцінного входження до нього індійських периферійних районів. Логіка реформи та досягнуті на шляху*

*модернізації результати заздалегідь визначили зацікавленість індійської економіки у товарах з високою часткою доданої вартості, інноваційних послугах, "продвинутих" технологіях світового рівня*" [42].

За оцінками **Джефрі Сакса** [312], найближчими роками Індія може стати однією з найприємніших несподіванок у світі, ключовим центром іноземних капіталовкладень. На думку цього визнаного у світі фахівця, сьогодні на Індію працює низка факторів, головними з яких є: уповільнення швидкого зростання населення та, відповідно, позитивні зміни його вікової структури; руйнування соціальних бар'єрів, які не давали змоги отримувати освіту жінкам та представникам нижчих каст; потужна технологічна база, що сформувалася внаслідок багаторічних інвестицій в науку та технології.

На думку Дж. Сакса, якщо національний консенсус з питань реформ збережеться надалі та поширіться, Індія матиме всі можливості досягти до закінчення 2010 р. порівняно з 2000 р. подвоєння доходу (обсягу ВВП на душу населення), а також ліквідувати неграмотність і створити систему загальної освіти. Ключовими завданнями уряду на цьому етапі науковець вважає підтримку розпочатих реформ, приватизацію телекомунікаційної мережі, відмову від субсидування електроенергії, збільшення державних витрат на дослідження і розробки, особливо в газузі охорони здоров'я, сільського господарства, охорони навколишнього середовища і розвитку інформаційних технологій.

На сьогодні урядом Індії підготовлено та представлено суспільству довгострокову стратегію розвитку країни "Індія: бачення-2020" [42, 291]. Стратегія містить визначення проблемних зон або "вузьких місць" індійської економіки, пропонує сценарії розвитку країни на довгострокову перспективу, напрями підвищення якості та ефективності управління країною. Стратегія та довгостроковий прогноз щодо її реалізації були розроблені Плановою комісією Індії у 2000 р. із залученням провідних фахівців країни.

Цим документом передбачено підтримку протягом двадцяти років середньорічних темпів росту на рівні 8,5–9 %, що дасть змогу країні до 2020 р. у 4 рази збільшити реальний дохід на душу населення і практично подолати бідність у країні, піднятися на четверту сходинку серед держав світу за загальними обсягами ВВП, а за показниками ВВП на душу населення переміститися з 153-го на 100-те місце у світі [ 291].

Головним стрижнем довгострокової стратегії є перехід індійського суспільства до економіки знань, зосередження уваги на людському капіталі та знаннях, перетворення країни в інформаційне суспільство. Випе-

реджувальний розвиток сфери послуг, і насамперед інформаційних, розглядається керівництвом держави як можливість "перескочити" тривалу фазу індустріалізації і стати до 2020 р. економікою, в якій переважатиме сфера послуг, що базується на знаннях. До того ж, на відміну від попередніх років, коли розвиток "інформаційних технологій" було здебільшого зорієнтовано на експорт послуг, у майбутньому передбачається їх активне використання для стимулювання розвитку інших секторів вітчизняної економіки. Останнє потребує засвоєння світового досвіду у сфері організації інформації, розширення доступу до знань, розвитку передових методів освіти, у тому числі професійної.

Планується переорієнтація національних пріоритетів, технологічної політики і дій уряду, зокрема у питаннях забезпечення зайнятості населення, розвитку малого та середнього бізнесу, загальної та професійної освіти, охорони здоров'я.

У стратегію закладено підсилення ролі держави в регулюванні процесів урбанізації та розвитку сільської інфраструктури, пов'язаної з освітою, медичним обслуговуванням, транспортом, телекомунікаціями, електрифікацією та водопостачанням. Значна увага держави приділятиметься розвитку транспортної інфраструктури (автомобільних доріг, залізничного сполучення, авіатранспорту, морських портів). З метою стримування стрімкого зростання особистого транспорту у містах планується зосередити увагу на розвитку транспорту загального користування. На думку розробників стратегії, планування транспортної інфраструктури та парку суспільного транспорту має бути щільно пов'язане з плануванням землекористування. Відповідно до стратегії, незважаючи на те, що держава лишатиметься основним джерелом фінансових ресурсів для розбудови транспортної інфраструктури, приватний сектор поступово відіграватиме більшу роль у розвитку та управлінні транспортною системою.

Важливим напрямком подальших економічних реформ є реалізація енергетичної стратегії, ключовими елементами якої визнані використання енергозберігаючих та екологічних технологій, нетрадиційних джерел енергії, забезпечення цінової стабільності на ринку нафтопродуктів шляхом створення "єдиного азійського ринку нафтопродуктів" та запровадження технологій нафтовидобування та нафтопереробки, політична інституалізація економічних відносин у сфері виробництва, імпорт та експорт енергетичних ресурсів, розвиток атомної енергетики.

Важливим для Індії залишається питання забезпечення населення водою. На Індію припадає 16 % населення світу, між тим в країні зосереджено лише 4 % світових запасів води. За розрахунками фахівців, у найближчі

50 років у країні можуть виникнути серйозні проблеми із забезпеченням населення питною водою. Зважаючи на зазначену стратегію, передбачено заходи для підвищення ефективності використання водних ресурсів, у тому числі удосконалення ціноутворення у цій сфері та створення інституційного механізму управління водними ресурсами. Значна увага в стратегії приділяється питанням охорони навколишнього середовища, зменшення навантаження на нього.

Державна політика у середньо- та довгостроковій перспективі сприятиме збільшенню обсягу іноземних інвестицій, мобілізації потенціалу індійців, що проживають за межами країни. Подальший розвиток отримає механізм взаємодії держави і приватного сектору у частині узгодження інтересів політичної влади та бізнес-середовища. До розв'язання цих проблем дедалі безпосередніше залучатиметься Планова комісія Індії.

Зміни торкнуться і державної політики у сфері місцевого самоврядування: заплановано подальшу децентралізацію і передачу влади місцевому самоврядуванню як у частині фінансових ресурсів, так і в частині повноважень; розширення прямої участі населення у визначенні пріоритетів і розподілі ресурсів, формування місцевих програм розвитку та управління ними.

### *Формування державної інвестиційної політики в країнах Латинської Америки*

Свою історію неоліберального реформування державної економічної політики мають і країни Латинської Америки. Зазначені процеси розпочалися у цих країнах наприкінці 1980-х років і проходили за активної участі та під значним впливом міжнародних фінансових організацій (МФО). Саме в цей період США, що є найвпливовішим гравцем МФО, реформували свою систему державного регулювання, базуючись на неоліберальних підходах, що, на нашу думку, значною мірою обумовило вибір неоліберальних моделей державного регулювання в країнах Латинської Америки.

Характер і зміст реформ, що проводилися у латиноамериканських країнах, майже текстуально збігався з характером і змістом українських реформ після набуття країною незалежності, а саме: забезпечення фінансової та макроекономічної стабілізації, поліпшення інвестиційного клімату, проведення приватизації, реформування банківської та податкової систем, адміністративна реформа, реформа системи соціального страхування тощо. Але попри схожість цих програм між собою, а також з українською, результати їх були різними. У деяких країнах, таких як **Чилі,** реформуван-

ня супроводжувалося істотним зниженням рівня життя населення, послабленням соціальних гарантій, розшаруванням доходів; у деяких країнах, наприклад **Аргентині** і **Мексиці**, наслідком недалекоглядної політики реформ стали затяжні глибокі кризи, що супроводжувалися оголошенням дефолту; багато країн у процесі реформування не змогли запобігти небезпечному рівню зовнішньої заборгованості, інфляції та падінню курсу національної валюти [83]. Виявилося, що одні й ті самі підходи та правила, застосовані в різних умовах, призводять до різних результатів, далеко не всі з яких можна вважати позитивними.

Досвід латиноамериканських країн є особливо цікавим з точки зору принципів організації в цих країнах державного регулювання інвестиційних процесів.

Країни Латинської Америки до початку процесів реформування були прикладом здійснення політики масштабної участі держави в інвестиційному процесі. Проте широка приватизація державної власності, що почалася наприкінці 1980-х років, призвела до істотного зниження ролі держави як безпосереднього суб'єкта господарської діяльності. Про це свідчить скорочення витрат центрального уряду до ВВП. Наприклад, у **Мексиці** у 1991–1995 рр. середньорічний показник витрат федерального бюджету становив 16 % ВВП порівняно з 27 % у 1985–1988 рр. Частка ж держави у загальному обсязі інвестицій в основний капітал знизилася з 25,4 % у 1994 р. до 15,2 % у 2001 р. В **Аргентині** участь держави в капіталовкладеннях зменшилася з 37,6 % у 1987 р. до 9,8 % у 2000 р. При цьому питома вага державних підприємств у загальному обсязі державних інвестицій скоротилася з 75,8 % у 1984–1988 рр. до 16,4 % у 1993–1996 рр. У **Чилі** частка капітальних витрат у видатковій частині бюджету тривалий час не досягала 20 %, а за 1997–2001 рр. скоротилася з 19,2 до 16,5 %, хоча їх співвідношення з ВВП вище, ніж в Аргентині (на рівні 4 %) [50].

Тенденція до зниження ролі держави і відносного звуження інвестиційного поля її діяльності має довгостроковий характер. Так, у прийнятій **Мексикою** Національній програмі розвитку на 2002–2006 рр. передбачається подальше зниження частки держави на внутрішньому ринку інвестиційних ресурсів приблизно до 30 % у 2006 р. порівняно з 55 % у 1995–2000 рр.

Відбулася зміна і галузевої орієнтації капітальних видатків держави. Оскільки багато сфер промисловості під час приватизації перейшли в приватні руки, головною сферою державних інвестицій в економічно розвинеміших країнах регіону стала інфраструктура. При формуванні об'єктів інфраструктури активно використовується приватний національний та іноземний капітал.

Таке поєднання передбачало:
– компенсувати брак державних фінансових ресурсів на будівництво і обладнання об'єктів енергетики, транспорту, зв'язку;
– залучити приватні капітали у виробничий сектор шляхом створення гарантованих ринків збуту і зменшення ступеня ризику капіталовкладень;
– виробити механізми довгострокової співпраці державного і приватного секторів.

Так, у **Чилі** з 1998 р. стала застосовуватися система концесій об'єктів транспортної інфраструктури приватним компаніям, які несуть відповідальність за будівництво нових і експлуатацію вже діючих доріг, мостів, терміналів і т. ін. Одночасно у чилійському казначействі створено цільовий фонд, кошти якого використовуються для надання державних гарантій при спорудженні об'єктів інфраструктури.

Поступово відбувається переміщення діяльності держави у сферу підтримки слабких ланок реальної економіки, зокрема:
– малого і середнього бізнесу, що опинився у найважчому становищі в умовах ринкового реформування;
– реалізації природоохоронних екологічних проектів, що не є сферою інтересів приватного бізнесу;
– реалізації соціальних програм, включаючи підтримку малозабезпечених верств населення (будівництво житла, організація системи професійного навчання і т. ін.).

На сьогодні у латиноамериканських країнах зростає роль державних цінних паперів як основного інструменту забезпечення інвестиційної діяльності, хоча в структурі джерел фінансування капітальних витрат держави помітну роль продовжують відігравати позики уряду і державних компаній на зовнішньому ринку позикових капіталів, а також кредити транснаціональних і міжнародних банків.

Наприклад, у **Колумбії** у 1995–2001 рр. обсяг державних запозичень на національному ринку щорічно збільшувався на 31,4 %. Серед джерел фінансування державних витрат частка облігацій за вказаний період зросла з 43,7 до 75,6 %, зокрема, у запозиченнях центрального уряду країни – до 97,1 %. Водночас більшість облігацій, що емітувалися центральним урядом, була спрямована на залучення коштів для оплати поточних витрат, що, крім низької частки державних інвестицій, обумовлено і дефіцитом державного бюджету, який у 2002 р. досяг 4 % ВВП і продовжує зростати.

Упродовж 1990-х років змінилося співвідношення між формами інвестиційної діяльності держави. Зокрема, у багатьох латиноамериканських

країнах цей процес здійснюється переважно через **банки розвитку**, які діють в межах загальної фінансової політики держави. Незважаючи на зниження їх позицій в економічному житті, вони лишилися впливовими інститутами розвитку інвестиційного типу. Серед них насамперед можна виокремити:

- у Мексиці – NAFIN (Nacional Financiera S.A. – Національна фінансова корпорація);
- у Бразилії – BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimiento Economico y Social – Національний банк економічного і соціального розвитку);
- у Чилі – CORFO (Corporaciyn de Fomento – Корпорація розвитку);
- у Перу – COFIDE (Corporaciyn Financiera de desarrollo – Фінансова корпорація розвитку);
- у Колумбії – IFI (Instituto de Fomento Industrial – Інститут промислового розвитку).

Кредитні ресурси банків розвитку концентруються переважно на таких напрямах, як малий і середній бізнес, сільське господарство, зовнішня торгівля, міське господарство і виступають як альтернативне джерело коштів для фінансування бюджетних інвестиційних витрат. У межах ринкової системи ці банки поступово переходять до здійснення діяльності на умовах самоокупності. Мобілізація ресурсів відбувається шляхом розміщення на внутрішньому ринку цінних паперів, що емітуються як від власного імені (під гарантію держави), так і за дорученням уряду.

Крім банків розвитку, інвестиційна діяльність держави здійснюється через *систему трастових фондів* суто цільового призначення. Їх кошти формуються за рахунок державних трансфертів, внесків підприємницьких груп і об'єднань, кредитів міжнародних фінансових організацій. Вони можуть створюватися в межах центрального банку, банків розвитку, спеціальних адміністративно-фінансових і господарських формувань. Як правило, кошти фондів витрачаються на суто цільовій основі, тобто відповідно до завдань, сформульованих урядом при їх створенні.

Наприклад, у межах Банку Мексики (центральний банк) і під його наглядом створені Фонд гарантії і розвитку сільського господарства, Спеціальний фонд фінансування сільського господарства, Спеціальний фонд технічної допомоги і гарантії сільськогосподарських кредитів, Фонд гарантії і розвитку рибної промисловості. Джерела ресурсів – внутрішні і зовнішні: переддисконтні операції в Банку Мексики, надходження в рахунок погашення раніше виданих кредитів, дотації федерального уряду, доходи від емісії власних фінансових інструментів, позики Міжамериканського банку розвитку і Світового Банку.

У **Бразилії** також розвинена система фондів, керованих Національним банком економічного і соціального розвитку. Їх кошти формуються за рахунок ресурсів, накопичених спеціальними фондами, що перебувають під управлінням банку, а також надходжень від розміщення урядових довгострокових зобов'язань на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Останніми роками чимало зусиль спрямовано на підвищення якості аналізу і відбору інвестиційних проектів, здійснюваних за рахунок державних асигнувань. Дедалі частіше їх експертиза має комплексний характер, і до неї залучаються різні відомства і незалежні експерти. Механізми розробки і реалізації інвестиційних проектів характеризуються національною специфікою.

В **Аргентині** державна інвестиційна політика базується на двох основних законах – *про фінансове адміністрування* і *державні інвестиції*. Першим регулюються адміністративна діяльність урядових структур з формування і реалізації бюджетної політики (у тому числі і в сфері інвестиційних державних програм), а також контролю за виконанням бюджету; другим – їх функції з розробки і реалізації програм державних капіталовкладень на усіх етапах їх руху.

Діяльність офіційних органів у цій сфері (їх функції, повноваження, співпідлеглість) визначається національною системою здійснення державних інвестицій. Остання є сукупністю принципів, норм і механізмів з розробки, затвердження і реалізації державних інвестиційних проектів і програм, контролю за їх виконанням, порядком підготовки і надання звітності, організації інформаційного забезпечення.

Реалізація цих функцій покладена на *секретаріат економічного програмування* (структурний підрозділ Міністерства економіки) в особі *національного управління державних інвестицій*. Він на основі пропозицій відомств, автономних державних установ і організацій, а також регіональних органів влади формує список пріоритетних інвестиційних проектів і програм, складає (щорічно) Національний план державних інвестицій, який одночасно з проектом бюджету подається в Конгрес для затвердження.

Законом встановлюється механізм координації діяльності з питань розробки і реалізації програм і проектів державних інвестицій між відповідними державними установами. Конкретний портфель державних інвестиційних проектів і програм після попереднього узгодження між міністерствами і відомствами затверджується Кабінетом Міністрів України відповідно до пріоритетів соціально-економічної політики держави.

При реалізації інвестиційних програм застосовується метод *ковзаючого планування державних інвестиційних проектів* в межах трирічного

періоду. Він дає змогу проводити скоординованішу інвестиційну політику і своєчасно вносити необхідні корективи з урахуванням підсумків кожного бюджетного року і ринкової кон'юнктури.

З середини 1990-х років капітальні витрати держави поділяються на три категорії:

- прямі реальні інвестиції – використання державою бюджетних ресурсів на придбання нерухомості (землі і будівель), закупівлю машин, устаткування, технологій і т. ін.;
- капітальні трансферти – асигнування міністерствам, відомствам, регіональним органам влади на капітальні витрати;
- фінансові інвестиції – державні кредити державним структурам для реалізації інвестиційних проектів.

Відповідно до Національного плану державних інвестицій на 2003–2005 рр. частка кожної з вказаних категорій становила відповідно 26,1; 71,5; 2,7 %.

Капітальні трансферти здійснюються переважно через спеціальні фонди (61,4 % загальної суми капітальних трансфертів у 2003 р.). Із них Фонд соціальної і фізичної інфраструктури провінції Буенос-Айрес – 27,04 %, Національний житловий фонд – 25,46 %, Спеціальний фонд розвитку електроенергетики – 8,92 %. Трансферти до цих фондів у 2003 р. становили 1,5 млрд песо (близько 0,4 млрд дол. США). Кошти асигнуються зазвичай через регіональні інститути, що здійснюють відповідне коло завдань.

Як показує латиноамериканський досвід, посилення ринкових засад економіки зовсім не означає зниження уваги до державних інвестицій. Навпаки, незважаючи на різке скорочення державної участі у капіталовкладеннях, у країнах регіону докладаються значні зусилля до вдосконалення управління їх потоками. Хоча процедури розробки інвестиційних програм та їх реалізація поки що далекі від оптимальних, проте нині вони мають вищий рівень, ніж раніше.

❋ ❋ ❋

Досвід державного регулювання економічного розвитку у різних групах країн, що істотно відрізняються одна від одної за ступенем економічного розвитку, наявністю та розвиненістю ринкових інституцій, поглядами на пріоритетні завдання держави в сучасних умовах, ментальністю та свідомістю суспільства, підтвердив висновки, що були зроблені нами у попередньому параграфі. А саме те, що в світі не існує єдиного рецепта державного регулювання економіки, що є оптимальним з огляду на необ-

хідність забезпечення стійкого економічного зростання. До того ж, навіть обрана на певному етапі національна модель державного регулювання економіки не може вважатися оптимальною "назавжди", а має постійно корегуватися залежно від зміни зовнішніх і внутрішніх факторів. Останнє свідчить про необхідність забезпечення активної участі держави якщо не у безпосередньому впливі на напрямок та характер розвитку процесів, що відбуваються у суспільстві, то у корегуванні обраної нею моделі державного регулювання на підставі аналізу поточної ситуації та прогнозних розрахунків щодо тенденцій розвитку на середньо- та довгострокову перспективу.

Досвід розвитку систем державного регулювання у країнах світу дає змогу припустити, що у більшості країн ключовим фактором при визначенні теоретичних підходів до побудови національної моделі стає саме бачення держави щодо розвитку суспільства та історично сформовані підходи до організації його життєдіяльності. Суто економічні показники, такі, як обсяг ВВП на душу населення, структура ВВП, ступінь забезпечення ресурсами, особливості стадії економічного розвитку тощо, є істотнішими безпосередньо при формуванні національних стратегій розвитку та планів їх реалізації.

На жаль, при формуванні національних стратегій розвитку не завжди враховуються наявні в країні можливості щодо здійснення державного регулювання та відповідність інструментарію завданням реформування, що призводить до негативних наслідків, які нерідко "списуються" на невірно обрану теоретичну базу.

Водночас майже усіма країнами незалежно від обраного підходу до державного регулювання економіки значна увага приділяється питанням здійснення державного інвестування, а саме: критеріям відбору та процедурам затвердження інвестиційних проектів, контролю за їх реалізацією, організації звітності тощо.

На сьогодні в країнах з ринковою економікою домінуючим в інвестиціях є приватний сектор. Проте, при всіх позитивних якостях приватних інвестицій, які часто відрізняються значно більшою ефективністю, ніж державні, вони не в змозі повністю забезпечити потреби економіки в інвестиційних ресурсах, зокрема в тих напрямках, куди приватному інвесторові з тих чи інших причин інвестувати невигідно. Це можуть бути як інвестиційні проекти з великим терміном окупності (більшість інфраструктурних проектів), так і інвестиційні проекти в секторах, які є непривабливими через високі ризики і низьку норму віддачі на вкладений капітал (наприклад, АПК). Деякими країнами державні інвестиції успішно застосовувалися та-

кож як стимулюючий чинник зростання певних галузей, що сприяло підйому економіки в цілому. Через ці причини в будь-якій державі, навіть при застосуванні стратегій, що засновані на ліберальних теоріях, державні інвестиції є вагомим чинником забезпечення економічного зростання.

Проте існують певні застереження стосовно державного інвестування. По-перше, вести мову про ефективну політику державного інвестування можна лише за наявності довгострокової стратегії зростання національної економіки [37]. По-друге, при здійсненні державних інвестицій існує небезпека "нецільового" витрачання коштів і вірогідність зростання інфляції внаслідок значних обсягів інвестування. Що стосується нецільового використання коштів, то розв'язання цієї проблеми не має структурного характеру і може бути знівельоване посиленням контролю за витрачанням коштів і прозорістю прийнятих за проектами рішень.

## Висновки до розділу

Аналіз теоретичних підходів до державного регулювання економіки та досвіду їх застосування у різних країнах світу дає змогу зробити висновок про те, що, незважаючи на значні відмінності поглядів, практично всі теоретичні економічні концепції передбачають участь держави в управлінні економікою. Навіть у найліберальніших моделях державного регулювання відбіркове і прагматичне втручання держави в економічні процеси визнається необхідним.

Важливою функцією держави є стимулювання економічного зростання. Ефективність застосування тієї чи іншої моделі державного регулювання з огляду на необхідність забезпечення економічного зростання залежить від багатьох факторів, головними з яких, на думку автора, є:

1. Стан економічного розвитку країни, який характеризується обсягом ВВП на душу населення, структурою ВВП, станом розвитку інфраструктури, ступенем забезпечення ресурсами тощо.
2. Стадія економічного розвитку країни, яка визначається динамікою ключових економічних показників, тенденціями розвитку суспільства, пануванням певних технологічних укладів.
3. Бачення держави щодо розвитку суспільства, тобто державний устрій та система пріоритетів у діяльності влади, ступінь збігу інтересів держави і суспільства.
4. Можливості щодо здійснення державного регулювання, які визначаються рівнем розвитку інституційного середовища, розвиненістю

системи державного управління та її адекватністю ринковому середовищу, ступенем відповідності законодавства існуючим економічним реаліям, ментальністю політиків та населення, розвитком громадянського суспільства.

Аналіз розробки та реалізації стратегій економічного зростання у різних країнах світу свідчить про те, що визначальними при виборі моделі державного регулювання економіки є бачення держави щодо розвитку суспільства, стан та стадія економічного розвитку країни. Можливості здійснення державного регулювання є суттєвішими при визначенні часових меж втілення стратегій економічного зростання та механізмів, що використовуються для реалізації економічної стратегії.

Наявність довгострокової національної стратегії економічного розвитку є обов'язковою умовою для виходу економіки зі стану неконкурентоспроможності та забезпечення сталого економічного зростання.

Розробці такої стратегії має передувати визначення:

– теоретичних засад державного регулювання економіки;

– пріоритетів розвитку країни;

– найсуттєвіших факторів економічного зростання.

Різні теоретичні підходи до державного регулювання, по суті, відрізняються один від одного розміром держави (тобто розміром державних витрат у ВВП), ступенем та формами впливу держави на економічний розвиток.

Зауважимо, що на сьогодні не існує методики визначення оптимального з позиції забезпечення економічного зростання розміру держави. Між тим, аналіз досвіду зарубіжних країн дав змогу російським науковцям зробити висновок про те, що для середньорозвинених країн, до яких належить і Україна, питома вага державних доходів у ВВП не має перевищувати 30 %. Водночас зниження розміру держави без одночасного посилення її ролі в оптимізації державних видатків, скороченні державних витрат, удосконаленні податкової політики саме по собі не є гарантією переходу країни на траєкторію сталого економічного зростання.

Основу формування пріоритетних завдань розвитку країни та заходів щодо їх реалізації в сучасних умовах мають становити не стільки кількісні, скільки якісні перетворення в економіці. Останні ж неможливі без запровадження елементів інноваційної економіки, що базуються на інтелектуальних ресурсах, наукоємних та інформаційних технологіях, притаманних п'ятому та шостому технологічним укладам. Важливе значення для будь-якої країни має розвиток сучасної інфраструктури та так званих опорних технологій, які забезпечуватимуть основу економічного розвитку країни, новий якісний рівень розвитку галузей економіки.

Розділ 2

# ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ЇЇ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Фінансова політика є однією із складових економічної політики. У межах останньої вона має відносно самостійне значення і є інструментом реалізації державної стратегії економічного розвитку. Не буде перебільшенням сказати, що фінансова політика є ядром економічної політики та відображає її фінансові взаємовідносини з суб'єктами підприємництва та громадянами. Як правильно зазначали **В. Федосов**, **В. Опарін** та **С. Льовочкін,** "*немає і не може бути хорошої чи поганої фінансової політики самої по собі. Її оцінка залежить від того, наскільки вона відповідає вимогам часу і дає змогу досягати намічених цілей розвитку суспільства*" [367, с. 30]. Тому не можна оцінювати фінансову політику у відриві від економічної політики країни на довгострокову перспективу.

Сучасний етап розвитку України характеризується відновленням уваги з боку держави до побудови моделі сталого економічного розвитку, що має довгостроковий характер. Сьогодні необхідність запровадження економічної і фінансової політики, що сприятиме прискореному зростанню економіки, визнається і урядом, і Президентом, і Верховною Радою України. Мета такої політики – "*сприяти переходу економіки на ефективнішу траєкторію розвитку і підтримувати просування по ній у майбутньому*" [352, с. 22]. Зважаючи на це, постає питання формування довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України з чітко визначени-

ми метою, пріоритетами та механізмами забезпечення їх реалізації. Лише на цій основі можна побудувати адекватну фінансову політику.

Відсутність довгострокової соціально-економічної стратегії розвитку України на перспективу обумовило такий стан справ, що ми й досі "*затримуємося як у визначенні механізмів залучення коштів, так і у визначенні найважливіших державних пріоритетів, розробці фінансових механізмів їх реалізації та забезпечення. Усе це надто звужує можливості нашого впливу на економіку*." [51, с. 72] Наведений висновок був зроблений академіком НАН України **В. М. Гейцем** у 2000 р. і донині лишається актуальним.

## 2.1 Політика економічного зростання в Україні

Україна подолала складний шлях формування соціально-економічної політики, заснованої на ринкових принципах. Непідготовленість країни як до ринкових перетворень, так і до існування в автономному, відокремленому від СРСР форматі призвела до значних проблем, зокрема, таких, як: посилення структурних перекосів в економіці, розбалансування фінансової системи, технологічне відставання, погіршення технічного стану інфраструктурних галузей, поглиблення нерівномірності доходів, зниження якості життя та можливостей соціального захисту тощо. Протягом майже десяти років з моменту набуття незалежності в країні спостерігався економічний спад, стрімке падіння ВВП, галопуюча інфляція. Лише у **2000** р. відбувся перелом в економіці: уперше динаміка ВВП набула позитивного характеру (5,9 % порівняно з попереднім роком). Саме з цього моменту для України починається період економічного зростання, що характеризується позитивною динамікою реального ВВП (рис. 1).

Зауважимо, що саме у цей період на рівні Президента і уряду України спостерігалося підвищення уваги до осмислення основних проблем, що перешкоджають економічному зростанню країни, наголошувалося на необхідності формування стратегії сталого економічного зростання, заснованої на сучасних підходах, притаманних концепції нової економіки. Саме у цей період перед країною на рівні її вищого керівництва ставилися завдання подолання структурних диспропорцій, притаманних плановій системі господарювання в межах СРСР, орієнтації на інноваційний шлях розвитку, запровадження державної програми енергозбереження і підвищення енергоефективності економіки. На жаль, усі ці завдання не лише не

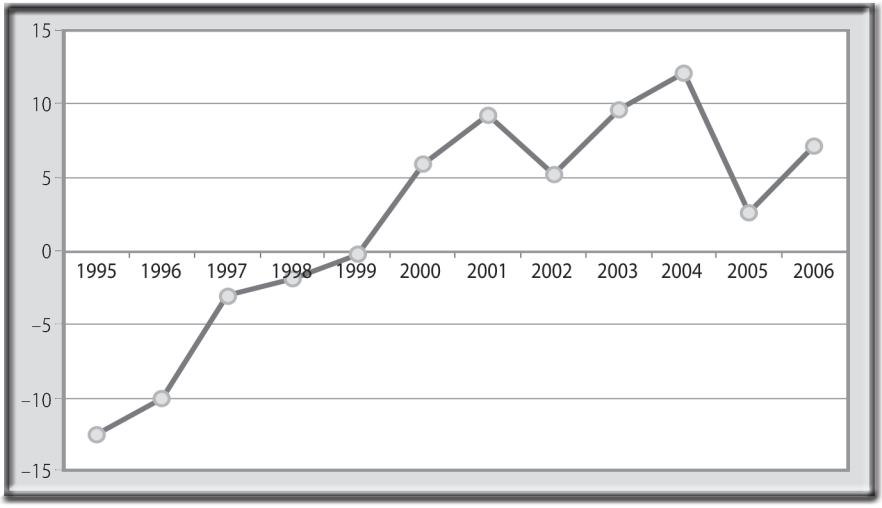



**Рис. 1. Динаміка реального зростання ВВП України,** %

Джерело: Статистичний довідник "Україна в цифрах".

втратили актуальності, а й стали необхідною умовою виживання України з урахуванням ситуації в енергетичній, технологічній та інших сферах.

### *Формування політики економічного зростання в Україні*

У лютому 2000 р. побачило світ **Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія соціальної та економічної політики на 2000–2004 роки"** [244]. У зазначеному документі підбито підсумки реалізації програми радикальних реформ, окресленої у Посланні Президента 1994 р., та визначені шляхи виведення української економіки на траєкторію сталого економічного зростання.

Перехід до нового століття історично збігся з моментом появи ознак економічної стабілізації в Україні: уперше за роки незалежності почалося зростання промислового виробництва, яке у 1999 р. становило 4,3 %; на 2,9 % зросли обсяги капіталовкладень в основні фонди; від 6,6 % ВВП у 1997 р. до 1,5 % ВВП у 1999 р. скоротився дефіцит бюджету; інфляція зупинилася на рівні 19,2 %. Для порівняння зазначимо, що у 1993 р. інфляція становила 10 256 %, дефіцит бюджету до ВВП за III квартал 1994 р. – 20,5 % [244].

Відбулися певні позитивні зрушення і у формуванні нового для України ринкового середовища. Так, на той час було в цілому сформовано грошову, фінансову, платіжну, податкову, банківську та бюджетну системи України, розпочалося становлення фондового, товарного та валютного ринків, проведено грошову реформу, забезпечено відносну валютну стабілізацію, відбувся перелом у реформуванні відносин власності (станом на 01.01.2000 р. понад 70 % загального обсягу продукції вироблялося на недержавних підприємствах), здійснено кроки щодо лібералізації господарських зв'язків, до певної міри запроваджено ринкові механізми ціноутворення, ліберальний режим зовнішньої торгівлі, розпочато реформування земельних відносин, формування так званих точок зростання практично в усіх галузях економіки. Водночас існували і певні труднощі для реалізації стратегії соціально-економічного розвитку України. Зокрема, не вдалося подолати проблему падіння продуктивності праці, критичною лишалася ситуація з формуванням обігових коштів підприємств і організацій, спостерігалися значні цінові та структурні диспропорції, тривала платіжна криза, посилилося розшарування населення за рівнем доходів, відбувалося штучне зниження вартості робочої сили.

Майже всі ці проблеми були породжені як надзвичайно складними стартовими умовами побудови ринкової економіки у незалежній Україні, так і недосконалою фінансово-економічною політикою в перші роки становлення незалежності. У той час країна, зважаючи на поради міжнародної спільноти, нерідко необґрунтовано копіювала чужі моделі, застосовуючи їх на непідготовленому підґрунті. Державна система України була пристосована для потреб адміністративно-командного управління і до набуття незалежності не мала досвіду роботи в автономному режимі. Як наслідок, країна мала слабо розвинене інституційне середовище, що не відповідало вимогам ринку. Структура економіки базувалася на потребах народногосподарського комплексу СРСР відповідно до спланованої багато років тому галузевої спеціалізації та була вкрай неефективною з погляду забезпечення економічного зростання. Система ціноутворення, особливо стосовно енергоресурсів та соціально необхідних товарів і послуг, мала штучний характер. В країні не вистачало фахівців у сфері ринкового господарювання, сучасного менеджменту. Законодавство не встигало за стрімкими економічними перетвореннями. Бракувало послідовності у запровадженні ринкових реформ: відбувалися часті й не завжди обґрунтовані зміни у законодавстві; недостатніми темпами просувалася адміністративна реформа в частині побудови дієздатної, пристосованої до ринкового середовища системи державного управління; неефективно та непродумано

здійснювався процес приватизації; надто повільно відбувалося зміцнення банківської системи, розбудова фондового та страхового ринків; країна гостро відчувала недостатність висококваліфікованих менеджерів та управлінської еліти.

Враховуючи існуючі проблеми та досягнення, у Посланні Президента [244] основним стратегічним завданням України на наступні 5 років було визначено **реалізацію політики економічного зростання** та окреслені такі пріоритети стратегії розвитку країни на 2000–2004 рр. у контексті необхідності забезпечення економічного зростання.

1. Утвердження механізмів, які мають забезпечити надійні гарантії остаточної стабілізації економіки та утворення необхідних передумов її прискореного зростання зі щорічними темпами росту ВВП на рівні 6–7 %.
2. Реалізація державної політики, спрямованої на структурну перебудову промисловості та розвиток інноваційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави.
3. Адаптація підприємств АПК до умов ринкової інфраструктури, зміцнення їх фінансового стану. Утвердження України як держави з високоефективним експортноспроможним сільським господарством.
4. Глибока перебудова соціальної сфери з орієнтацією на якісне відтворення людського капіталу.
5. Зростання інтелектуального потенціалу нації та реалізація науково-технологічних інновацій, застосування яких істотно змінює обсяги та якість виробництва і споживання.

Зазначимо, що основним пріоритетом держави на початку XXI ст. були визначені **побудова та запровадження інноваційної моделі економічного зростання в Україні**, яка, на думку Президента, мала стати **"наріжним каменем національної ідеї, базовою основою консолідації нації"**.

У межах визначених пріоритетів перед урядом та Верховною Радою України були поставлені такі завдання.

1. Утвердження нових ринкових механізмів, зокрема:
   – підвищення дієздатності держави у напрямку створення економічних, політичних та соціальних передумов реалізації наявних конкурентних переваг української економіки шляхом активного використання державно-регулюючих механізмів економічного зростання, державного захисту прав приватної власності, інтересів ділових партнерів, інвесторів і кредиторів;
   – створення сучасної системи регулювання природних монополій;

– розвиток системи ціноутворення з урахуванням ринкового середовища;
– розробка та запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій;
– утвердження сучасних механізмів земельно-орендних та іпотечних відносин в аграрному секторі, повноцінного земельного ринку у населених пунктах України;
– створення ефективної системи захисту інтелектуальної власності;
– зміцнення фондового ринку та його інфраструктури, розвиток інститутів спільного інвестування, страхових та пенсійних фондів;
– розвиток венчурного фінансування та лізингу;
– здійснення регуляторної реформи у сфері підприємництва;
– удосконалення механізмів банкрутства.

2. Побудова інноваційної моделі економічного зростання, зокрема:
– розширення внутрішнього ринку високотехнологічної продукції;
– стимулювання експортної орієнтації високотехнологічних виробництв;
– реалізація **Комплексної державної програми з енергозбереження**, що передбачає його державне стимулювання,
– відновлення інвестиційної активності держави з пріоритетним фінансуванням "точок зростання", а також галузей, які забезпечують створення інфраструктури, наукоємних та високотехнологічних виробництв;
– розробка та впровадження нових мотиваційних механізмів інноваційного процесу, забезпечення його комерціалізації, спрямованості на задоволення ринкового попиту;
– запровадження стимулів до створення та практичного застосування нових речовин та матеріалів із заданими властивостями, розвиток біологічної галузі, впровадження нових біотехнологій;
– задоволення зростаючого платоспроможного попиту у галузі сучасних технологій, інформативних послуг (інформатики, телекомунікацій, індустрії звуко- і відеозапису, фінансових послуг, програмного забезпечення, електронного зв'язку тощо);
– поступове збільшення фінансування будівництва і модернізації загальноекономічної інфраструктури;
– розвиток на основі сучасних та світових досягнень національної інформаційної інфраструктури;
– створення сучасної патентно-інформаційної бази та довідково-пошукового апарату до неї;

– визначення державної політики приватизації установ науково-технічної сфери;
– створення високопродуктивних робочих місць;
– широке залучення іноземних інвестицій;
– утворення фінансово-промислових груп, науковох-технічних центрів, технополісів, технопарків; розвиток механізмів вільних економічних та офшорних зон;
– заснування, починаючи з 2000 р., розгорнутої мережі регіональних агентств розвитку;
– створення галузевих та регіональних центрів трансферу високих технологій;
– сприяння міжнародному співробітництву в інноваційній сфері.

3. Розвиток людського капіталу, зокрема:
– істотне оновлення управлінської еліти;
– здійснення реформи державної служби (прийняття нової редакції Закону України "Про державну службу", Кодексу основних правил поведінки держслужбовця);
– підсилення кадрового забезпечення ринкових перетворень;
– всебічний розвиток освіти, примноження наукового та інтелектуального потенціалу суспільства;
– підвищення рівня бюджетного фінансування науки та створення умов для залучення в науково-технічну сферу небюджетних асигнувань;
– забезпечення першорядної підтримки фундаментальної науки як основи створення власних наукових технологій.

4. Адаптація підприємств АПК до умов ринкової інфраструктури, зокрема:
– прискорення земельної реформи;
– введення в економічний обіг земельних ресурсів, запровадження іпотечного кредитування під заставу землі;
– заснування Земельного (іпотечного) банку;
– створення на селі сучасної ринкової інфраструктури;
– розвиток сервісного обслуговування та матеріально-технічного забезпечення АПК.

Окреслена у Посланні Президента України модель економічного зростання орієнтувалася на використання переважно ліберальних підходів за активної участі держави в питаннях проведення структурних економічних реформ, розробки та запровадження нових механізмів, притаманних розвиненому ринковому середовищу, формування та реалізації інновацій-

ної моделі розвитку економіки, яка б відповідала концепції нової економіки та концепції здійснення технологічного прориву. Зазначена модель, зокрема, передбачала запровадження ефективного конкурентного середовища, забезпечення глибокої лібералізації ринків енергоносіїв та сільгоспсировини, транспортних та комунальних послуг і т. ін., що мало супроводжуватися підвищенням частки приватного та корпоративного секторів у структурі ВВП щонайменше до 75–80 %, обмеженням монопольного сектору до 10–12 % ВВП, приватизацією наукових установ. Водночас побудова національної інноваційної моделі передбачала прискорений розвиток високих технологій п'ятого та шостого технологічних укладів, що мають високі потенційні можливості для розвитку в Україні, у тому числі розвитку людського капіталу з орієнтацією переважно на власні високотехнологічні розробки, широке запровадження енергозбереження.

Стратегія, окреслена у Посланні Президента "Україна: поступ у XXI століття", на той час була актуальною для України та повністю відповідала сучасним науковим теоріям формування стратегій прискореного економічного зростання на базі концепції нової економіки.

Разом з тим у 2000 р., незважаючи на позитивні тенденції розвитку економіки та значні темпи росту ВВП порівняно з попереднім роком, лишилися серйозні проблеми, що значно ускладнювали просування країни вперед відповідно до стратегії економічної і соціальної політики на 2000–2004 рр. Серед найсуттєвіших із них у **Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році"** [246] було названо:

– високий рівень інфляції;
– небезпечний рівень тінізації економіки;
– високий рівень кредиторсько-дебіторської заборгованості;
– небезпечна ступінь зношеності основних фондів (42,8 %);
– нерозвиненість українського фондового ринку.

Майже всі ці проблеми (крім останньої) були породжені недосконалою фінансово-економічною політикою України. Остання ж проблема була цілком зрозумілою – інструменти ринкової економіки лише почали запроваджуватися в Україні, і хоч вони не встигали за потребами економіки, в країні спостерігався певний позитив в оволодінні новими для неї навичками, знаннями, методами організації бізнесової діяльності.

З огляду на існуючі проблеми та в умовах досягнутого економічного зростання на 2001 р. були визначені актуальні і важливі для забезпечення сталого економічного розвитку завдання. Трансформацію досягнутих у

2000 р. темпів економічної динаміки у стійку тенденцію сталого зростання планувалося забезпечити шляхом:

– зміцнення конкурентоспроможності вітчизняної економіки;
– інноваційного оновлення економіки на базі інтелектуалізації виробництва;
– утвердження сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату;
– виправлення глибоких структурних деформацій в економіці;
– поглиблення взаємодії держави і суспільства.

Зауважимо, що у цьому Посланні Президента значна увага приділялася питанням енергозбереження. Відповідно до цього документа *"енергозбереження повинно стати свого роду суспільною ідеологією"* [246].

Для реалізації поставлених на 2001-й та наступні роки завдань пропонувалося:

- забезпечити ефективну державну підтримку вітчизняного високотехнологічного та наукоємного сектору економіки;
- залучити додаткові фінансові ресурси для кредитування інвестиційних проектів відповідно до пріоритетів розвитку України;
- створити умови для утвердження сприятливого інвестиційного і підприємницького клімату, зокрема:
  – виправити деформації у відносинах власності;
  – забезпечити надійний державний захист приватної власності, інтересів ділових партнерів, інвесторів і кредиторів;
  – обмежити корупцію та тіньову економічну діяльність;
- розвивати інструменти ринкової інфраструктури, зокрема:
  – запровадити ефективну систему страхування інвестицій;
  – забезпечити розвиток спільного інвестування, у тому числі недержавних пенсійних та страхових фондів;
  – запровадити житлову іпотеку;
- активізувати політику енергозабезпечення та енергозбереження шляхом:
  – запровадження нових та удосконалення наявних енергозберігаючих технологій та устаткування;
  – зменшення матеріалоємності продукції;
  – підвищення рівня і якості використання вторинних енергоресурсів;
  – удосконалення обліку та контролю за витратами енергоресурсів;
  – комерціалізації енергозбереження;
  – запровадження економічних стимулів енергозбереження (премії, штрафи, адміністративна та фінансова відповідальність).

Одним з вагомих завдань на 2001 р. було визнано розробку **Енергетичної стратегії України** на 30–50 і більше років.

Наступним документом, який проаналізував шлях, пройдений Україною за ці роки, та визначив концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України вже на триваліший період (на 2002–2011 рр.), стало **Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір"** [243]. У цьому документі вперше було здійснено критичний аналіз теоретичних підходів до реформування системи державного регулювання економіки, які застосовувалися в Україні в попередні роки під значним впливом міжнародних фінансових організацій, та зроблено висновок, що політика так званої наздоганяючої модернізації за рецептами країн Латинської Америки, Азії та Африки, яка набула поширення в нашій країні, не сприяла забезпеченню сталого розвитку. Відсутність практичного досвіду та теоретичного осмислення шляхів переходу від адміністративно-командної економіки до ринкової призвели до застосування штучно сконструйованих стандартних стереотипів, калькування чужого досвіду, що пропонувався міжнародними фінансовими організаціями, без урахування місцевої специфіки, що зумовило численні помилки і прорахунки в економічній політиці держави.

Трансформаційні моделі, що запроваджувалися в Україні до цього часу, базувалися на баченні нашої держави як нерозвиненої з економічного, науково-технічного та технологічного погляду країни, що призвело до нехтування завданнями примноження та зміцнення інтелектуального потенціалу суспільства, інноваційного розвитку економіки, освоєння нових високих технологій, подолання структурних деформацій, успадкованих від старої системи, і, як наслідок, з певного часу обумовило рух країни у зворотному від світового напрямку розвитку економіки, ще далі відкинувши Україну від економічно розвинених країн світу, поставивши її на один рівень з країнами, що спеціалізуються на обслуговуванні потреб постіндустріального центру. Поспішна лібералізація економіки, за якою не встигали процеси розбудови сучасної інфраструктури та створення ринково налаштованої законодавчої бази, зі свого боку, призвели до появи складних проблем, з деякими з них нам не вдалося впоратися і донині, зокрема таких, як: нецивілізовані форми нагромадження капіталу; суперечності у практиці здійснення приватизації; зростання рівня тінізації економіки; корупція та економічна злочинність; збільшення обсягів позабанківського грошового капіталу; неефективне управління підприємствами провідних галузей.

У цьому документі вперше на державному рівні було наголошено на **необхідності побудови власної моделі інноваційного розвитку на базі**

**успішного міжнародного досвіду та з урахуванням наявного ресурсного, наукового та технологічного потенціалу і умов, що склалися в Україні.** Оскільки на той час екстенсивні чинники, які забезпечували економічне зростання у 2000–2001рр., значною мірою були вичерпані, основою стратегічного курсу та базовим принципом розвитку країни було визнано утвердження України як високотехнологічної держави з максимальним використанням наявного інтелектуального та науково-технічного потенціалу.

Реалізацію стратегії планувалося здійснювати у два етапи:

- 2002–2004 рр. – створення сприятливих умов для накопичення інвестиційних ресурсів, істотне розширення внутрішнього попиту, зміцнення конкурентоспроможності;
- 2005–2011 рр. – комплексна модернізація підприємств, утвердження принципів і механізмів структурно-інноваційної моделі розвитку та формування базових засад соціально орієнтованого ринкового господарства.

Для реалізації поставлених завдань пропонувалося перейти до подальшого удосконалення ліберальної моделі економіки, зосередившись на таких сферах.

- ***Інституційна сфера***

1. Утвердження повноцінних інститутів ринкової економіки та громадянського суспільства.
2. Стабільність законів та інституційних структур.
3. Зміцнення регулюючої функції держави та її впливу на процеси, що забезпечують економічне зростання (визначення національних пріоритетів, індикативне планування та прогнозування, попередження та пом'якшення змін ринкової кон'юнктури, підтримка стабільності грошово-фінансового середовища, регулювання базисних макроекономічних відтворювальних пропорцій, обмеження монополізації економіки, здійснення централізованих капіталовкладень).
4. Дебюрократизація держави, звуження адміністративного регулювання.
5. Утвердження сучасних правових та організаційних механізмів захисту прав на інтелектуальну власність, сприяння її комерціалізації.
6. Активне зменшення питомої ваги державного сектору економіки (до 8–10 %), перехід державного сектору на функціонування на основі ринкової мотивації та прибутковості.
7. Концентрація та централізація національного капіталу, створення потужних національних та транснаціональних корпорацій, фінансово-промислових груп, холдингових компаній.

8. Розвиток малого підприємництва.
9. Створення науково-технічних центрів, технополісів і технопарків.

- ***Сфера структурної перебудови економіки***
  1. Модернізація промисловості, масове оновлення основних фондів.
  2. Закриття, санація та перепрофілювання неефективних виробництв.
  3. Розвиток наукоємних виробництв та галузей.
  4. Освоєння виробництв, що забезпечуватимуть запровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій.
  5. Виробництво імпортозамінної продукції.
  6. Розширення експортної бази, у тому числі високих технологій та товарів з високим ступенем обробки.
  7. Розвиток телекомунікацій та інформаційної інфраструктури.
  8. Технічне та технологічне оновлення АПК.
  9. Розвиток транспортної інфраструктури.
  10. Модернізація туристичної та рекреаційної сфери.
  11. Розвиток людського капіталу.
- ***Сфера вдосконалення державного регулювання економіки.***
  1. Активний захист інтересів вітчизняних товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому ринках.
  2. Диверсифікація джерел експорту та підвищення ефективності використання енергоносіїв.
  3. Державна підтримка розвитку енергозбереження, нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії.
  4. Утвердження ефективної системи мобілізації інвестиційних ресурсів та управління ними.
  5. Підвищення комерціалізації наукових досліджень.
  6. Створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій.
  7. Забезпечення комплексного розвитку територій зі спеціальним статусом.

Період вступу країни у XXI ст., що, як зазначалося, зійшовся для України з переломом в економічному розвитку та переходом від затяжного економічного спаду до поступового економічного зростання, викликав появу низки стратегічних документів, які аналізували пройдений за часів незалежності шлях та задавали орієнтири для подальшого розвитку.

Невипадково саме за два роки, що знаменували перехід України до нового століття, побачило світ чотири стратегічні документи (чергові щорічні послання Президента України до Верховної Ради України про стан внутрішнього і зовнішнього розвитку у 2000 і 2001 рр.)[245, 246] і два гло-

бальних документи, які окреслювали завдання перед урядом і Верховною Радою України на середньо- та довгострокову перспективу.

Усі ці документи базувалися на необхідності побудови **ліберальної моделі економічного розвитку з активною участю держави у процесах переорієнтації економіки на інноваційний шлях розвитку** і передбачали:

– забезпечення розвитку інфраструктурних галузей та високих технологій;
– сприяння інвестиціям та інноваціям;
– реалізацію програм енергозбереження шляхом податкового стимулювання;
– цільове спрямування державних інвестицій.

**Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році"** [247] підтвердило наміри держави щодо формування національної моделі економічного розвитку і поставило завдання щодо реалізації середньострокової програми, сформованої на початку століття [244], на поточний рік.

Головними проблемами, які стримували розвиток суспільства у визначених стратегічних напрямках розвитку України станом на початок 2002 р., були визначені:

– структурні диспропорції в економіці (високий рівень частки природних монополій у структурі ВВП);
– недосконала структура експорту (орієнтація національної економіки переважно на обслуговування зовнішнього попиту, висока питома вага експорту продукції проміжного споживання з низькою доданою вартістю);
– технічні і технологічні проблеми (низький рівень оновлення діючого виробництва);
– неефективна фінансова політика (економічно необґрунтована система пільг, що деформує бюджетну систему; хронічна незбалансованість та низька ефективність державних фінансів, що породжено їх суто фіскальною функцією);
– проблеми з кадровим забезпеченням процесів реалізації реформ (низький кадровий рівень органів, що здійснюють державну політику у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму).

Подолання цих проблем на шляху побудови національної інноваційної моделі передбачало реалізацію у 2002 р. таких пріоритетних завдань:

1. Прискорене утвердження комбінованої моделі економічного зростання, збалансованої за внутрішньою та зовнішньою спрямованістю, шляхом:

– прискорення та поглиблення адміністративної реформи, одним із наслідків якої мало стати утвердження системи державного планування та прогнозування;
– зменшення імпортозалежності економіки;
– забезпечення пріоритетності внутрішнього споживання, відчутного нарощування його частки у структурі ВВП;
– формування цивілізованого ринку землі.

2. Перехід національної економіки на інноваційний шлях розвитку через:
– підвищення ефективності використання науково-технологічного потенціалу держави;
– спрямування коштів, отриманих від реалізації нематеріальних активів, на відтворення науково-технологічної сфери;
– створення механізмів державного стимулювання ефективного використання приватних та іноземних інвестицій у наукоємні галузі, у пріоритетні науково-технічні розробки;
– створення умов для залучення небюджетних асигнувань у науково-технічну сферу;
– стимулювання процесів створення і використання знань;
– активізації інвестицій у прикладні НДДКР у сфері машинобудування, біотехнологій, інформаційних технологій, нових матеріалів та аерокосмічних досліджень, продукції медичної промисловості;
– створення джерел фінансування інновацій на основі спеціальних цільових венчурних фондів;
– розширення форм інфраструктури інноваційного ринку;
– запровадження апробованих у світовій практиці організаційно-економічних форм ринкових взаємовідносин між наукою та споживачами науково-технічної продукції – технопарків, технополісів, бізнес-інкубаторів, наукових центрів, торговельних інноваційних бірж, сприяння міжнародному обміну науково-технічними досягненнями;
– розвитку людського потенціалу;
– захисту прав інтелектуальної власності та запровадження цивілізованого трансферту технологій.

Слід зазначити, що у цьому стратегічному документі було передбачено створення в Україні **Державної комісії з питань стратегії економічного та соціального розвитку** та розробка і подальше супроводження нею Стратегії розвитку України на 2002–2011 рр. як у загальнодержавному масштабі, так і в розрізі основних галузей та регіонів. Тобто було визначе-

но інститут, який мав стати ключовим елементом у формуванні та контролі за реалізацією стратегії соціально-економічного розвитку України.

**Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році"** [248] мало критичний характер і містило аналіз основних проблем, що перешкоджають економічному розвитку. Певною мірою це було пов'язано з тим, що у 2002 р. спостерігалося певне зменшення темпів економічного зростання.

Проблеми, визначені Президентом України цього разу, були такими:

– високий (40–50 % ВВП) рівень тінізації економіки, зростання корупції;
– наявність структурних проблем і диспропорцій в економіці (відсутність інтенсивних чинників розвитку економіки, ефективних механізмів захисту приватної власності, прав кредитора і інвестора; низький рівень капіталізації українських банків, що становить 4,7 % ВВП; нерозвиненість страхового і фондового ринків; неефективна система державного регулювання природних монополій, неефективне управління державною власністю, низька якість корпоративного управління, поглиблення платіжної кризи, яка полягає у зростанні до небезпечної межі різниці між дебіторською та кредиторською заборгованостями);
– недосконалість фінансової політики (надмірне податкове навантаження, що майже вдвічі перевищує цей показник у групі країн з рівнем ВВП на душу населення на рівні України; недосконалість бюджетної політики, зокрема, формування бюджетних показників за принципом "від досягнутого", відсутність належного контролю за формуванням видаткової частини бюджету; недосконала податкова політика та нестабільність її законодавчої бази; відірваність банківського сектору від реального сектору економіки; відплив фінансових ресурсів з України внаслідок зростання витрат за зовнішніми боргами, нераціональне використання зовнішніх запозичень, переважна частка яких (85 %) йде на фінансування дефіциту бюджету і лише 2 % – на інвестиції);
– технологічне відставання (вичерпаність позитивного потенціалу розвитку значної частини державних підприємств, висока зношеність основних фондів та виробничої інфраструктури загалом; низький технологічний рівень виробництва, що зумовлює його високу енергоємність та матеріалоємність).

Задля подолання цих проблем та реалізації завдань досягнення високих темпів економічного зростання пропонувалося розв'язати такі питання.

1. Забезпечити перехід до нової моделі економічного зростання – економічної системи, розвиток якої відбуватиметься під впливом ціле-

спрямованого стимулювання інвестицій, інновацій та відчутних позитивних структурних зрушень шляхом:

– підготовки системи дій з викорінення причин та передумов тінізації економіки;
– продовження роботи з формування національної інноваційної системи;
– розробки стратегії формування регіональної інфраструктури інноваційного підприємництва та її створення;
– розробки державної цільової програми розвитку вітчизняного ринку технологій та їхньої комерціалізації;
– організації інвентаризації вітчизняних технологій для оцінки фактичного рівня технологічного розвитку галузей вітчизняної економіки, прийняття рішень щодо державного замовлення або придбання за кордоном відповідних технологій;
– запровадження пільгового довгострокового кредитування учасників інноваційного процесу, що виконують роботи за пріоритетними технологічними напрямами;
– запровадження ефективних механізмів правової, фінансової, організаційної, кадрової та освітньої підтримки перспективних інноваційних проектів у сфері малого бізнесу;
– прискорення прийняття Законів України "Про трансфер технологій", "Про імпорт технологій та іноземні технологічні інвестиції";
– прискорення прийняття пакета законопроектів щодо запровадження прогресивних форм оновлення основних фондів;
– розробки концепції венчурного фінансування інноваційної діяльності, розробки та подання на затвердження Верховною Радою України проектів законодавчих актів про основні засади формування та регулювання венчурного капіталу;
– скорочення рівня монополізації виробництва та розвитку конкурентного середовища, створення національних комісій з питань регулювання діяльності природних монополій;
– стимулювання високотехнологічних виробництв;
– забезпечення випереджувальних темпів розвитку інфраструктури зв'язку, підвищення інвестиційної привабливості галузей інформатизації, істотного вдосконалення національної мережі телекомунікацій, поштової служби зв'язку на базі нових інформаційних технологій, інтеграції їх у глобальні інформаційні структури;
– стимулювання житлового будівництва, застосування механізмів іпотечного кредитування, заснування іпотечної кредитної установи;

– створення інституційних передумов для утвердження повноцінного ринку землі сільськогосподарського призначення;
– забезпечення інвестиційної спрямованості приватизації (не менше ніж 25 % отриманих від неї коштів має надходити на оновлення та модернізацію підприємств);
– утворення спільних фінансово-промислових корпорацій, формування міжнародних транспортно-комунікаційних мереж тощо;
– опрацювання заходів з активізації інвестиційної діяльності держави, заснування **Українського банку реконструкції та розвитку**;
– невідкладного реформування системи корпоративного управління.

2. Визнати розвиток науки національним стратегічним пріоритетом, що передбачає здійснення таких заходів:
   – забезпечення належного фінансування наукової сфери та зацікавленості вітчизняних підприємств у впровадженні завершених пріоритетних наукових розробок;
   – запровадження обґрунтованого вибору високотехнологічних наукових розробок за пріоритетними напрямами, забезпечення їх своєчасного патентного захисту, у тому числі за кордоном;
   – створення **Національного фонду розвитку високотехнологічних виробництв** за участі держави, банківських структур та великих підприємств, зацікавлених у технологічному розвитку.
3. Забезпечити радикальне зниження енергоємності основних виробничих галузей України та залежності від імпорту енергоресурсів шляхом:
   – законодавчого врегулювання економічного стимулювання ефективного використання енергоресурсів, впровадження сучасних енергоефективних технологій та обладнання, самофінансування енергозберігаючих заходів у бюджетній та житлово-комунальній сферах;
   – законодавчого врегулювання питання обліку паливно-енергетичних ресурсів;
   – розробки та ухвалення державної програми скорочення споживання природного газу;
   – розробки програми поетапного припинення функціонування енергоємних низькорентабельних виробництв.

**Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2003 році"** [249] продовжило курс країни на реалізацію стратегії прискореного сталого економічного зростання.

У цьому році основні перешкоди до просування України вперед були такі:

– недосконалість адміністративної структури управління та інституційної інфраструктури розвитку інновацій (слабка зорієнтованість інституційної, фінансової та банківсько-кредитної систем на підтримку інноваційного розвитку, недостатня розвиненість інноваційних підприємств, відсутність посередницьких організацій, які працюють на інновації, а також венчурного фінансового потенціалу; невідповідність існуючої системи органів державного управління моделі інноваційного розвитку економіки і, як наслідок, недостатній рівень державного впливу на розвиток в Україні інноваційної діяльності);
– гальмування політики енергозбереження (неврегульованість на законодавчому рівні механізмів економічного стимулювання енергозбереження та самофінансування енергозберігаючих заходів у бюджетній та виробничій сферах, а також питання обліку споживання енергетичних ресурсів);
– недосконалість фінансової політики (відсутність кореспондування бюджетної сфери із завданнями політики економічного зростання; суто фіскальна функція фінансової політики; постійне зростання рівня державного споживання; суперечності податкової системи, що перетворилася на гальмо розвитку економіки і становить найбільшу загрозу її виведенню на траєкторію сталого зростання; диференціація регіонів за обсягами податкових надходжень; суто фіскальний характер приватизації, що не використовується як інструмент інвестування).

З огляду на поточну ситуацію, що склалася в країні на той час, у Посланні Президента України було поставлено завдання реалізації середньострокової стратегії випереджувального розвитку, яка має забезпечити щорічні темпи зростання ВВП в Україні на рівні не нижче 6–7 % та відчутне подолання розриву в обсягах ВВП на душу населення між Україною та державами – членами Євросоюзу шляхом опанування інноваційної моделі структурної перебудови та зростання, реалізація якої має забезпечити істотне підвищення конкурентоспроможності економіки, утвердження України як високотехнологічної держави.

Для реалізації цього складного завдання пропонувалося здійснити такі заходи:

– становлення прозорої, з низьким рівнем тінізації, економіки (амністія "тіньових капіталів як крок до формування "економіки довіри", розробка нової стратегії детінізації економіки, глибоке реформуван-

ня чинної системи корпоративного управління; зменшення питомої ваги державного сектору до 8–10 %);
– розвиток інноваційної інфраструктури (запровадження середньо- та довгострокового індикативного планування фінансового забезпечення інноваційної діяльності на основі технологічного передбачення, узагальнення досвіду функціонування технологічних парків, опрацювання довгострокової програми розвитку їх діяльності; відродження галузевих та регіональних інноваційних фондів, встановлення механізмів стимулювання добровільних внесків підприємств до таких фондів);
– визначення серед пріоритетів економічного розвитку інфраструктури зв'язку, інформатизації, вдосконалення національної системи телекомунікацій, поштової служби зв'язку на базі високих технологій.

У наступні два роки реалізація стратегії економічного зростання спочатку була фактично призупинена у період проведення передвиборної компанії та тривалого і надзвичайно заполітизованого процесу виборів Президента України, а потім набула зовсім інших ознак і характеристик, ніж ті, що реалізовувалися до того часу, що одразу ж призвело до певних негараздів та істотного зниження темпів економічного зростання. Практика підготовки щорічних послань Президента України до Верховної Ради України була перервана. Наступний документ щодо стратегічного бачення Президентом України ситуації в державі та напрямків її розвитку з'явився у 2006 р. [250]. У 2007 р. робота над Посланням Президента України до Верховної Ради України зупинилася на рівні проекту документа та не була завершена.

Серед чинників, які призвели до зниження темпів економічного зростання у 2005 р., у Посланні Президента України до Верховної Ради України [250] зазначені такі:
– відсутність системності у вирішенні питань, пов'язаних із стимулюванням продуктивної підприємницької діяльності, ефективної зайнятості, інвестицій та інновацій;
– погіршення зовнішньої кон'юнктури та втрата українськими експортерами частини зовнішніх ринків;
– різка номінальна ревальвація гривні та її перманентна реальна ревальвація, які стримали інфляцію, але спричинили зниження рівня конкурентоспроможності українських товаровиробників на 13 %;
– незабезпечене пропозицією підвищення попиту та зниження імпортних мит на товари широкого споживання, що призвело до небезпеч-

ного для економіки зростання імпорту (темпи приросту імпорту в 4,4 раза перевищили темпи приросту їх експорту);
– різке підвищення фіскального тиску (рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет збільшився порівняно з 2004 р. від 20,8 % до 24,9 %);
– різке уповільнення інвестиційної активності, відплив інвестиційних ресурсів з інноваційно орієнтованих галузей промисловості, що призвело до утвердження традиційно сировинної моделі вітчизняного виробництва та експорту;
– зменшення обсягу інноваційної продукції до 6,3 % від реалізованої продукції промисловості;
– низька ефективність проектування та розподілу бюджетних інвестицій.

Зауважимо, що всі наведені перешкоди, на відміну від існуючих до цього часу, не є історично обумовленими чи спричиненими неспроможністю держави вчасно відбудовувати необхідні управлінські механізми відповідно до процесів становлення ринкових відносин та мають принципово інший характер, а саме пов'язані з глибокими помилками у формуванні економічної політики.

Майже усіх зазначених негативних факторів, які призвели до стримування економічного зростання, можна було б запобігти у разі продовження системних перетворень, які до цього часу здійснювалися в Україні, а також, якщо б влада у своїй діяльності спиралася на напрацювання української економічної науки, активно залучала науковців до обговорення ключових управлінських рішень, проводила широкі фахові дискусії з питань формування економічної стратегії.

Серед основних помилок цього періоду, на наш погляд, слід виокремити такі:
– відсутність чіткої і зрозумілої стратегії економічного розвитку на коротко- та середньострокову перспективу;
– підвищення соціальної спрямованості бюджету, не забезпечене ресурсами від економічної діяльності держави;
– відсутність системності й узгодженості ключових питань державної політики: приватизації-реприватизації, імпортно-експортної політики, податково-бюджетної політики тощо;
– нестабільність та непередбачуваність податкового законодавства;
– правовий нігілізм – практика прийняття рішень з порушенням чинного законодавства, заснованих суто на політичній доцільності;
– проблеми з кадровим забезпеченням ключових елементів системи державного управління;

– зниження уваги до наукових досліджень та уникнення фахових дискусій при прийнятті ключових для суспільства управлінських рішень;
– відсутність практики проведення аналізу наслідків прийняття тих чи інших рішень у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі.

Усі зазначені фактори значно погіршили умови проведення розпочатих в Україні перетворень, відкинувши країну назад за багатьма показниками, породивши недовіру та обережне ставлення до державної політики України як українського суспільства, так і іноземних партнерів.

Які ж завдання були поставлені у **Посланні Президента до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році"** [250], виходячи із ситуації, що склалася?

1. Побудова сучасної конкурентоспроможної економіки на основі розвитку інвестиційної діяльності, заохочення спрямування фінансових, технологічних та організаційних ресурсів на інноваційні цілі. Формування національної інноваційної системи і на цій основі загальнодержавна переорієнтація на науково-технологічний варіант економічного зростання.

Для реалізації цих завдань передбачалося забезпечити:
– детінізацію економіки, легалізацію тіньових доходів і капіталів;
– створення національної інноваційної системи як основи для загальнодержавної переорієнтації на науково-технологічний варіант економічного зростання;
– розробку **проекту Стратегії та моделі інноваційного розвитку економіки України на 2007–2015 рр.**;
– інтенсифікацію процесів інтеграції науки та виробництва;
– розвиток державного та приватного секторів інноваційно орієнтованої науки;
– розробку та запровадження механізмів "матеріалізації" інтелектуального капіталу;
– посилення державної підтримки інноваційних процесів (створення науково-дослідних центрів зі змішаним фінансуванням, інноваційних кластерів, надання пільгових кредитів і грантів науковим центрам і окремим науковцям, безоплатне забезпечення їх державними інформаційними ресурсами тощо);
– створення та розвиток інноваційної інфраструктури виробництва і розвиток підприємництва;
– запровадження механізму акумулювання вільних коштів, зокрема у венчурних фондах;
– створення системи страхування інноваційних ризиків;

– забезпечення розробки і реалізації проектів створення технопарків, які б стали центрами інноваційного зростання в регіонах країни;
– стимулювання спрямування приватних інвестицій в наукові дослідження та розробки;
– забезпечення реалізації прав власності на інтелектуальний капітал;
– підвищення частки інноваційної продукції та збільшення обсягів надання високотехнологічних послуг;
– посилення інвестиційної активності населення та забезпечення гарантованого захисту їх заощаджень;
– спрощення доступу підприємств до довгострокових кредитів, зниження процентних ставок, створення інститутів довгострокового кредитування;
– активізацію ресурсного потенціалу регіонів, забезпечення їх науково-технічного та інноваційного розвитку;
– подолання депресивності територій;
– розробку довгострокових стратегій соціально-економічного розвитку регіонів.

2. Формування сучасної системи державного управління, спроможної працювати з глобальними процесами, визначення та відстоювання суспільних інтересів, що передбачало здійснення таких заходів:
– створення сприятливих інституційних та економічних умов для економічної діяльності;
– визначення організаційної структури управління інвестиційною діяльністю з якісними та чітко визначеними повноваженнями, обов'язками та відповідальністю органів влади;
– забезпечення міжвідомчої координації процесів розробки та реалізації державної політики в інноваційній сфері **Державним агентством України з інновацій та інвестицій**;
– створення **Національної ради України з інвестицій та інновацій при Президентові України** як дорадчого органу з питань формування та реалізації інноваційної політики держави;
– поліпшення інформування вітчизняного та іноземного бізнесу про інвестиційні можливості підприємств, галузей та регіонів, умови економічної діяльності в Україні;
– впровадження правових засад функціонування ринку інформаційних послуг в Україні;
– підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності.

3. Зменшення енергозалежності та диверсифікація зовнішніх джерел постачання енергоносіїв шляхом:
   – зниження енергомісткості виробництва;
   – збільшення частки альтернативної енергії в енергобалансі країни;
   – виробнично-технологічного оновлення видобувних та транзитних енергетичних потужностей;
   – економічного заохочення енерго- та ресурсозбереження;
   – впровадження інструментів стимулювання енерго-, ресурсозбереження, переходу на енерго- та ресурсозберігаючі технології як засобу підвищення продуктивності праці.

Тобто, як бачимо, у 2006 р. для реалізації були заплановані майже ті самі завдання, що й в інших схожих документах, які побачили світ протягом останніх п'яти років з моменту розробки і оприлюднення стратегії сталого економічного зростання у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття".

Така "спадкоємність" спостерігалася і в урядових програмах, які, на відміну від послань Президента України, здебільшого мали короткотерміновий характер.

Перша програма діяльності уряду, затверджена після 2000 р., базувалася на двох цільових та одному щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України [243–245] і мала середньостроковий характер (2002–2004 рр.). Ця програма [258] була прийнята у червні 2002 р. та передбачала заходи щодо запровадження в Україні інноваційної моделі розвитку.

Зокрема, у цьому напрямку передбачалося.

1. Створити **національну інноваційну модель** шляхом:
   – законодавчого визначення основних засад національної системи інноваційної діяльності;
   – забезпечення комплексного характеру розвитку інноваційної сфери;
   – підтримки розвитку фундаментальної науки;
   – завершення формування цілісної нормативно-правової бази з регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності;
   – запровадження державного замовлення на впровадження пріоритетних інновацій у виробництво;
   – утворення фінансово-інноваційних підприємств різних форм власності;
   – скорочення термінів освоєння і здешевлення процесу розроблення конкурентоспроможних елементів технологій за рахунок придбання ліцензій на сучасні технології, ноу-хау та їх використання

у процесі виконання наукових досліджень та виробництва наукоємної продукції.

2. Забезпечити залучення бюджетного фінансування і приватних інвестицій для реалізації таких пріоритетних завдань:
   – впровадження інформаційних технологій та розвитку телекомунікацій;
   – будівництва, реконструкції і технологічного переоснащення об'єктів виробничої сфери державної форми власності;
   – наукових досліджень і розробок та їх впровадження у виробництво.
3. Перейти до стратегічного планування регіонального розвитку, зокрема, законодавчо визначити депресивні території, запровадити механізми надання державної допомоги з метою стимулювання їх розвитку.
4. Забезпечити фінансові джерела для фінансування пріоритетних інноваційно-інвестиційних проектів за рахунок спрямування частини коштів, отриманих від приватизації державного майна.
5. Забезпечити подальший розвиток інноваційної інфраструктури шляхом:
   – підтримки і стимулювання створення ефективних схем фінансування інноваційної діяльності;
   – законодавчого врегулювання основ функціонування ринку венчурного капіталу;
   – запровадження оцінки об'єктів інтелектуальної власності,
   – опрацювання механізмів кредитного і страхового стимулювання інновацій;
   – удосконалення державної політики в галузі трансферу технологій;
   – стимулювання створення мережі технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів, інноваційних бірж і центрів консалтингу та інжинірингу, а також маркетингових, рекламних, аудиторських, сертифікаційних фірм;
   – оптимізації умов функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку.
6. Створити сприятливі умови для інвестицій та підвищення інвестиційного іміджу України.

Програма також передбачала здійснення заходів щодо удосконалення структури промисловості, зокрема:

– стимулювання оновлення основних фондів та виведення надлишкових потужностей у промисловості, зокрема в гірничо-металургійному комплексі;

– здійснення виваженої цінової політики у сфері надання житлово-комунальних послуг;
– оптимізацію вартості житлово-комунальних послуг шляхом зменшення втрат і витрат енергоресурсів та широкого впровадження приладів обліку.

У березні **2003** р. урядом України було прийнято нову програму **"Відкритість, дієвість, результативність"** [259], яка внесла певні уточнення в реалізацію попередньої програми, сконцентрувавши увагу на розробці інструментарію запровадження інноваційної моделі розвитку. Акцентування саме на цих питаннях, на нашу думку, було пов'язано з певним спадом у темпах економічного зростання у 2002 р., що, з-поміж іншого, можна пояснити невідповідністю наявного інструментарію та інстутиційного середовища складним завданням, що стояли перед країною.

Серед завдань, поставлених цією програмою з огляду на необхідність забезпечення прискореного економічного зростання, варто виокремити такі:
– завершення формування нормативно-правової бази з питань регулювання інноваційної діяльності (функціонування інноваційних небанківських фінансових інститутів, трансфер технологій, оцінка об'єктів інтелектуальної власності);
– законодавче врегулювання питань надання державної допомоги суб'єктам господарювання і галузям економіки;
– законодавче визначення механізмів державного стимулювання розвитку регіонів, зокрема підтримки депресивних територій;
– удосконалення законодавства щодо функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку;
– впровадження механізму державного замовлення на реалізацію пріоритетних інноваційних проектів;
– опрацювання на базі технологічних парків моделі функціонування інноваційного циклу "наукові дослідження та розробки – промислове виробництво".

Програмою також передбачалася підготовка стратегічних документів, що сприятимуть розвитку інновацій, а саме **Стратегії соціально-економічного розвитку України до 2011 р.** та **середньострокових галузевих і регіональних пріоритетів інноваційної діяльності**.

Йшлося і про запровадження стратегічного планування регіонального розвитку на державному й місцевих рівнях, узгоджених із пріоритетними напрямами соціально-економічного розвитку.

Наступна програма діяльності уряду **"Послідовність, ефективність, відповідальність"** [260] була затверджена у березні **2004** р. і формувалася

в умовах досить високих темпів економічного зростання, що на той час спостерігалися в Україні, тому одним з її ключових завдань було визначено закріплення високих темпів економічного зростання на основі його інвестиційно-інноваційної складової. Відповідно до програми попереднього року в цій програмі також зосереджено увагу на вдосконаленні інструментарію інноваційної моделі розвитку, зокрема:

– створенні системи проведення рейтингової оцінки регіонів, галузей, суб'єктів господарювання;
– запровадженні системи іпотечного кредитування та створенні відповідної інфраструктури;
– удосконаленні регулювання трансферу технологій;
– упорядкуванні оцінювання об'єктів інтелектуальної власності з метою їх комерціалізації;
– подальшому запровадженні механізму державного замовлення на реалізацію інноваційних проектів;
– подальшому розвитку технопарків, технополісів, бізнес-інкубаторів, державних небанківських фінансово-кредитних установ;
– створенні регіональних промислових кластерів, центрів передачі та розповсюдження високих технологій, комунальних небанківських кредитних установ;
– розвитку регіональної мережі науково-технічної та інноваційної інформації.

Програмою також передбачалася розробка нормативно-правових актів на виконання прийнятого у 2003 р. Закону України "Про державні цільові програми" [106] та сприяння прискоренню прийняття Верховною Радою України Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів".

Програма діяльності уряду на **2005** р. **"Назустріч людям"** [261] готувалася вже на зовсім інших засадах, ніж попередні урядові програми і передбачала надмірну порівняно з наявними можливостями соціалізацію бюджету. Нагадаємо, що ця програма з'явилася після перемоги на виборах Президента України В. Ющенка, за рік до виборів у Верховну Раду України і розроблялася в умовах надзвичайних очікувань суспільства, у тому числі і щодо рівня його соціального забезпечення.

Головним завданням цієї програми було визначено **забезпечення реалізації інноваційно-інвестиційної моделі розвитку України** шляхом:

– узгодження стратегічних цілей і пріоритетів розвитку держави та регіонів, забезпечення стабільності та прогнозованості відносин між центральними і місцевими органами виконавчої влади щодо розвитку територій;

– сприяння створенню інститутів спільного інвестування – корпоративних та пайових інвестиційних фондів;
– удосконалення умов інноваційної діяльності, опрацювання механізму державного замовлення на впровадження у виробництво пріоритетних інновацій;
– забезпечення розвитку інноваційних структур – технопарків, технополісів, технологічних інкубаторів, венчурних фірм та інших форм об'єднання зусиль науки, освіти, виробництва і фінансового капіталу;
– залучення в процес інвестування лідерів світового високотехнологічного бізнесу на основі поліпшення інвестиційного клімату;
– створення інституту трансферу технологій з науково-технічного сектору в промисловість, формування інфраструктури інноваційної взаємодії для розвитку кооперативних відносин між бізнесом (виробництвом) та державним науково-технічним сектором;
– створення умов для розвитку процесів поширення технологій з метою технологічного переоснащення виробництва;
– сприяння розвитку ринку іпотечного кредитування.

Крім того, програмою передбачалося встановлення жорсткого контролю за витрачанням державних коштів шляхом:
– скорочення зайвих, насамперед дублюючих управлінських структур;
– призначення в органи державної та місцевої виконавчої влади порядних та чесних професіоналів;
– встановлення жорсткого контролю за витратами державних службовців, проведення їх аналізу та задекларованих доходів;
– притягнення до відповідальності корумпованих державних службовців та звільнення їх у зв'язку з цим із займаних посад.

### *Концепція технологічного прориву та її реалізація в Україні*

Утвердження України як високотехнологічної держави, рівноправного партнера країн – економічних лідерів у світі потребує розробки стратегії прискореного економічного зростання. Реалізація цієї стратегії може здійснюватися двома шляхами.

***Перший*** – наздоганяти розвинений світ, використовуючи ще нереалізовані можливості третього і четвертого укладів та поступово розвиваючи п'ятий та шостий технологічні уклади.

***Другий*** – інтенсивно розвивати нові п'ятий і шостий технологічні уклади, тобто реалізовувати стратегію технологічного прориву.

Нагадаємо, що суть концепції **технологічного прориву** полягає в тому, що при вирішенні складних стратегічних питань не можна орієнтуватися на те, щоб наздоганяти, базуючись на наявній системі виробництва. Потрібно обирати саме ті напрями, де можна зробити прорив, і саме на їх розвиток орієнтувати систему державного регулювання економіки.

Зорієнтувавшись на другий шлях розвитку, можна зосередити головну увагу на становленні ключових напрямів шостого технологічного укладу, вибравши такі його напрями, де країна може вийти в лідери. У цьому разі слід вести мову про стратегію **інноваційного прориву,** яка докорінним чином змінює ставлення держави до пріоритетних напрямів економічного розвитку.

Аналіз стратегічних завдань, що ставилися перед Україною у щорічних та тематичних Посланнях Президента України та урядових програмах, починаючи з 2000 р., дає змогу дійти висновку, що всі ці документи були спрямовані на реалізацію в Україні концепції технологічного прориву. Більшою чи меншою мірою вони акцентували увагу на необхідності здійснення структурних перетворень, розвитку науки та її комерціалізації, формування механізмів та інституцій становлення інноваційної моделі розвитку України, посилення уваги до розвитку людського капіталу. До того ж, серед пріоритетних галузей та напрямків діяльності у цих документах виокремлювалися саме ті галузі, які становлять підґрунтя для розвитку п'ятого та шостого технологічних укладів. Реалізація зазначених завдань з різним ступенем деталізації передбачалася майже в усіх програмах діяльності уряду, що були прийняті, починаючи з 2000 р.

Визначені у Посланнях Президента України та урядових програмах стратегічні орієнтири відобразилися у законодавчих актах: Законах України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" [102] і "Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій" [97]. Пріоритетні напрями структурно-інноваційного перетворення економіки визначалися і у "Стратегії соціально-економічного розвитку України до 2015 року" [337]. У цих документах зазначається, що пріоритети структурно-інноваційної трансформації української економіки слід визначати з урахуванням розвитку конкретних технологічних укладів.

Водночас на законодавчому рівні спостерігається деяка неузгодженість і суперечність певних положень з розумінням концепції економічного зростання відповідно до наведених документів.

Так, у Законі України "Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій" [97] визначено, що реалізація

цієї програми має змінити структуру промислового комплексу за технологічними укладами таким чином, що до 2013 р. обсяги виробництва п'ятого укладу мають зрости до 12 %, а шостого – до 3 %. Таким чином, фактично закріплюється наявна технологічна багатоукладність і реалізується перший із зазначених шляхів інноваційного розвитку.

Водночас у "Стратегії соціально-економічного розвитку до 2015 року" [337], яка так і не набула статусу нормативного документа, пропонуються три етапи структурної перебудови промисловості. Перший етап (2004–2005 рр.) – підготовчий, який передбачає формування необхідних умов для здійснення масштабних перетворень на другому етапі. На другому етапі (2006–2009 рр.) передбачається реалізація стратегії інноваційного прориву. Йдеться *"про створення виробництв, які реалізують високі технології нового технологічного укладу".* Третій етап (2010–2015 рр.) передбачає активну інтеграцію вітчизняного виробництва в європейську систему *"на нових інноваційно-технологічних і інформаційних підходах, які відповідають стадії постіндустріального розвитку".* Таким чином, пропонується реалізувати другий з наведених шляхів інноваційного розвитку із застосуванням моделі інноваційного прориву.

Якщо ж проаналізувати рівень технологічного розвитку в Україні, то можна зробити висновок про те, що технологічна багатоукладність виробництва останні п'ять років, протягом яких ми "активно" реалізуємо інноваційно-інвестиційну модель, залишається однією з головних структурних проблем економіки. Різнотипні технологічні уклади існують і відтворюються паралельно і незалежно один від одного. Державний вплив на процеси подолання багатоукладності економіки України є майже не відчутним а ні з огляду на результати, яких вдалося досягти у цій сфері, а ні з огляду на механізми, які для цього застосовувалися державою (фінансово-бюджетне, податкове регулювання тощо).

Як наслідок, на сьогодні в Україні домінує відтворення третього технологічного укладу. Це панування залізничного транспорту, чорної металургії, електроенергетики, неорганічної хімії, споживання вугілля, універсального машинобудування, електроенергетики. Зауважимо, що у розвиненому світі домінування третього укладу припало на повоєнні роки.

В Україні частково присутній четвертий технологічний уклад, що вичерпав себе у розвинених економіках в середині 1970-х років. Це розвиток органічної хімії і полімерних матеріалів, кольорової металургії, нафтопереробки, автомобілебудування, точного машинобудування і приладобудування, розвиток традиційного ВПК, електронної промисловості, розповсюдження автоперевезень, широке споживання нафти.

Що стосується п'ятого технологічного укладу, то на його частку припадає лише близько 3–5 % у загальній структурі національної економіки. Цей уклад сьогодні визначає постіндустріальний тип виробництва (розвиток складної обчислювальної техніки, сучасних видів озброєнь, програмного забезпечення, авіаційної промисловості, телекомунікацій, роботобудування і нових матеріалів).

Згідно з даними Інституту економіки та прогнозування Національної академії наук України майже 60 % обсягу промислової продукції припадає на третій технологічний уклад, 38 % – на четвертий уклад (табл. 4) [50].

Як бачимо з табл. 4, за випуском продукції п'ятий і шостий технологічні уклади становлять близько 4 %, до того ж, шостого технологічного укладу, який визначає перспективи високотехнологічного розвитку країн у майбутньому, в Україні майже немає (менше 0,1 %). Близько 58 % промислової продукції належить до третього технологічного укладу (технології промисловості будівельних матеріалів, чорної металургії, суднобудування, обробка металу, легка, деревообробна, целюлозно-паперова промисловість) і 38 % – до четвертого укладу.

Фінансування науково-технічних розробок майже на 70 % спрямовується на четвертий і лише 23 % – на п'ятий технологічні уклади. 60 % і 30 % інноваційних витрат розподіляються між четвертим і третім технологічними укладами, а на п'ятий уклад в інноваційних витратах припадає лише 8,6 %.

Що стосується капіталовкладень, які, по суті, визначають майбутнє на найближчі 10–15 років, то 95 % всіх інвестицій спрямовуються у третій і

*Таблиця 4*

**Характеристика технологічної багатоукладності економіки України,** %

| Показник | Технологічні уклади | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Обсяг виробництва продукції | 57,9 | 38 | 4 | 0,1 |
| Фінансування наукових розробок | 6 | 69,7 | 23 | 0,3 |
| Витрати на інновації | 30 | 60 | 8,6 | 0,4 |
| Інвестиції | 75 | 20 | 4,5 | 0,5 |
| Капітальні вкладення в технічне переозброєння і модернізацію | 83 | 10 | 6,1 | 0,9 |

Джерело: [50].

четвертий технологічні уклади (75% і 20% відповідно), і лише 4,5% інвестицій припадає на п'ятий технологічний уклад. У технологічній частині капітальних вкладень (технічне переозброєння і модернізація) на 83% домінує третій технологічний уклад і лише 10% належить четвертому укладу.

Аналіз статистики доданої вартості за галузями промисловості показує, що на сьогодні вона створюється переважно за рахунок розвитку технологій, закладених в третьому технологічному укладі, що є загрозливою тенденцією з погляду конкурентоспроможності української економіки. Аналіз динаміки і структури імпорту товарів інноваційного характеру свідчить, що сектору низьких технологій належить близько 49 % обсягу імпорту, сектору середніх технологій – 27 %, а сектору високих технологій – лише 11%.

Аналіз наведених даних показує, що пріоритети, які визначаються у стратегічних документах високого рівня (послання Президента України, програми діяльності урядів) та ті, що сформувалися в Україні за останні десятиліття, не відповідають один одному. Сьогодні продовжує закладатися майбутня структура промислового виробництва з домінуванням третього технологічного укладу. Технічний рівень більшості виробництв України відстає від рівня західних країн щонайменше на 50 років. Як наслідок, у системі міжнародного розподілу праці ми посідаємо свідомо збиткові і досить безперспективні позиції. До того ж, з часом технологічне відставання збільшується – адже, як відомо, кожен подальший технологічний уклад є коротшим у часі і глибшим за характером соціально- економічних змін, ніж попередній [319, 338].

Таким чином, концепція технологічного прориву не була реалізована в Україні. Основною перешкодою на цьому шляху, на думку автора, стала насамперед відсутність:

– чітких затверджених на тривалий (середньо- та довгостроковий) період пріоритетів державної політики;
– механізмів їх реалізації через урядові, галузеві, регіональні програми;
– податкової та бюджетної політики, що передбачає стимулювання реалізації концепції технологічного прориву;
– дієвої системи контролю за реалізацією завдань, визначених на високому рівні, та персональної відповідальності за їх невиконання.

Саме цим обумовлена ситуація, за якої реальна економіка лишається відірваною від системних програмних документів, котрі визначають шляхи і напрямки її розвитку, що породжує легковажне ставлення до них як урядовців, так і суб'єктів господарювання.

### *Національна інноваційна система України*

Необхідність переходу України на інноваційний шлях розвитку обґрунтовувалася у Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України [158], яка була прийнята 13 липня 1999 р. Між тим, завдання щодо створення в Україні **національної інноваційної системи** було вперше проголошено у Посланні Президента України до Верховної Ради України [243] на початку століття і з цього часу у кожному Посланні Президента або урядовій програмі йшлося або про її удосконалення, або про створення.

Так, у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття" [244] формування та реалізацію національної інноваційної системи було визнано основним пріоритетом держави, який мав би стати "*наріжним каменем національної ідеї, базовою основою консолідації нації*". Посланням Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір" [243] було наголошено на необхідності побудови власної моделі інноваційного розвитку на базі успішного міжнародного досвіду та з урахуванням наявного ресурсного, наукового та технологічного потенціалу. А урядовою програмою на 2002–2004 рр. [258] – поставлено завдання законодавчого визначення засад національної інноваційної системи. Напрямки та механізми спрямування економіки в інноваційне русло становили левову частку у кожному з цих документів.

Базовий у цій сфері Закон України "Про інноваційну діяльність" [102], який набрав чинності у 2002 р., визначив правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановив форми стимулювання державою інноваційних процесів і підтримки інноваційної моделі розвитку економіки України. Згідно із законом державна підтримка передбачалася для суб'єктів господарювання усіх форм власності, які реалізують в Україні інноваційні проекти, і тих, які мають статус інноваційних. На жаль, постійні зміни податкового законодавства практично призупинили дію ст. 21, 22 цього закону, якими передбачаються пільги з податків та платежів для інноваційних підприємств. Таким чином, повністю блокується стимулюючий характер цього акта, а сам закон перетворюється на суто декларативний документ про підтримку розвитку інновацій в Україні.

З метою пошуку шляхів подолання кризи у науково-технологічній сфері неодноразово проводилися спеціальні засідання Ради національної безпеки і оборони України, за результатами яких було прийнято: Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України

"Про невідкладні заходи щодо виводу з кризового стану науково-технологічної сфери України і створення реальних умов для переходу економіки на інноваційну модель розвитку" від 20 серпня 2001 р. № 640 [350] та Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 квітня 2006 року "Про стан науково-технологічної сфери та заходи щодо забезпечення інноваційного розвитку України" від 11.07.2006 № 606/2006 [355].

Між тим, серед ключових завдань, окреслених у Посланні Президента на 2006 р. [250], ми знову бачимо завдання "*створити національну інноваційну систему як основу для загальнодержавної переорієнтації на науково-технологічний варіант економічного зростання*" і, зокрема, розробити проект Стратегії та моделі інноваційного розвитку економіки України на 2007–2015 рр.

З приводу зазначеного виникає питання – чи знаємо ми, що таке національна інноваційна система України? Якими є основні її принципи і положення, інституційна структура, методи, механізми та етапи реалізації?

На всі ці питання існують різні відповіді у різних суб'єктів системи державного управління та науковців. Єдиного ж розуміння національної інноваційної системи в Україні, на жаль, не існує, як не існує і плану заходів з її реалізації та критеріїв оцінки успішності її втілення у життя. За досить тривалий період, протягом якого ми жваво обговорюємо питання побудови національної інноваційної моделі, на жаль, в Україні не з'явилося нормативно-правового акта, яким би зазначені питання були врегульовані.

Зауважимо, що Україна історично мала всі передумови для створення власної моделі інноваційного розвитку і майже не втратила їх за час, що минув з моменту набуття нею незалежності. Так, у Радянському Союзі, незважаючи на те, що на той час такого терміну ще не існувало, така система вже діяла. Інша справа, що вона створювалася не на ринкових, а на адміністративно-командних принципах. Тому, формуючи українську інноваційну систему, ми маємо виходити з того, що мова повинна вестися не про створення чогось принципово нового, а про перетворення інноваційної системи адміністративно-командного типу в національну інноваційну систему ринкового типу.

Слід зазначити, що у науковій літературі існує два протилежні погляди на формування української інноваційної системи [74, 83, 181, 358]. Перша полягає в тому, що відставання в економічному та інноваційному розвитку України від розвинених країн за роки реформ стало настільки значним, що його можна вважати остаточним і неозворотним. Тому сформувати інноваційну систему ми зможемо з використанням японського підходу, за-

снованого на переважному зовнішньому запозиченні нових знань і нових технологій.

Прихильники другої точки зору вважають, що Україна володіє великими інноваційними ресурсами й цілком конкурентоспроможним інтелектуальним потенціалом, тому в змозі сформувати таку національну інноваційну систему, яка базувалася б на переважному розвитку і використанні власного науково-технологічного потенціалу. Підставою для такого висновку є наявність в країні потужної фундаментальної науки, кваліфікованих кадрів, розвиненої сучасної системи освіти. Завдання полягає в тому, щоб подолати недоліки радянського періоду, для чого необхідно насамперед:

– удосконалити експериментальну базу української науки;
– подолати розрив між наукою і виробництвом шляхом об'єднання їх в інноваційну систему нового типу;
– забезпечити інтеграцію науки і освіти, але без руйнування існуючої системи їх організації;
– адаптувати науково-технологічну сферу до умов ринкової економіки.

Вибір правильного підходу до формування національної інноваційної системи передбачає ґрунтовні дослідження, залежить від обраної системи критеріїв оцінки, ступеня їх деталізації, спроможності адекватно інтерпретувати отримані результати.

Формування національної інноваційної моделі потребує визначення основних принципів та способу її побудови – "згори донизу" чи "знизу догори".

Визначення "національна" однозначно трактується як "державна" інноваційна система, тобто система, що діє у межах єдиної держави, без урахування регіональних відмінностей. Водночас детальний аналіз рівня розвитку регіонів усередині країни свідчить про те, що регіональні особливості можуть істотно вплинути на вибір підходу до формування інноваційної системи.

Для економічно розвинених країн передбачається, що відмінність в соціально-економічному розвитку їх регіонів не має перевищувати 4 рази. Якщо відмінність регіонів не виходить за вказані межі, національна інноваційна система може формуватися "згори донизу": будується загальнодержавна інноваційна система, яка функціонує за однаковими для всіх регіонів правилами з єдиним економічним підходом. Якщо ж існують значніші відмінності між регіонами, то до кожного з них потрібний індивідуальний підхід. У цьому разі національну інноваційну систему доцільніше будувати "знизу догори". Тобто формування системи слід починати на регіональному рівні, а загальнодержавна система має враховувати положення регіональних систем.

Наприклад, для Росії рівень диференціації у розвитку регіонів, очевидно, набагато перевищує 4 рази. Про це свідчать порівняння таких окремих показників, як валовий регіональний продукт (64 рази); інвестиції у розрахунку на 1 людину (2042 рази); частка населення нижче прожиткового мінімуму (6,2 раза), рівень безробіття (24 рази) [139]. Тому російські експерти пропонують формувати національну інноваційну систему "знизу догори" – самостійне формування регіональних інноваційних систем, що зважають на специфіку територій, з подальшою їх інтеграцією в єдину загальнодержавну систему.

Що стосується України, то деяке уявлення про диференціацію розвитку регіонів можуть дати рейтинги інвестиційної привабливості, які будуються Інститутом реформ. За цими рейтингами у 2004 р. максимальна різниця між регіонами становила 4,2 раза [298]. Проте рейтинги не зовсім відповідають вимогам завдання, вони обмежені аналізом інвестиційних можливостей регіонів і не повною мірою враховують інноваційну складову. Для комплекснішої оцінки необхідно враховувати усі сторони розвитку регіонів: соціально-економічний, природно-ресурсний, науково-технологічний потенціал тощо.

Зазначене свідчить про те, що в Україні окреслені лише певні напрямки розвитку національної інноваційної системи. До цього часу не лише не існує чіткого опису цієї моделі та її правового регулювання, немає навіть єдиного розуміння ключових питань, на яких має базуватися така модель. Так, потребують подальших досліджень, зокрема, такі питання, як:

– яким чином має будуватися національна система – "згори донизу" чи "знизу догори"?;
– що стане основою запровадження інновацій – переважно зовнішнє запозичення нових знань і нових технологій чи розвиток і використання власного науково-технологічного потенціалу?

Враховуючи це, вважаємо, що завдання створення національної інноваційної системи і розробка проекту Стратегії та моделі інноваційного розвитку економіки України на 2007–2015 рр. не втратили актуальності і мають бути виконані найближчим часом.

❋ ❋ ❋

Проведений аналіз дає змогу зробити такі висновки щодо реалізації політики економічного зростання в Україні.

Починаючи з 2000 р., переламного моменту в історії незалежної України з точки зору динаміки економічного зростання, країна проголосила

про намір побудови ліберальної моделі економічного розвитку за активної участі держави у процесах переорієнтації економіки на інноваційний шлях розвитку. Основним пріоритетом на середньострокову перспективу було визнано побудову національної інноваційної моделі, яка мала б стати "*наріжним каменем національної ідеї, базовою основою консолідації нації*" [244].

Визначення основних напрямків економічної політики, сформульованих у документах високого рівня (Послання Президента України та урядові програми), завдань й заходів, що планувалися до реалізації, навіть незважаючи на те, що далеко не все було виконано, привело до підвищення темпів економічного зростання в Україні, закріплення тенденції поступового зростання економіки, запровадження сучасного ринкового інструментарію.

Певні спади темпів економічного зростання спостерігалися в Україні у 2002 та 2005 рр., що, разом з іншим, було обумовлено політичними подіями, які відбувалися на той час в країні (виборами до Верховної Ради України у 2002 р. та виборами Президента України у 2004 р.), і стали наслідком відповідного корегування економічної політики держави (перерозподіл видатків на користь соціальних витрат, зміни у бюджетній політиці та податковому законодавстві тощо), а також відчуття нестабільності у суб'єктів ринку.

Сьогодні в Україні продовжується позитивна динаміка зростання ВВП, тривають процеси удосконалення економічної та фінансової політики, запровадження сучасної інфраструктури. Водночас, незважаючи на те, що, починаючи з 2000 р. в країні відбулися досить суттєві зміни, деякі проблемні питання, пов'язані із запровадженням національної інноваційної моделі, не вдалося вирішити до цього часу. Не випадково, що завдання у сфері формування інноваційної моделі розвитку в Україні, викладені у Посланні Президента України до Верховної Ради України на 2006 р., по суті, не відрізняються від тих, що ставилися раніше.

Такий перебіг подій, на погляд автора, здебільшого пов'язаний з двома обставинами.

По-перше, процес формування національної інноваційної системи не було доведено до логічного завершення. Як наслідок, майже через шість років після проголошення завдання про її формування лишається низка питань, які потребують прийняття принципових політичних рішень. До цього часу навіть не існує однозначної відповіді на питання: яким чином має будуватися національна інноваційна система – "згори донизу" чи "знизу догори" та що стане основою запровадження інновацій – переважно зовнішнє запозичення нових знань і нових технологій чи розвиток і ви-

користання власного науково-технологічного потенціалу. Єдиного розуміння цих та інших питань у суспільстві і державній владі немає, як немає і плану заходів з реалізації національної інноваційної моделі та критеріїв оцінки успішності її втілення у життя. Ключові питання побудови національної інноваційної системи досі не врегульовані.

По-друге, навіть якщо поглянути на результати реалізації завдань, окреслених у Посланнях Президента України та урядових програмах, стає зрозумілим, що їх виконання не підлягає дієвому контролю. З багатьох інституцій, які передбачалося створити цими документами, діють одиниці. Так і залишилося на папері створення Земельного банку, Українського банку реконструкції та розвитку, Національного фонду розвитку високотехнологічних виробництв тощо. Така сама ситуація складається з підготовкою і ухваленням законів, розробкою та затвердженням програм. Досі не прийнято нової редакції Закону України "Про державну службу", Кодексу основних правил поведінки держслужбовця, Законів України "Про державну допомогу", "Про трансфер технологій", "Про імпорт технологій та іноземні технологічні інвестиції", Податкового кодексу України, Житлового кодексу України, пакета законів щодо запровадження прогресивних форм оновлення основних фондів, законодавчих актів про основні засади формування та регулювання венчурного капіталу тощо. Не випадково більша частина завдань, що були поставлені на початку цього століття, як і раніше лишаються надзвичайно актуальними (як, наприклад, реалізація Комплексної державної програми з енергозбереження та загальнодержавної програми реформування житлово-комунального господарства, розробка Стратегії та моделі інноваційного розвитку економіки, державної програми скорочення споживання природного газу, державної програми поступового припинення функціонування енергоємних низькорентабельних підприємств, державної програми розвитку технологічних парків та інноваційних кластерів, створення сучасної системи регулювання природних монополій, зменшення до 8–10 % питомої ваги державного сектору економіки) і замість того, щоб виконуватися у запланований термін, просто повторюються у стратегічних документах з року в рік. За таких умов втрачається будь-який сенс у формуванні нових завдань і напрямів державної політики. Як правильно зауважують фахівці Світового банку, "*головне питання в Україні є не пріоритетність або послідовність реформ, а їх реалізація та встановлення довіри до влади*" [327, с. 8]. З огляду на зазначене постає завдання забезпечення ефективного державного контролю за реалізацією програм, проектів, стратегій, що здійснюються за тривалий проміжок часу.

Зауважимо, що на сьогодні економічне зростання, що відбувається в країні, головним чином було забезпечене екстенсивними факторами. Потенціал для реалізації стратегії технологічного прориву майже не задіяний.

За п'ять останніх років спостерігалася негативна динаміка впровадження інновацій на українських підприємствах (рис. 2). Майже на тому ж рівні щодо ВВП лишився загальний обсяг фінансування науки (у 2000 р. – 1,2 %, у 2004р. – 1,23 %). Економіка країни характеризується пануванням третього та четвертого технологічних укладів. Технологій, притаманних п'ятому та шостому технологічним укладам, в Україні майже немає. Переважну частину імпорту становлять товари сектору низьких технологій, на сектор високих технологій припадає лише близько 10 % імпорту. Наведені характеристики є загрозливими з погляду рівня конкурентоспроможності української економіки.

Слід підкреслити, що за період 2000–2005 рр. значною мірою розвинулася сучасна ринкова інфраструктура як у частині створення нових інституцій, так і у частині запровадження інструментарію впливу на економічний розвиток. Водночас потребують подальшого удосконалення засоби

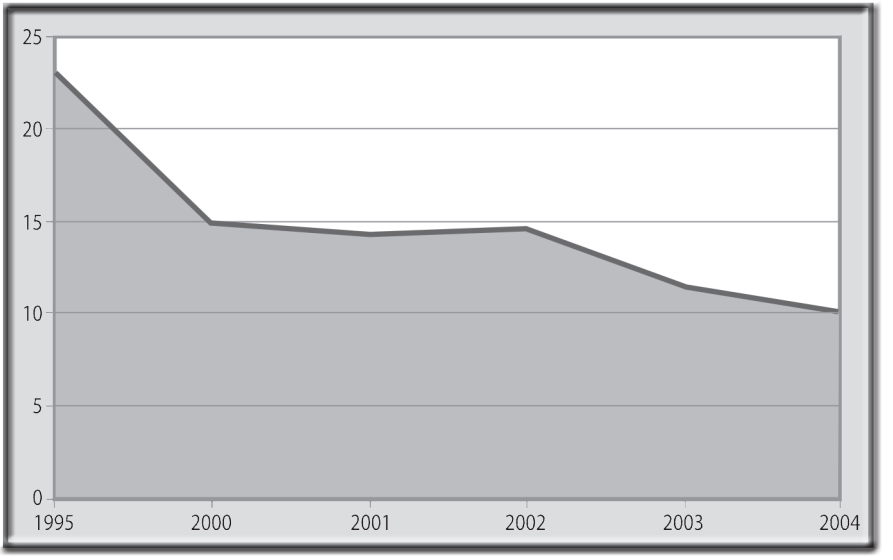



**Рис. 2. Динаміка частки промислових підприємств України, що впроваджували інновації,** %

Джерело: Статистичний довідник "Україна в цифрах" 1999–2004 р.

державного впливу на забезпечення прискореного сталого економічного розвитку, зокрема, на здійснення структурних перетворень в економіці та опанування п'ятого і шостого технологічних укладів.

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що на сьогодні завдання створення національної інноваційної системи та розробка проекту Стратегії інноваційного розвитку економіки України на 2007–2015 рр. не втратили актуальності і на їх реалізації варто зосередитися насамперед. Саме це завдання може стати базовою основою консолідації української нації, що так необхідно Україні сьогодні.

Значної уваги потребують питання інституціалізації інноваційної моделі розвитку, що ставить на порядок денний питання проведення структурних реформ в економіці та адміністративної реформи, спрямованої на створення ефективної сучасної системи державного управління.

*"Якщо у найближчому майбутньому в країні не будуть реалізовані необхідні структурні реформи, її динаміка лишатиметься досить нестійкою та залежною від циклічності процесів на світових ринках сировини. А отже, через деякий час неминуче відбудеться уповільнення або навіть цілковитий спад"* [327, с. 8].

## 2.2 Фінансова політика України у сфері забезпечення економічного зростання

### *Фінансова політика як інструмент реалізації стратегії соціально-економічного розвитку*

Фінансова політика є ключовим елементом у реалізації стратегії економічного зростання. Як зазначив **М. Я. Азаров,** *"фінанси є одним з найважливіших і складних елементів економічної системи, без якого держава не може виконувати свої функції, …від стану та ефективності державних фінансів багато в чому залежать умови споживання, заощаджень та інвестування, обсяги сукупного попиту та пропозиції, пропорції між реальним та фінансовим секторами економіки, умови взаємодії національної економіки із зовнішнім світом. У фінансовій політиці, як, мабуть, ні в якій іншій, найяскравіше виявляються та акцентуються суспільні інтереси, набувають більш чітких форм реальні пріоритети суспільства. Фінанси опосередковують рух реально створеного валового внутрішнього продукту і одночасно можуть виступати самостійним і відносно незалежним чинником прискорення або гальмування економічного зростання"* [5, с. 11] .

В економічній літературі існують різні визначення фінансової політики.

Так, на думку відомого українського фінансиста **О. Д. Василика,** "*фінансова політика – це сукупність заходів держави з організації та використання фінансів для забезпечення економічного й соціального розвитку країни*", а "*основною метою фінансової політики є оптимальний розподіл валового внутрішнього продукту між галузями народного господарства та соціальними групами населення, територіями*" [176, с. 113].

Серед російських науковців розповсюджено таке визначення фінансової політики: "*Фінансова політика – це особлива сфера діяльності держави, яка спрямована на мобілізацію фінансових ресурсів, їх раціональний розподіл та використання державою для виконання її функцій*" [343, с. 127].

На думку російського фінансиста **М. В. Романовського,** "*Фінансова політика включає бюджетну, податкову, грошову, кредитну, цінову та митну політику. У свою чергу, фінансова політика держави є лише засобом здійснення її економічної та соціальної політики.*" [370, с. 114]. На його переконання, фінансова політика є основним інструментом здійснення державної політики в цілому.

Українські науковці **В. Федосов**, **В. Опарін** та **С. Льовочкін** у монографії "Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями" [367] визначають, що фінансова політика є загальнішим поняттям, ніж фіскальна політика, та включає комплекс заходів, які здійснюються державою, зокрема, у сфері бюджетних, податкових, грошово-кредитних та валютних відносин.

У законодавстві України визначення фінансової політики немає. Поряд із цим існують визначення таких складових фінансової політики, як податкова політика, бюджетна політика, грошово-кредитна політика, валютна політика. Такі визначення містяться у Господарському кодексі України [63]. Зокрема, у ст. 10 Кодексу бюджетна політика, податкова політика, грошово-кредитна політика та валютна політика визначаються як основні напрямки економічної політики держави.

Фінансова політика передбачає використання як прямих, так і непрямих важелів впливу.

Пряме державне управління фінансовими потоками, як правило, використовують у межах державних фінансів. Це, зокрема, формування та використання коштів державного бюджету та державних цільових фондів, активів центрального банку, державних підприємств та установ, міністерств і відомств тощо.

Непряме державне управління передбачає використання важелів фінансового регулювання. Державне фінансове регулювання здійснюють у різних формах. До найважливіших з них належать:

– прийняття законодавчих актів та нормативних документів;
– визначення прогнозних показників розвитку країни (ВВП, темпів інфляції, динаміки грошової маси, окремих галузей та ін.).

Схему державної фінансової політики за її формами наведено на рис. 3.

Державна фінансова політика здійснюється за різними напрямками. Основу фінансової політики в її вузькому розумінні становить фіскальна політика. Фіскальна політика характеризує дії держави стосовно централізації частини виробленого національного продукту та її суспільного використання. Вона здійснюється через упровадження різноманітних методів мобілізації державних доходів та розподілу цих коштів за окремими напрямами державних видатків. Важливою складовою фіскальної політики є встановлення співвідношення між податковими і позиковими фінансами.

Тобто фінансова політика в широкому розумінні відображає усі сторони функціонування фінансів і включає фіскальну та монетарну політику.

Фіскальна політика умовно може бути поділена на два напрями – податкова і бюджетна [367]. Незважаючи на те, що в науковій літературі існують і такі думки, що податкова політика є частиною бюджетної політики [155, с. 92], ми вважаємо за необхідне розділити ці два напрями, але пам'ятати про їх тісний зв'язок. Така позиція частково викликана тим, що однією зі складових бюджетної політики є формування доходів бюджету.

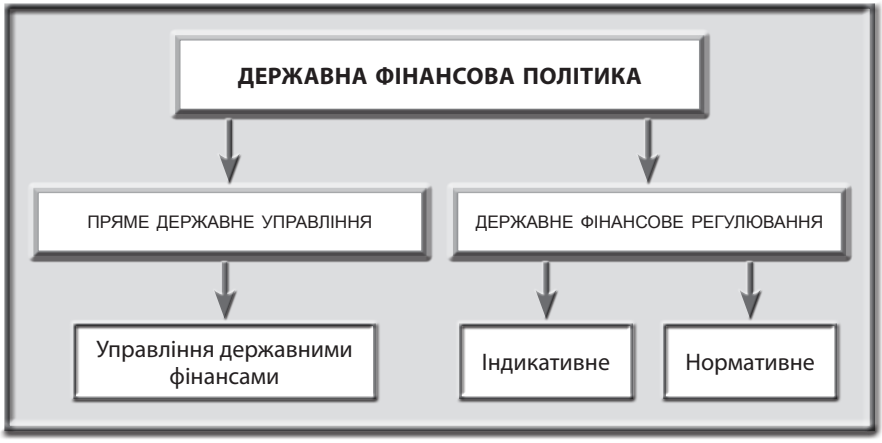



**Рис. 3. Форми проведення державної фінансової політики**

Монетарна політика – це комплекс дій і заходів у сфері грошово-кредитного та валютного регулювання. Це один з головних макроекономічних інструментів, що передбачає спроможність грошово-кредитної системи впливати на інвестиції та реальний ВВП через ринок цінних паперів, зміну грошової маси, банківських резервів та відсоткових ставок [27].

Таким чином, фінансова політика є загальнішим поняттям, ніж фіскальна політика, та включає комплекс заходів, які здійснюються державою, зокрема, у сфері бюджетних, податкових, грошово-кредитних та валютних відносин (рис. 4).

Дієздатність фінансової політики значною мірою визначається узгодженістю окремих її складових. І монетарна, і податкова, і бюджетна, і політика у сфері фінансового ринку та боргова політика держави мають рухатися в одному напрямку, а саме: на досягнення стабільності цін, сприяння високому рівню зайнятості населення, забезпечення зовнішньоекономічної рівноваги і підтримання високого і стабільного економічного зростання. Це потребує узгодженості дій усіх органів державної влади, що є відповідальними за формування та реалізацію фінансової політики.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в українській економіці протягом усього періоду незалежності, потребують постійного перегляду економічної політики держави щодо забезпечення поступального та ефективного розвитку суспільства, а отже і фінансової політики, яка, по суті, відтворює координаційний, регулятивний вплив держави на соціально-економічний розвиток країни.

**Рис. 4. Головні складові елементи державної фінансової політики**

Принципи та зміст фінансової політики протягом усього періоду незалежності істотно змінювалися відповідно до визначених державою цілей та завдань суспільного розвитку, а також механізмів їх упровадження. Проте, як правильно зазначається у дослідженні В.Федосова та ін., вплив держави здійснюється головним чином "*не через розширену систему державного регламентування фінансових відносин, а на основі, по-перше, вибору найважливіших, ключових напрямів цього регулювання, а, по-друге, застосування дійових та ефективних фінансових інструментів і важелів впливу*" [367, с. 12].

Отже, розробка ефективної фінансової політики держави має спиратися передусім на певну доктрину та модель соціально-економічного розвитку суспільства і, відповідно, ставити за мету досягнення визначених стратегічних та тактичних цілей. Саме у таких межах мають бути визначені роль і місце держави як організатора і координатора процесу суспільного розвитку та основи фінансової політики.

### *Формування фінансової політики економічного зростання в Україні*

Питанням формування фінансової політики приділяється велика увага у всіх документах високого рівня (Посланнях Президента України до Верховної Ради України та урядових програмах).

**Посланням Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія соціальної та економічної політики на 2000–2004 роки"** [244] було окреслено позитивні і проблемні питання фінансової сфери на кінець XX ст.

Серед позитивів було відзначено скорочення дефіциту державного бюджету, який у 1999 р. становив 1,5 % порівняно з 6,6 % у 1997р., та збереження у передбачених межах рівня інфляції – 19,2 %. З 1994 по 1999 р. в Україні відбулося становлення фондового, товарного, грошового та валютного ринків, було сформовано податкову та митну систему, дворівневу банківську систему; проведено грошову реформу, досягнуто відносної валютної стабілізації, частково запроваджені складні механізми ринку державних цінних паперів.

Водночас критичною лишалася ситуація із формуванням обігових коштів підприємств і організацій, зростали цінові та структурні диспропорції, не вдалося подолати платіжну кризу. Виявилася нереалізованою основна вимога економічного курсу 1994 р. щодо істотного зниження податкового тиску на вітчизняного виробника, створення ефективної, стимулюю-

чої виробництво податкової системи. Не вдалося належним чином зміцнити банківську систему, на яку у 1994 р. була покладена функція "локомотива реформ" – агрегований банківський капітал України становив лише 4,9 % ВВП, тоді як у країнах з перехідною економікою Центральної та Східної Європи – у середньому 40 %, країнах ОЕСР – понад 80 %. Переважна частина банків фактично була відокремлена від реальної економіки і не обслуговувала потреби економічного зростання. Існувала низка нерозв'язаних проблем і на фондовому ринку (низький рівень його капіталізації та ліквідності, недосконалість законодавчого забезпечення).

За умов, що склалися, протягом **2000–2004 рр.** передбачалося зосередити увагу на виконанні таких заходів у фінансовій сфері:

– узгодження грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики із завданнями інвестиційної стратегії;
– зниження податкового тиску на основі розширення податкової бази з одночасним скасуванням податкових пільг, зокрема, зменшення податкового тиску на фонд оплати праці;
– прийняття у першому півріччі 2000 р. **Податкового кодексу**;
– забезпечення балансу між доходами і зобов'язаннями держави, прозорості та ефективної контрольованості бюджетного процесу;
– істотне зниження всіх видів бюджетної підтримки збиткових підприємств з переорієнтацією зазначених коштів на стимулювання споживчого попиту населення, розширення платоспроможності внутрішнього ринку;
– відновлення інвестиційної діяльності держави;
– забезпечення виділення бюджетних коштів на фінансування реальної економіки лише на кредитній та конкурсній основі за участі створеного для цих цілей **Державного банку реконструкції та розвитку**;
– запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку **депресивних територій;**
– перебудова міжбюджетних відносин, зміцнення місцевих фінансів;
– обмеження боргової залежності держави; здійснення виваженої політики внутрішніх та зовнішніх запозичень;
– запровадження законодавчої заборони використання зовнішніх запозичень держави для фінансування поточних бюджетних витрат, відмова від використання високопроцентних короткотермінових кредитів;
– реалізація комплексної програми оздоровлення та зміцнення банківської системи, посилення її надійності, підвищення рівня капіта-

лізації, всебічний розвиток банківських та фінансово-інвестиційних інституцій;
– запровадження політики гнучкого валютного курсу;
– зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств;
– створення законодавчого поля для іпотечного кредитування, венчурного фінансування та лізингу;
– заснування за участі держави кредитно-гарантійної установи стимулювання малого підприємництва;
– поступове збільшення фінансування будівництва і модернізації загальноекономічної інфраструктури (транспортно-комунікаційних систем, зв'язку, електропередачі, енергетичних комплексів, комунально-побутових об'єктів, системи утилізації відходів і відновлення природи);
– запровадження стимулів до створення та практичного застосування нових речовин та матеріалів із заданими властивостями;
– стимулювання кооперації науки і виробництва, механізмів регіональної підтримки науково-технічної діяльності;
– запровадження ефективних стимулів енергозбереження.

Через рік у **Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році"** [246] серед проблем фінансової сфери, що перешкоджають економічному розвитку, були названі такі:
– високий рівень інфляції;
– високий рівень кредиторсько-дебіторської заборгованості,
– нерозвиненість українського фондового ринку.

З огляду на зазначене, на **2001 р.** у фінансовій сфері були окреслені такі завдання:
– забезпечення відчутного зміцнення національної грошової одиниці та збереження стабільності її валютного курсу;
– приведення фінансових зобов'язань держави у відповідність з її ресурсами, забезпечення на цій основі реальної збалансованості та бездефіцитності державного бюджету;
– відчутне зниження податкового навантаження, створення ефективної та прозорої системи адміністрування податків, узгодженої із забезпеченням прав і зобов'язань платників податків та інших обов'язкових платежів (прийняти у 2001 р. **Податковий кодекс** та реформувати на його основі податкову систему);
– створення **Українського банку реконструкції та розвитку** для фінансування бюджетних видатків ***тільки*** на кредитній основі;

– утвердження ефективної системи управління державним боргом України та створення умов для виходу країни на зовнішні ринки капіталу;
– фінансування енергозберігаючих проектів за рахунок спеціальних видатків з державного та місцевих бюджетів на енергозбереження;
– виділення певної частини загальнодержавного інноваційного фонду на фінансування енергозберігаючих проектів з наданням пільгових кредитів та позик.

Наступним документом, який визначив концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України та основи фінансової політики щодо реалізації на досить тривалий період (2002–2011 рр.), стало **Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір"** [243]**.**

Зазначеним документом було поставлено завдання **трансформації бюджетних ресурсів у чинник соціально орієнтованого економічного зростання, зниження податкового навантаження.** У цьому контексті, зокрема, передбачалося:
– перетворити бюджетний механізм в ефективний інструмент соціально-економічної стратегії;
– перебудувати логіку формування державних фінансів з огляду на те, що першорядним завданням держави має бути зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств;
– знизити податковий тиск, максимально спростити процедуру оподаткування, запровадити податкові стимули інноваційної діяльності та нагромадження капіталу;
– запровадити жорсткий контроль за використанням державних фінансів, який відповідав би принципам та нормам фінансового контролю в країнах ЄС.

Для реалізації зазначених завдань планувалося здійснити такі заходи:
– забезпечити щорічне виділення централізованих капіталовкладень у розмірі не менше 1,5–2% ВВП;
– спрямовувати бюджетні кошти на фінансування державних цільових програм з використанням їх лише на конкурсних засадах через механізм кредитування **Державного банку реконструкції та розвитку**;
– запровадити, починаючи з 2003 р., подання до Верховної Ради України разом з проектом державного бюджету **бюджету розвитку** у складі Державної програми економічного і соціального розвитку;

– розробити та запровадити механізми державного довгострокового кредитування;
– поліпшити прогнозування та державне програмування при реалізації державних цільових програм;
– забезпечити фіскальне (податкове) стимулювання інновацій та експорту високотехнологічної продукції;
– запровадити сприятливі митні режими імпорту технологічного обладнання;
– увести у практику державне замовлення на впровадження у виробництво пріоритетних інновацій.
– збільшити бюджетні видатки на фінансування науки (у межах 1,5–1,7 % ВВП – на першому етапі і до 2,0–2,5 % ВВП – на другому етапі);
– застосувати додаткові стимули розвитку малого і середнього бізнесу, венчурних інвестицій;
– здійснювати державне сприяння розвитку фінансового лізингу;
– максимально використовувати інвестиційні інструменти приватизації;
– удосконалити систему державних замовлень і закупівель.

Грошово-кредитна політика на довгострокову перспективу відповідно до цього документа мала будуватися, виходячи з принципів:
– подальшого обмеження боргової залежності держави, особливо зовнішньої;
– заборони використання зовнішніх запозичень для фінансування поточних бюджетних витрат;
– збалансованості валютного ринку, зростання золотовалютних резервів держави;
– зміцнення національної грошової одиниці.

**Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році"** [247] підтвердило спрямування держави на формування національної моделі економічного розвитку і визначило завдання у сфері фінансової політики як інструменту реалізації економічної стратегії країни.

Незважаючи на завдання, що були поставлені у фінансовій сфері на 2001 р., на початок 2002 р. спостерігалися:
– хронічна незбалансованість і низька ефективність державних фінансів, що породжені системними помилками бюджетної політики, її фіскальною сутністю;
– недосконала система пільг, що деформує бюджетну систему, робить її неефективною і корумпованою (у 2001 р. загальна сума фактично наданих платникам податків пільг збільшилася майже на 24 %).

Задля подолання основних проблем, що існують у фінансовій сфері, та запровадження фінансової політики, що сприятиме реалізації стратегії економічного зростання, на **2002 р.** були заплановані такі заходи:

– подолання наявних суперечностей у бюджетному механізмі;
– перегляд логіки формування державних фінансів;
– зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств;
– послаблення податкового тиску, забезпечення реального захисту платників податків, максимальне спрощення процедури податкового адміністрування;
– скорочення пільг;
– запровадження податкового стимулювання інноваційної діяльності та нагромадження капіталу;
– збільшення бюджетних видатків на фінансування науки;
– опрацювання пропозицій щодо пільгового оподаткування інноваційної діяльності;
– прийняття **Податкового кодексу** як гарантії стабільності податкового законодавчого поля;
– запровадження пільгового (*переважно довгострокового*) кредитування активних учасників інноваційного ринку: науково-дослідних, проектних організацій підприємств, об'єктів ринкової інфраструктури.

Зауважимо, що зазначені заходи були майже ідентичні з тими, що планувалися до реалізації у довгостроковій перспективі відповідно до Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір".

У **Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році"** [248] серед проблем, що перешкоджають реалізації стратегії сталого економічного зростання, на відміну від попередніх документів, значну увагу було приділено саме проблемам фінансової сфери. Серед таких, що потребують негайного розв'язання, були визначені:

– недосконала податкова політика та нестабільність її законодавчої бази;
– надмірне податкове навантаження (майже вдвічі перевищує цей показник у групі країн, куди входить Україна за рівнем ВВП на душу населення);
– недосконалість бюджетної політики (формування бюджетних показників за принципом "від досягнутого", відсутність належного контролю за виконанням видаткової частини держбюджету);

– нераціональне використання зовнішніх запозичень (майже 85% – на фінансування бюджетного дефіциту і лише 2% – на інвестиційні проекти), що суперечить цілям довгострокового розвитку держави;
– відплив фінансових ресурсів з України внаслідок зростання виплат за зовнішніми боргами;
– відірваність банківської системи від реального сектору економіки (банківські кредити формують 51% інвестицій в основний капітал);
– низький рівень капіталізації українських банків (4,7% ВВП, тоді як у країнах Центральної та Східної Європи – 40%);
– нерозвиненість страхового та фондового ринків;
– поглиблення платіжної кризи (різниця між сукупними кредиторською та дебіторською заборгованостями на кінець 2002 р. становила 63 млрд грн).

Для подолання зазначених проблем у **2003 р.** було передбачено здійснити такі заходи:

– провести податкову реформу, перетворивши податковий механізм із суто фіскального інструменту на ефективний засіб соціально-економічної стратегії держави (податкова система, насамперед податок на прибуток підприємств, ПДВ, прибутковий податок з громадян мають стимулювати інвестиції та інноваційний процес);
– реформувати амортизаційну систему шляхом її лібералізації та посилення інвестиційної спрямованості (розробка механізмів тимчасового переведення амортизаційних відрахувань у фінансові інвестиції (цінні папери, цільові банківські вклади тощо) з метою накопичення фінансових ресурсів для реалізації великих інвестиційних проектів);
– прийняти низку нормативних актів, які б забезпечували реформування бюджетної системи;
– запровадити формування **бюджету розвитку**, куди б спрямовувалися не лише відповідні бюджетні асигнування, а й державні позики, а також фінанси спеціалізованих фінансових інституцій;
– посилити інвестиційну складову державного і місцевих бюджетів, довести упродовж двох-трьох наступних років рівень відповідних асигнувань до рівня, не нижче 3% ВВП;
– сприяти розвитку банківської системи та забезпеченню ефективної діяльності фінансових ринків, розробивши комплексну програму розвитку банківської системи України до 2005 р.;
– запровадити механізми довгострокового рефінансування комерційних банків, що кредитують реконструкцію та технічне переоснащення ключових секторів економіки;

– підвищити ефективність контролю за діяльністю банків, прозорість банківських процедур та технологій, розширити сферу застосування безготівкової форми розрахунків, посилити боротьбу з відмиванням "брудних грошей";
– запровадити практику здійснення емісії середньо- та довгострокових цінних паперів цільового інвестиційного призначення;
– здійснити заходи щодо зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств;
– сприяти реорганізації інвестиційних фондів та компаній, створених для забезпечення приватизаційних процесів, активізувати роботу з формування нормативно-правової бази відповідно до Закону України "Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)";
– внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на розвиток іпотечного кредитування та захист прав кредиторів.

**Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році"** [249] визначило низку проблем, які не вдалося розв'язати протягом попередніх років і які гальмували реалізацію амбітних завдань, що стояли перед країною. Зокрема,

***в інституційній сфері:***

– недостатній рівень державного впливу на розвиток інноваційної діяльності;
– невідповідність наявної системи органів державного управління моделі інноваційного розвитку економіки;
– недостатня орієнтованість інституційної, фінансової та банківсько-кредитної систем на підтримку інноваційного розвитку (вкрай низький рівень фінансування інноваційної діяльності, недостатня розвиненість малих та середніх інноваційних підприємств, майже повна відсутність посередницьких організацій, які працюють на інновації, а також венчурного фінансового потенціалу);

***у податково-бюджетній сфері:***

– наявність суперечностей податкової системи, що перетворилися на гальмо розвитку економіки і становлять найбільшу загрозу виведенню її на траєкторію сталого зростання;
– диференціація регіонів за обсягами податкових надходжень (у розрахунку на одну особу більше, ніж 11 разів);
– невідповідність бюджетної сфери завданням політики економічного зростання;

– неврегульованість на законодавчому рівні механізмів економічного стимулювання енергозбереження та самофінансування енергозберігаючих заходів у бюджетній та виробничій сферах, а також питання обліку споживання енергетичних ресурсів;
– постійне зростання рівня державного споживання;
– суто фіскальний характер приватизації.

Для розв'язання цих проблем та переходу до стійкого економічного зростання у Посланні Президента передбачалося здійснення у **2004 р.** таких заходів:

– прийняття низки нормативних актів, які б забезпечували подальше реформування бюджетної системи;
– прийняття **Податкового кодексу** як інструменту реалізації соціально-економічної стратегії держави, стимулювання інвестицій та інноваційних процесів;
– посилення інвестиційної складової державного і місцевих бюджетів (довести протягом двох-трьох наступних років рівень відповідних асигнувань не нижче 3 % ВВП);
– проведення інвентаризації соціальних зобов'язань держави відповідно до чинних нормативно-правових актів у частині надання пільг і компенсацій населенню;
– впорядкування та оптимізація державної підтримки суб'єктів господарювання і галузей економіки, приведення її у відповідність зі стандартами Європейського Союзу та вимогами СОТ;
– реалізація політики, спрямованої на подальше зниження співвідношення державного боргу до ВВП і скорочення витрат на його обслуговування;
– зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств.

Наступне **Послання Президента до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році"** [250] побачило світ через два роки після попереднього і з'явилося в умовах значного падіння темпів економічного зростання у 2005 р. порівняно з 2004 р.

Проблемними питаннями у фінансовій сфері цього разу були визнані такі:

– безсистемне виконання завдань, пов'язаних із стимулюванням продуктивної підприємницької діяльності, ефективної зайнятості, інвестицій та інновацій;
– різка номінальна ревальвація гривні та її перманентна реальна ревальвація, що спричинило зниження рівня конкурентоспроможності українських товаровиробників на 13 %;

– значне підвищення фіскального тиску на суб'єкти господарювання, яке відбулося внаслідок перегляду дохідної частини державного бюджету та скасування переважної частини податкових пільг (рівень перерозподілу ВВП у державному бюджеті збільшився порівняно з 2004 р. з 20,8 до 24,9 %);
– низька ефективність проектування та розподілу бюджетних інвестицій.

Істотне уповільнення економічного зростання в умовах надмірного збільшення соціальних зобов'язань поставило на порядок денний вирішення таких питань:

– забезпечення за допомогою бюджетно-податкових механізмів стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності підприємств, що дасть змогу підвищити рівень їхньої конкурентоспроможності;
– опанування сучасних бюджетних та податкових стимулів розвитку;
– реформування податкової системи (зниження податкового тиску, прозорий перелік інструментів податкового стимулювання; створення єдиного правового поля діяльності суб'єктів господарювання та умов для подальшої адаптації податкового законодавства України до законодавства Європейського Союзу);
– реформування системи оподаткування прибутку підприємств, яка має заохочувати їхнє інвестиційне спрямування;
– поступове зниження податкового навантаження через зменшення ставки ПДВ до 17 %;
– розробка чітких, предметних, обмежених у часі та просторі, податкових інструментів стимулювання економічної діяльності, які відповідають вимогам СОТ та стандартам ЄС;
– формування прозорих та таких, що спираються на досвід країн – членів ЄС, податкових стимулів інвестиційних процесів, забезпечення рівності доступу до цих стимулів;
– підвищення стимулюючої ролі податкової амортизації в оновленні основних фондів та інвестуванні економіки;
– розробка сучасних інструментів заохочення розвитку депресивних територій, у тому числі в межах наявних СЕЗ і ТПР;
– розробка та впровадження механізмів контролю за цільовим використанням пільг, враховуючи позитивний досвід формування спеціальних інвестиційних рахунків;
– введення "податкових канікул" на інвестиції в капітал банків;
– розробка принципів формування державної інвестиційної програми, запровадження складання **бюджету розвитку** (джерела надходжень, напрями використання коштів);

– підвищення ефективності бюджетних капітальних видатків, оволодіння сучасними бюджетними стимулами розвитку;
– впровадження сучасних дієвих інструментів бюджетного та децентралізованого фінансування інноваційної діяльності;
– акумуляція коштів населення у межах систем соціального та пенсійного страхування та їх спрямування на довгострокове кредитування інвестиційної діяльності;
– формування планів прикладних наукових досліджень за програмно-цільовим принципом та приведення їх у відповідність з потребами економіки країни і розвитку суспільства;
– стимулювання суб'єктів господарської діяльності виробничої сфери до участі у процесах комерціалізації результатів національних наукових та науково-технічних досліджень;
– створення мережі державних фондів бюджетного фінансування науки;
– надання бюджетним видаткам на науку статусу державних інноваційних інвестицій та забезпечення реальної економічної віддачі від вкладених у НДДКР фінансових ресурсів;
– здійснення прямих державних замовлень на інноваційну продукцію, зокрема, у межах реалізації державних програм енергозбереження, інформатизації та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій тощо;
– розбудова нових інститутів довгострокового кредитування, зокрема, введення в дію **Банку сприяння розвитку**, який є банком другого рівня і має займатися питаннями залучення довгострокових ресурсів та фінансування через комерційні банки пріоритетних галузей економіки України;
– посилення інвестиційного спрямування розвитку фондового ринку та його інфраструктури;
– сприяння розвитку іпотечного кредитування.

Положення щодо удосконалення фінансової політики країни з огляду на необхідність забезпечення прискореного економічного зростання, що були окреслені в посланнях Президента України, певною мірою відобразилися в урядових програмах.

Так, у середньостроковій програмі діяльності уряду України на **2002–2004 рр.** [258] було передбачено здійснення таких заходів у фінансовій сфері:

– зниження податкового тиску та поліпшення адміністрування податків;
– скасування економічно невиправданих податкових пільг; удосконалення механізму справляння податку на додану вартість та скоро-

чення заборгованості з відшкодування цього податку з бюджету; зниження ставок оподаткування доходів фізичних осіб;
– удосконалення механізмів справляння податку на прибуток та акцизного збору;
– дотримання мораторію на ініціювання законопроектів щодо надання податкових пільг;
– сприяння прийняттю **Податкового кодексу** з поетапним введенням його в дію у 2003 р.;
– розроблення системи надання фінансово-кредитної та амортизаційної підтримки і стимулювання державою науково-технічної та інноваційної діяльності, реформування діючого механізму амортизації;
– використання **бюджету розвитку** як одного з основних інструментів економічної політики підтримки пріоритетних напрямів розвитку економіки, спрямованої на реалізацію інноваційної моделі розвитку;
– упорядкування кількості державних програм на основі їх відповідності пріоритетам соціально-економічної політики, оцінки ефективності їх виконання та можливостей фінансового забезпечення;
– визначення рівня витрат державного бюджету на наукові дослідження та експериментальні розробки, що відповідатиме вимогам національної безпеки;
– створення ефективних схем фінансування інноваційної діяльності; відпрацювання механізму розподілу та використання коштів, які спрямовуються на фінансову підтримку підприємств, шляхом відшкодування частини сплачених ними відсотків за користування кредитами комерційних банків;
– забезпечення правових та організаційних засад діяльності суб'єктів спільного інвестування відповідно до законодавства ЄС, прозорості функціонування інвестиційних фондів.

У Програмі уряду на **2003 р.** [259] ці завдання були дещо конкретизовані, зокрема, у 2003 р. передбачалося здійснити:
– зниження ставки податку на додану вартість до 15 % та ставки податку на прибуток підприємств до 25 % одночасно з ліквідацією пільг та прихованого субсидування, розширення бази оподаткування;
– реформування амортизаційної політики та підвищення її ролі у прискоренні оновлення основних фондів;
– оптимізацію кількості державних цільових програм, забезпечення фінансування визначених у них заходів і завдань у процесі складання проектів Державного бюджету України на наступний рік відповідно до державних пріоритетів.

Урядовою програмою на **2004 р.** [260] у фінансовій сфері були передбачені такі заходи:

– поетапне обмеження та скасування економічно необґрунтованих податкових пільг, покращання системи адміністрування податків, запобігання фактам ухилення від сплати податків;
– подальше удосконалення спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва;
– здійснення комплексу заходів щодо забезпечення прийняття та введення в дію **Податкового кодексу**, а також наступного етапу реформування податкової служби;
– удосконалення підходів до податкової амортизації, поступова гармонізація бухгалтерського та податкового обліків;
– реформування амортизаційної політики та підвищення її ролі у прискоренні оновлення основних фондів, розроблення **проекту Закону України "Про амортизацію"**;
– підвищення рівня капіталізації інституцій фінансових ринків, поліпшення структури їх капіталів та кредитних портфелів, підвищення якості послуг, що ними надаються, та їх конкурентоспроможності;
– оптимізація кількості та підвищення результативності виконання бюджетних програм, запровадження практики щорічної звітності головних розпорядників бюджетних коштів;
– удосконалення механізму розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів та спрямування їх на вирішення пріоритетних завдань розвитку територій на умовах співфінансування.

Наступна урядова програма на **2005 р.** [261] передбачала такі заходи щодо удосконалення фінансової політики:

– фіскальне стимулювання політики рекапіталізації доходів;
– створення нормативної бази для заохочення вкладення довгострокових фінансових інвестицій;
– скасування податку на інвестиції, а також відрахувань до різноманітних цільових фондів;
– зменшення ставки податків з одночасним розширенням бази оподаткування;
– скасування будь-яких пільг у розрізі окремих платників чи окремих територій;
– запровадження єдиних методологічних засад розподілу субвенцій капітального характеру між територіями;
– надання переваги формуванню активної частки капіталу у процесі планування бюджетних витрат на державні капітальні вкладення;

– жорсткий публічний контроль за використанням бюджетних коштів;
– здійснення державних інвестицій з метою поліпшення транспортної та телекомунікаційної інфраструктури.

### *Реалізація фінансової політики економічного зростання в Україні*

Аналіз завдань, що ставилися президентами та урядами України у сфері фінансової політики з огляду на необхідність забезпечення прискоренного економічного зростання інноваційного типу, показує, що в цілому напрям та шляхи удосконалення фінансової політики відповідали тим стратегічним завданням, що ставилися перед країною. Водночас при формуванні заходів, що планувалося здійснити у зазначеній сфері, не вистачало системності та послідовності. Недостатнім був і контроль за їх виконанням. Не випадково протягом багатьох років для реалізації планувалися практично одні й ті самі заходи.

**Загальні засади удосконалення фінансової політики** на середньо- та довгострокову перспективу, що були сформовані у Посланнях Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття." [244] та "Європейський вибір" [243], лишилися актуальними і на сьогодні. Серед них головними є:

– узгодження бюджетно-податкової політики із завданнями інвестиційної стратегії;
– трансформація бюджетних ресурсів у реальний чинник соціально орієнтованого економічного зростання, перетворення бюджетного механізму в ефективний інструмент соціально-економічної стратегії;
– зниження податкового тиску, запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності та нагромадження капіталу;
– встановлення балансу між доходами і зобов'язаннями держави;
– перебудова логіки формування державних фінансів з урахуванням необхідності передусім сконцентрувати зусилля на зміцненні фінансів суб'єктів господарювання, юридичних осіб та домашніх господарств.

Лишилося актуальним завдання щодо посилення державного впливу на розвиток інноваційної діяльності та приведення у відповідність з моделлю інноваційного розвитку економіки системи органів державного управління, яке було передбачено у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про зовнішнє і внутрішнє становище України у 2003 році" [249].

Потребують подальшого опрацювання податково-бюджетні механізми стимулювання інвестиційно-інноваціної діяльності, актуальним зали-

шається впровадження сучасних податкових та бюджетних стимулів розвитку.

Що стосується **грошово-кредитної політики** України у XXI ст., то тут завдання, що були поставлені на рівні вищого керівництва у 2000–2001 рр., такі, як зміцнення національної грошової одиниці, забезпечення стабільності валютного курсу, зростання золотовалютних резервів у цілому були досягнуті.

Питання, пов'язані із розвитком сучасного **фінансового інструментарію,** у межах поставлених завдань були вирішені лише частково. Так, не можна заперечувати, що починаючи з 2000 р. відбувся розвиток фінансових ринків в Україні, певною мірою підвищилася прозорість функціонування інвестиційних фондів, рівень капіталізації інституцій фінансових ринків та якість послуг, що ними надаються. Але у зв'язку з тим, що у програмних документах Президента та урядів України не значилося показників, яких слід було досягти у цій сфері, та критеріїв, за якими можна було б оцінити відповідні досягнення, зробити аналіз успішності проведених перетворень досить важко. Що ж стосується розвитку таких сучасних фінансових інструментів, як іпотека та лізинг, то в цьому напрямку зроблені лише перші кроки, а такий напрямок, як розвиток венчурного фінансування, фактично не зрушив з місця.

На окрему оцінку заслуговують **податкова і бюджетна політика**. Ці сфери потребують аналізу з метою запобігання помилок у майбутньому.

Що стосується **податкової політики**, то слід зазначити, що, починаючи з **2000** р., на рівні вищого керівництва держави ставилося завдання зниження податкового тиску та запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності й нагромадження капіталу.

Водночас податкові надходження та загальний рівень податкового навантаження починаючи з 2001 р. мали тенденцію до поступового зростання. Зниження майже на два відсоткових пункти цих двох показників у 2004 р. суттєво перекрилося зростанням у 2005 р. порівняно з попереднім податкових надходжень на 4,8 % та загального рівня податкового навантаження на 6,2 % (табл. 5).

У **2005 р.** склалася ситуація, за якою темпи приросту доходів зведеного бюджету у два рази перевищили темпи приросту ВВП. Такі тенденції спостерігалися й у 2002–2003 рр., однак тоді різниця між цими показниками не була такою значною, як у 2005 р. Таку ситуацію сьогодні пояснюють наслідками виведення економіки із тіні. Водночас навіть прості спостереження за тим, що відбувається в країні, свідчать, що детінізація економіки за останній рік не набула масштабів, які могли б привести до такого стрім-

*Таблиця 5*

**Частка доходів зведеного бюджету у ВВП,** %

| Показник | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Податкові надходження | 21,3 | 19,3 | 18,4 | 18,0 | 20,1 | 20,3 | 18,3 | 23,1 | 25,9 |
| Неподаткові надходження | 2,5 | 2,6 | 7,4 | 8,0 | 6,5 | 6,8 | 7,1 | 7,4 | |
| Всього доходів | 28,2 | 25,2 | 28,9 | 26,9 | 27,4 | 28,2 | 26,5 | 30,4 | 31,9 |
| Загальний рівень податкового навантаження (частка ВВП, що перерозподіляється через податкову систему і державні соціальні фонди) | 35,5 | 31,1 | 29,9 | 28,9 | 32,0 | 33,3 | 31,9 | 38,1 | |

Джерело: за даними Міністерства фінансів України та Держкомстату України.

кого підвищення рівня податкових і неподаткових надходжень, яке спостерігалося у 2005–2006 рр.

З другого боку, у 2005 р. відбулося скасування податкових пільг для інвестиційних проектів, що реалізовувалися в СЕЗ і ТПР, були скасовані деякі інші пільгові режими, обмежено застосування спрощеної системи оподаткування. Внаслідок цього зріс загальний рівень податкового навантаження та відбулося його вирівнювання між усіма суб'єктами господарювання.

На думку **А. М. Соколовської,** "*стрибкоподібного зростання податкового коефіцієнта у 2005 р. можна було б уникнути, якби було знижено податкове навантаження на суб'єкти підприємницької діяльності, що здійснюють інвестиції та інновації через запровадження інвестиційної податкової знижки або прискореної амортизації капітальних активів, що використовуються в інноваційних, енергозберігаючих, екологічно захисних проектах*" [331, с. 61]. На жаль, цього не відбувалося.

Такі принципи податкової політики суперечать завданню запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності і нагромадження капіталу, яке було поставлено у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку України, викладеній у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір" [243], та завданню перетворити податковий механізм із суто фіскального на ефективний засіб реалізації соціально-економічної стратегії держави, включений до урядової програми на 2003 р. [259]. Побудова національної інноваційної моделі, заснованої на концепції технологічного прориву, з використанням таких принципів податкової політики не є можливою.

На наш погляд, податкова політика, як і будь-яка інша складова фінансової політики держави, не може сприйматися як самостійна одиниця, а має розглядатися як інструмент реалізації довгострокової соціально-економічної політики держави. Останніми ж роками здавалося, що вона існує автономно, відстоюючи принципи справедливості і рівності для всіх. Як наслідок, країна втрачала можливості впливу на розвиток тих видів діяльності, які могли би стати запорукою прискореного економічного зростання на якісно новому рівні.

Слід зазначити, що стрибкоподібний характер зростання частки ВВП, яка перерозподіляється через зведений бюджет і податкову систему, у 2005 р. мав й інші негативні наслідки.

По-перше, такі різкі зміни є завжди небажаними для системного серйозного бізнесу та гальмують його розвиток. По-друге, зміни в оподаткуванні, що відбуваються раптово, підривають довіру до країни як з боку іноземних інвесторів, так і з боку вітчизняного бізнесу, що на тривалий час уповільнює інвестиційні процеси, особливо у напрямках, які потребують довгострокових вкладень.

Економічно розвинені країни світу дотримуються принципу стабільності податкової системи та, впроваджуючи будь-які зміни в оподаткуванні, здійснюють це плавно і поступово, щоб вони були передбачуваними для бізнесу. Наприклад, протягом 1995–2004 рр. значне коливання податкового коефіцієнта відбувалося лише у нових країнах – членах ЄС (максимальне – 8,5 відсоткових пункта у Словаччині); серед розвинених країн максимальні коливання податкового коефіцієнта мали місце в Греції – 3,6%. У середньому ж у 15 країнах – членах ЄС вони були на рівні 0,5% за сім років.

Оцінюючи реалізацію податкової політики за минулі шість років, не можна не зазначити і про таку її ваду, як відсутність контролю за виконанням планованих заходів. Лише цим можна пояснити той факт, що Податковий кодекс, прийняття якого було заплановано на 2000 р., не готовий для розгляду і обговорення фахівцями до цього часу, незважаючи на те, що таке завдання давалося виконавчим структурам з року в рік і Посланнями Президента України до Верховної Ради України, і урядовими програмами. Схожа доля спіткала також і реформування амортизаційної системи, врегулювання системи державної підтримки та приведення її у відповідність з принципами законодавства ЄС та нормами СОТ, і створення механізмів підтримки депресивних територій. Завдання щодо зниження окремих податків, які були включені до урядової програми соціально-економічного розвитку на 2003 р. [258], виконані лише частково (знижено

податок на прибуток підприємств до 25%, реформовано оподаткування доходів фізичних осіб). Водночас розмір ПДВ не змінився, незважаючи на те, що урядовою програмою на 2003 р. було передбачено його зниження до 15%.

Окремого аналізу потребують зміни, що відбувалися у **бюджетній політиці.** Незважаючи на те, що в цій сфері було досягнуто значних позитивних результатів як з точки зору спроможності державного та місцевого бюджетів, приведення до економічно виправданого рівня бюджетного дефіциту та обсягу внутрішніх і зовнішніх запозичень, так і з точки зору розвитку бюджетного законодавства (зокрема, у 2002 р. прийнято Бюджетний кодекс), запровадження сучасних механізмів прогнозування і планування бюджетних показників, програмно-цільового методу, підвищення ефективності бюджетних видатків тощо, на сьогодні лишаються невирішеними певні питання, зокрема ті, що безпосередньо впливають на формування національної інноваційної системи. Здебільшого це стосується розвитку форм і механізмів бюджетної підтримки певних видів економічної діяльності, подолання депресивності територій.

Незважаючи на те, що, починаючи з 2000 р., перед фінансовою наукою та практиками ставилися завдання щодо відпрацювання цих механізмів, зокрема, тих, що стосуються запровадження бюджету розвитку у складі Державної програми економічного і соціального розвитку (Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір" [243]), розробки механізмів довгострокового державного кредитування шляхом створення Державного банку реконструкції та розвитку (Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна у XXI столітті" [244]), упорядкування кількості державних програм на основі їх відповідності пріоритетам соціально-економічної політики; удосконалення механізму розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів та спрямування їх на вирішення пріоритетних питань розвитку територій на умовах співфінансування (Програма діяльності уряду на 2002–2004 рр. [258]), приведення державної підтримки у відповідність зі стандартами ЄС та вимогами СОТ (Послання Президента України до Верховної Ради України "Про зовнішнє і внутрішнє становище України у 2003 році" [249]), комплексного вирішення вони не мають і до цього часу.

Не були реалізовані і такі завдання Президента України на довгострокову перспективу, як доведення щорічних централізованих капітальних вкладень до 1,5–2% ВВП (Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір"), доведення протягом двох-трьох років інвестиційної складової державного і місцевого бюджетів до 3% ВВП

(Послання Президента України до Верховної Ради України "Про зовнішнє і внутрішнє становище України у 2003 році" [249]), забезпечення видатків на фінансування науки на першому етапі – до 1,5–1,7 % ВВП, на другому етапі – до 2,0–2,5 % ВВП (Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір" [243]). Так, наприклад, прийнятий Верховною Радою України проект державного бюджету на 2007 р. передбачав фінансування науки на рівні 0,5 % ВВП.

Недосконала податково-бюджетна політика разом з іншими факторами великою мірою спричинила значне уповільнення темпів економічного зростання у 2005–2006 рр.

Серйозними прорахунками у цій сфері стали, по-перше, економічно необґрунтоване підвищення частки ВВП, що перерозподіляється через податкову систему і державні цільові фонди, по-друге, структура видатків, що консервує технологічне відставання країни та гальмує розвиток підприємництва.

Визначення оптимальної з погляду забезпечення прискореного економічного зростання частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет України є одним з ключових на сучасному етапі і викликає дискусії у суспільстві.

Безумовно, в країнах, що мають недостатньо високий рівень економічного розвитку та соціального забезпечення, завжди є певні намагання збільшити державні витрати як на соціальне забезпечення, так і для підтримки окремих галузей економіки, таких, як житлово-комунальне господарство, сільське господарство та/або розвиток інноваційних напрямків, які в змозі забезпечити перехід до принципово іншої якості економічного розвитку. Не обійшло це і Україну: у 2005 р. частка державних витрат у ВВП істотно зросла і вже майже досягла середнього рівня відповідного показника для країн ОЕСР. Податкове навантаження з урахуванням соціальних фондів підвищилося майже до 40 %, впритул наблизившись до середнього показника у 15 країнах – членах ЄС. Між тим, за багатьма показниками, такими, наприклад, як індекс економічної свободи (103-тє місце з 123 країн станом на 2005 р.) та обсяг ВНД на душу населення (1520 дол. США у 2005 р., що на порядок відрізняється від аналогічного показника економічно розвинених країн) та ін. (табл. 6), Україна перебуває ще на досить низькому рівні.

На сьогодні не існує методики визначення оптимального з точки зору забезпечення економічного зростання розміру держави. Водночас порівняльний аналіз свідчить про існування залежності між розміром держави, а отже, і величиною податкового коефіцієнта, і рівнем ВВП на душу насе-

*Таблиця 6*

**Валовий національний дохід у розрахунку на душу населення,** дол. США

| Регіон | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Австрія | 26 019 | 24 500 | 24130 | 27 180 | 32 590 | 37 190 |
| Білорусь | 1380 | 1300 | 1370 | 1610 | 2150 | 2760 |
| Бразилія | 3590 | 3040 | 2790 | 2680 | 2990 | 3550 |
| Китай | 930 | 1000 | 1100 | 1270 | 1500 | 1740 |
| Фінляндія | 25 150 | 24 160 | 24220 | 27 090 | 33 010 | 37 530 |
| Франція | 24 460 | 23 250 | 22470 | 25 280 | 30 480 | 34 600 |
| Угорщина | 4600 | 4750 | 5170 | 6430 | 8400 | 10 070 |
| Польща | 4570 | 4650 | 4820 | 5440 | 6150 | 7160 |
| Російська Федерація | 1710 | 1780 | 2100 | 2590 | 3410 | 4460 |
| Туреччина | 2980 | 2420 | 2510 | 2800 | 3780 | 4750 |
| **Україна** | **700** | **730** | **790** | **980** | **1270** | **1520** |
| Європа і Центральна Азія | 2060 | 2020 | 2198 | 2600 | 3322 | 4143 |
| Країни з низьким рівнем доходу, у середньому | 382 | 391 | 395 | 438 | 507 | 585 |
| Країни з середнім рівнем доходу, у середньому | 1724 | 1741 | 1771 | 1939 | 2264 | 2647 |
| Країни з високим рівнем доходу, у середньому | 26 585 | 26 461 | 26 211 | 28 231 | 32 133 | 35 264 |
| Країни світу, у середньому | 5248 | 5214 | 5167 | 5562 | 6335 | 7011 |

Джерело: World Development Indicators Database – http://devdata.worldbank.org/data-query.

лення, про що вже йшлося у першому розділі цього дослідження. Чим вищий рівень ВВП на душу населення, тим більші можливості існують для зростання податкових вилучень із доходів платників, а отже, тим вища гранична межа розміру держави, перевищення якої призводить до економічної стагнації.

Зростання податкового навантаження, а тому і частки державних витрат у ВВП, що відбулося в Україні у 2005 р., було раптовим і це підсилило його негативний вплив на економіку. Так, якщо у 2004 р. податковий коефіцієнт (відношення суми сплачених податків (включаючи обов'язкові відрахування до державних соціальних фондів) до ВВП) в Україні був нижчим порівняно не лише з розвиненими країнами (ЄС-15 – 41,5 % ВВП),

а й з новими країнами – членами ЄС (ЄС-10 – 34,2 %), то у 2005 р., сягнувши 38,1 % ВВП, він перевищив рівень останніх і значно наблизився до податкового коефіцієнта у розвинених країнах, випередивши не лише його середній рівень у нових країнах – членах ЄС, а й рівень значно багатших постсоціалістичних країн – Польщі, Чехії, Словаччини, поступившись лише Словенії та Угорщині.

За висновками російських науковців, для країн із середнім рівнем розвитку, до яких належить і Україна, питома вага зведеного бюджету у ВВП не повинна перевищувати 30 % [142]. Водночас рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, який спостерігався в Україні у 2005–2006 рр., став таким, який є характерним для високорозвинених країн світу, і не відповідає наявним економічним можливостям країни. Падіння темпів економічного зростання у 2005 р. дає змогу зробити припущення, що цей рівень був досить близьким або навіть перевищував пороговий рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, який дозволяє підтримувати економічне зростання (рис. 5).

Наш висновок щодо рівня податкового навантаження в Україні у 2005–2006 рр. корелюється з думкою **А. М. Соколовської**, яка зазначає, що,

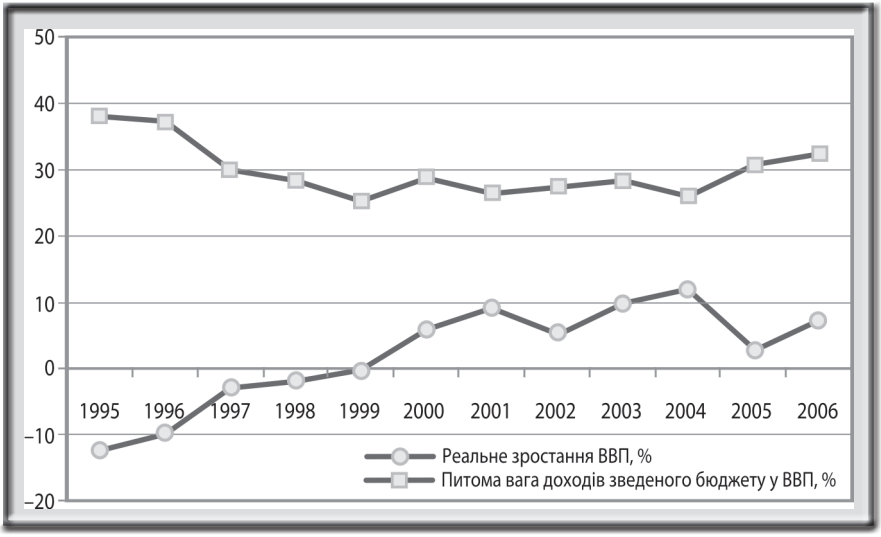



**Рис. 5. Динаміка зміни ВВП України порівняно з часткою ВВП, що спрямовується на формування доходів зведеного бюджету,** %
(за даними табл. 7)

*Таблиця 7*

**Динаміка зміни ВВП порівняно з часткою ВВП, що спрямовується на формування бюджетних доходів та інвестування в Україні, %**

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Реальне зростання ВВП | –12,2 | –10,0 | –3,0 | –1,9 | –0,2 | 5,9 | 9,2 | 5,2 | 9,6 | 12,1 | 2,7 | 7,1 |
| Питома вага інвестицій в основний капітал до ВВП | 17,2 | 15,4 | 13,3 | 13,6 | 13,5 | 13,9 | 16,0 | 16,5 | 19,1 | 22,0 | 22,0 | 27,5 |
| Питома вага доходів зведеного бюджету України у ВВП | 38,0 | 37,1 | 30,1 | 28,2 | 25,2 | 28,9 | 26,9 | 27,4 | 28,2 | 26,5 | 30,4 | 31,9 |
| Питома вага інвестицій в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету до ВВП | 3,8 | 2,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 1,3 | 2,3 | 2,6 | 3,4 |
| Питома вага державних інвестицій у загальному обсязі інвестицій | 22,0 | 15,0 | 8,0 | 7,0 | 8,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 7,0 | 11,0 | 8,9 | 12,3 |

Джерело: за даними статистичного довідника "Україна в цифрах" 1999–2004 рр. та звітними даними Держказначейства України і Міністерства фінансів України.

*"оцінюючи досягнутий у 2005 р. в Україні рівень перерозподілу ВВП через податкову систему, можна охарактеризувати його як такий, що, очевидно, перевищив граничну межу оподаткування"* [330, с. 79] та *"...внаслідок забезпечення найвищого ефективного податкового навантаження на фактори виробництва податкова система України не може бути віднесена до числа інститутів, що створюють сприятливі умови для економічного зростання"* [330, с. 81].

Безумовно, зроблені нами висновки потребують ґрунтовнішого дослідження, але з високим ступенем вірогідності можна стверджувати, що саме рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет став одним з визначальних у гальмуванні економічного зростання в Україні. Подальше підвищення частки державних витрат, на нашу думку, було б загрозливим для економіки, тому рішення Верховної Ради України нового скликання та уряду України про зменшення у 2007 р. частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет на рівні не більше, ніж 30 %, що зафіксовано Постановою Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2007 рік" [278], є своєчасним та економічно обґрунтованим. Саме такий рівень перерозподілу ВВП є близьким до оптимального з огляду на ситуацію, що склалася в Україні.

Слід врахувати й той факт, що ряд постсоціалістичних країн останніми роками проводять політику зниження ставок податків на прибуток підприємств і на доходи громадян (особливо активно така політика проводиться в Литві, Латвії, Словаччині) з метою створення сприятливіших умов для залучення іноземних інвестицій. Зважаючи на це, зниження податкового коефіцієнта, що передбачено на 2007 і подальші роки, також є важливим і дасть змогу Україні витримувати податкову конкуренцію з іншими постсоціалістичними країнами: *"...ставлячи за мету підвищення темпів економічного зростання як умову зменшення економічного відставання України від розвинених країн, необхідно знижувати податковий коефіцієнт шляхом зменшення податкового тягаря на суспільство"* [332, с. 79].

Крім того, як справедливо зазначають російські науковці **В. Полтерович** та **В. Попов,** *"...зниження податкового тягаря, без сумніву, підвищить довіру до уряду, що дасть змогу отримати додаткові неподаткові доходи від державного майна, випуску державних запозичень тощо"* [242, с. 112].

Зауважимо, що за дослідженнями російських вчених темпи економічного зростання залежать як від податкового навантаження, так і від співвідношення інвестицій у державному і приватному секторах. Так, якщо різниця між обсягами інвестицій в державних та приватних витратах від'ємна, то

зниження податкового навантаження приводить до збільшення темпів економічного зростання, а підвищення – до зменшення. І навпаки, якщо ця різниця позитивна, підвищення податкового навантаження приводить до збільшення темпів економічного зростання, а зниження – до зменшення [8, 9].

Такі спостереження щодо України також свідчать про необхідність зниження податкового навантаження для забезпечення збільшення темпів економічного зростання.

Існує і така думка, що *"у разі проведення ефективної бюджетної політики стійке зростання ВВП можливе і за порівняно високого, і за порівняно низького податкового коефіцієнта"* [332, с. 69]. У цілому, підтримуючи цю тезу, все ж таки зауважимо, що при надто високому рівні податкового навантаження будь-яка ефективна бюджетна політика не в змозі забезпечити прискорене економічне зростання. Водночас підвищення ефективності бюджетної політики є важливим фактором забезпечення економічного зростання. У цьому контексті можна зауважити, що навіть у разі порівняно низького податкового коефіцієнта без ефективної бюджетної політики не вирішити питання забезпечення довготривалого економічного розвитку.

З огляду на це першочергової уваги потребує розробка стратегії економічного зростання України, визначення принципів і шляхів побудови національної інноваційної системи і на цій основі – формування фінансової політики, яка б забезпечувала реалізацію поставлених завдань. Важливим є удосконалення податково-бюджетної політики, яка є дієвим інструментом державного регулювання економіки в будь-якій країні. "*Бюджетно-податкова політика відіграє важливу роль як для генерування стимулів, спрямованих на підвищення продуктивності національного виробництва та праці, так і для формування економічного середовища, сприятливого для розвитку конкурентних переваг національної економіки*" [92, с. 171].

Бюджетна політика дає змогу здійснювати основні функції державної влади та впливає на структуру виробництва і споживання, податкова – забезпечує державу фінансовими ресурсами і також впливає на темпи й напрями розвитку бізнесу, структуру виробництва і споживання. Тому розглядати їх окремо є не лише недоцільним, а й некоректним.

Формування як бюджетної, так і податкової політики потребує визначеності з такими питаннями: *яку модель економічного розвитку обрала держава? Які пріоритети стоять перед країною у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі? Який обсяг функцій повинна мати держава? Якими мають бути масштаби та структура державного сектору? Якою мірою та у якій формі держава планує брати участь у національній економіці?*

Чітких відповідей на ці запитання сьогодні в Україні немає, що значно ускладнює формування податково-бюджетної політики на перспективу. Приймати рішення стосовно підсилення або, навпаки, зменшення державного втручання в економіку і, відповідно, щодо нарощування/зменшення обсягів коштів, які перерозподіляються через бюджет, так само, як і формувати політику щодо структури державних витрат за таких обставин дуже складно.

Хотілося б наголосити і на необхідності узгодження принципів податкової і бюджетної політики та механізмів, що застосовуються у цих сферах. Необхідно визначитися, яким чином держава планує стимулювати розвиток певних напрямів економічної діяльності або здійснювати допомогу депресивним територіям: застосовуючи податкові пільги чи шляхом надання бюджетної підтримки у реалізації певних програм?

Сьогодні в Україні спостерігаються небезпечні тенденції щодо уповільнення економічного зростання. Це свідчить про необхідність проведення ретельного аналізу причин, які до цього призвели, переоцінки на цій основі ролі держави в економіці та соціальній сфері. На порядку денному постає питання формування довгострокової макроекономічної політики, здійснення структурної перебудови економіки, приведення її у відповідність з сучасними вимогами глобалізованого середовища, побудови ефективної моделі державного управління як на державному, так і на місцевих рівнях. Важливу роль у забезпеченні реалізації цих масштабних завдань відіграватиме фінансова політика, яка може як сприяти вирішенню стратегічних питань державної політики, так і гальмувати процес економічного зростання. У цьому контексті потребує подальших наукових досліджень визначення взаємозв'язку між рівнем державних витрат та їх структурою і темпами економічного зростання, удосконалення податково-бюджетної політики з огляду на необхідність забезпечення сталого економічного розвитку, розробка ефективних фінансових механізмів участі держави у впровадженні інноваційної моделі розвитку економіки.

❋ ❋ ❋

Фінансова політика є однією зі складових економічної політики та інструментом реалізації функцій, покладених на державу, зокрема у питаннях втілення у життя державної стратегії економічного розвитку.

Вести мову про ефективність фінансової політики як важеля економічного зростання можна лише за умови наявності певної доктрини та моделі соціально-економічного розвитку на перспективу. На жаль, стратегічні

орієнтири для розвитку країни, а отже і для формування фінансової політики, що були сформовані на початку цього століття у посланнях Президента України, не знайшли необхідної конкретизації в урядових програмах, а останніми роками взагалі ігнорувалися урядом при здійсненні економічної та, зокрема, фінансової політики. Ситуація ускладнювалася тим, що протягом останніх років спостерігалися певні коливання у поглядах відносно ролі держави в економіці, у визначенні форм і механізмів її впливу на процеси, що відбуваються в країні. Як наслідок, завдання, що ставилися у сфері фінансової політики, були значною мірою безсистемними та у деяких випадках непослідовними.

Але навіть ті заходи, що були сформульовані в урядових документах і стосувалися фінансової сфери, багато в чому лишалися декларативними та з року в рік лише повторювалися у програмах та настановах. Ситуація у фінансовій сфері була повністю тотожною ситуації в державі взагалі.

Як наслідок, загальні засади удосконалення фінансової політики на середньо- та довгострокову перспективу, що були сформульовані ще на початку XXI ст., лишилися актуальними й понині, серед яких головними є такі:

– узгодження бюджетно-податкової політики із завданнями інвестиційної стратегії;
– трансформація бюджетних ресурсів у чинник соціально орієнтованого економічного зростання, перетворення бюджетного механізму в ефективний інструмент соціально-економічної стратегії;
– зниження податкового тиску, запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності та нагромадження капіталу;
– встановлення балансу між доходами і зобов'язаннями держави;
– перебудова логіки формування державних фінансів з урахуванням необхідності у першочерговому порядку сконцентрувати зусилля на зміцненні фінансів суб'єктів господарювання, юридичних осіб та домашніх господарств.

На порядку денному і сьогодні залишається розробка та впровадження податкових та бюджетних стимулів розвитку.

Окремо слід наголосити на недостатній увазі уряду до розбудови сучасних фінансових інструментів, які вкрай необхідні країні для реалізації тих складних завдань, які перед нею постали.Так, незважаючи на те, що, починаючи з 2000 р., перед фінансовою наукою та практиками ставилися завдання з відпрацювання цих механізмів, зокрема, щодо запровадження бюджету розвитку у складі Державної програми економічного і соціального розвитку, розробки механізмів довгострокового державного кредитування шляхом створення Державного банку реконструкції та розвитку,

упорядкування кількості державних програм на основі їх відповідності пріоритетам соціально-економічної політики; удосконалення механізму розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів та спрямування їх на виконання пріоритетних завдань розвитку територій на умовах співфінансування, приведення державної підтримки у відповідність зі стандартами ЄС та вимогами СОТ, комплексно ці проблеми не розв'язані досі.

Суттєвими факторами, що призвели до уповільнення економічного зростання, стало економічно необґрунтоване підвищення частки ВВП, що перерозподіляється через податкову систему і державні цільові фонди, та структура бюджетних видатків, що консервує технологічне відставання країни та гальмує розвиток підприємництва. Перше стало наслідком підсилення податкового адміністрування та скасування більшості пільг і пільгових режимів та призвело до посилення податкового навантаження на економіку в цілому й вирівнювання його між окремими суб'єктами підприємницької діяльності. Останнє було пов'язано із надмірною щодо економічних можливостей країни соціалізацією бюджетів 2005–2006 рр.

Застосування до податкової політики принципу справедливості і рівності умов для всіх є, безумовно, привабливим з морально-етичної точки зору, але з огляду на необхідність забезпечення прискореного економічного зростання шляхом зміни структури економіки у напрямку технологічних наукоємних виробництв, є хибним. Такі принципи несумісні з вирішенням питань щодо запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності і нагромадження капіталу та перетворення податкового механізму із суто фіскального на ефективний засіб реалізації соціально-економічної стратегії держави, які були поставлені перед фінансовою політикою на початку XXI ст. Не є можливим побудувати на цій базі й національну інноваційну модель. Тому, якщо Україна поставила перед собою мету перейти на шлях прискореного економічного зростання на якісно новій технологічній основі, необхідно визначитися із важелями державного впливу на процеси, що мають забезпечити досягнення цієї мети.

Першорядними завданнями у цьому напрямку є формування довгострокової макроекономічної політики, здійснення структурної перебудови економіки, побудова ефективної моделі державного управління як на державному, так і на місцевому рівнях. Важливу роль у забезпеченні реалізації цих масштабних завдань відіграватиме фінансова політика. У цьому контексті потребує подальших наукових досліджень визначення взаємозв'зку між рівнем державних витрат та їх структурою і темпами

економічного зростання, удосконалення податково-бюджетної політики з огляду на необхідність забезпечення сталого економічного розвитку, розробка ефективних фінансових механізмів участі держави у запровадженні інноваційної моделі розвитку економіки.

## 2.3 Бюджетна політика та її вплив на економічне зростання в Україні

### *Бюджетна політика як інструмент забезпечення економічного зростання*

Бюджетна політика є вагомим елементом фінансової політики та одним з ключових інструментів реалізації економічної політики держави. Саме бюджетна політика значною мірою уособлює місце та роль держави у регулюванні економічних процесів та забезпеченні макроекономічного зростання. Отже, від оптимальності та ефективності налагодження бюджетного процесу зрештою залежить успішність реалізації управлінських функцій держави в усіх сферах її впливу – соціальній, економічній, екологічній тощо. "*В бюджетній політиці, як мабуть ні в якій іншій, найяскравіше виявляються та акцентуються суспільні інтереси, набувають більш чітких форм реальні пріоритети суспільства.*" [6, с. 5].

Бюджетна політика є одним із ключових елементів не лише фінансової, а й економічної політики будь-якої держави. На думку російських науковців, "*її концепція формує й інвестиційну, і податкову політику*" [155, с. 88]

У законодавстві України є визначення терміна "*бюджетна політика*". Так, відповідно до ст.10 Господарського кодексу України [63], *бюджетна політика* – це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу.

Бюджетна політика безпосередньо впливає на економічне зростання, його темпи та якість. Як правильно зазначив російський науковець **С. Ю. Глазьєв** у виступі на засіданні Державної думи Росії, "*чистий вклад бюджетної політики в економічне зростання визначається тим, вносить держава через бюджет додаткові можливості для розвитку економіки або, навпаки, забирає їх… Ефективна бюджетна політика вкупі з*

*іншими напрямами макроекономічної політики є важливим чинником, що впливає не лише на темпи, а й на якість економічного розвитку*" [55, с. 79].

З огляду на необхідність переходу України до стратегії прискореного економічного зростання одним з основних напрямів удосконалення бюджетної політики має стати визначення її принципів, а також форм та інструментів, які забезпечують додаткові можливості для розвитку економіки та соціальної сфери.

Основним засобом проведення фінансової політики є бюджет – конкретний, детальний план збору та використання фінансових ресурсів держави. "*Бюджет – головне знаряддя у руках держави при проведенні нею фінансово-економічної політики. В залежності від рішень, що приймаються державою, змінюється обсяг і структура бюджету*" [64, с. 136].

Найважливішими характеристиками бюджету є [242, с. 27]:

– прив'язка до часу;
– примусовий характер виконання;
– лише грошова форма складання і реалізації;
– обслуговування інтересів держави;
– статус закону;
– єдність фонду державних фінансових ресурсів;
– наявність спеціальної системи державних органів зі складання бюджету;
– адресність та суб'єктивність.

Існують різні підходи щодо структуризації бюджетної політики. Так, на думку **Ф. О. Ярошенка**, "*можна виділити чотири головні складові бюджетної політики – політику у сфері державних доходів, державних видатків, державного боргу, бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин*"[82, с. 105] (рис. 6). Така структуризація має функціональний характер.

З-поміж інших підходів до структуризації бюджетної політики слід виокремити пропозицію російських науковців **В. М. Ковальової** та **С. В. Баруліна** щодо розгляду бюджетної політики на основі сукупності таких організаційно-фінансових категорій, як бюджетна система, бюджетний процес, бюджетний потенціал, бюджетний механізм та бюджетне право. До них входять такі складові бюджетної політики: бюджетне планування, організація бюджетного процесу, бюджетне регулювання та бюджетний контроль [155, с. 63] (рис. 7). Цей підхід базується на основних організаційних категоріях формування та реалізації бюджетної політики.

На думку В. М. Ковальової та С. В. Баруліна, основним завданням **бюджетного планування** (прогнозування) є "*забезпечення економічно*

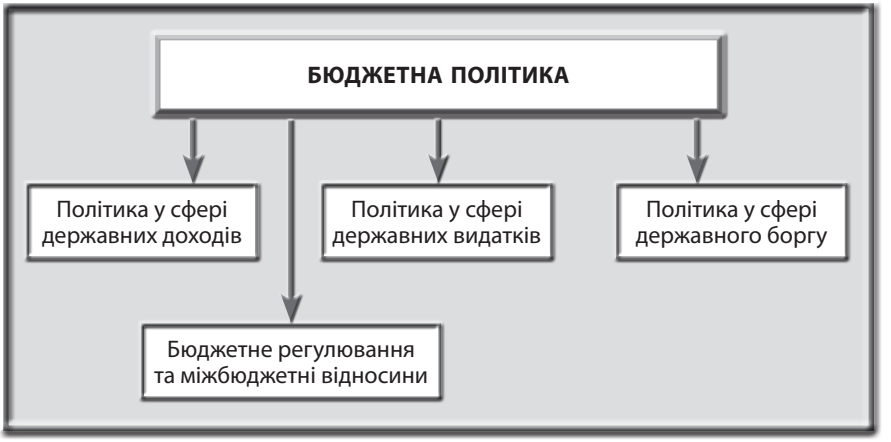



**Рис. 6. Складові бюджетної політики** (функціональний аспект)

*обґрунтованих якісних та кількісних параметрів дохідної та видаткової частин бюджету*" [155, с. 61]. Якщо таке планування здійснюється на рік, воно визначає тактику бюджетного планування, якщо на середньо- або довгострокову перспективу – стратегію бюджетного планування.

**Організація бюджетного процесу** включає процедурні питання розробки, затвердження, виконання, корегування та організації звітності про виконання бюджету.

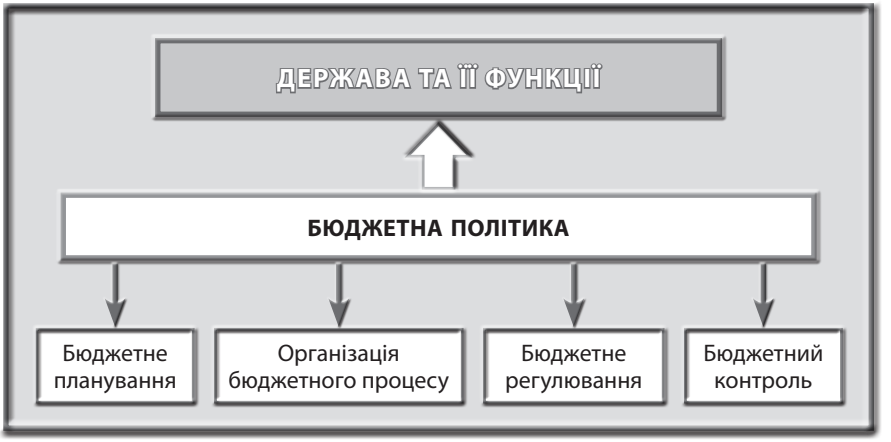



**Рис. 7. Складові бюджетної політики** (організаційно-правовий аспект)

**Бюджетне регулювання** є *"сукупністю спеціальних заходів оперативного втручання в хід виконання бюджетів та бюджетів позабюджетних фондів, а також впливу через бюджетні інструменти на макроекономічні пропорції та показники росту, на економічну поведінку суб'єктів господарювання і соціальні процеси в суспільстві"* [155, с. 61]. На думку українського науковця **І. Я. Чугунова,** *"основним змістом бюджетного регулювання держави є розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку."* [376, с. 370].

**Бюджетний контроль** – це заходи щодо зовнішнього контролю за організацією бюджетного процесу та ефективним використанням бюджетних коштів.

Розглядаючи бюджетну політику як організаційно-правову категорію, російські науковці **Н. В. Гаретовський, В. М. Родіонова,** Т. М. Ковальова та С. В. Барулін вводять у розгляд наукову категорію – **бюджетний механізм.** Найвідомішими є такі визначення цього терміна:

– *"сукупність конкретних форм бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів державою. Він є реальним уособленням бюджетної політики і відображає конкретне спрямування бюджетних відносин на виконання економічних і соціальних завдань кожного історичного етапу розвитку країни"* [368, с. 217];

– *"реальне уособлення бюджетної політики, що відображає конкретну спрямованість бюджетних відносин на вирішення економічних та соціальних питань. За допомогою бюджетного механізму можна практично використовувати бюджет як інструмент державного регулювання економіки, стимулювання виробничих і соціальних процесів"* [370, с. 236];

– *"конкретна бюджетна техніка приведення в дію, функціонування і управління бюджетною системою країни (збору податків та інших доходів, фінансування видатків і т. ін.)"* [155, с. 60],

– *"комплекс елементів управління, призначених для реалізації бюджетної політики. Бюджетний механізм можна назвати механізмом управління бюджетним процесом, реалізації на практиці функцій і принципів бюджетної системи та бюджетної політики на базі норм бюджетно-податкового права"* [155, с. 59] .

Тобто фактично бюджетний механізм є інструментом приведення бюджетної системи у відповідність із зовнішнім середовищем, що постійно

змінюється, через застосування певних форм і методів бюджетного регулювання. Спираючись на прийняту урядом бюджетну політику та норми бюджетно-податкового права, бюджетний механізм забезпечує реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку країни. *"Держава створює бюджетний механізм та його елементи для реалізації своєї бюджетної політики"* [155, с. 59]. Саме через бюджетний механізм держава впливає на структуру ВВП та розміщення продуктивних сил на окремих територіях, інші соціально-економічні процеси в країні. Бюджетний механізм формується шляхом запровадження різноманітних форм та методів прямого та опосередкованого впливу на економіку, серед яких можуть бути такі інструменти регулювання, як здійснення державних інвестицій, реалізація державних цільових програм, субсидування та дотування суб'єктів господарювання та/або територій, формування і розподіл державних замовлень, а також застосування інших важелів, стимулів, санкцій, методичних засобів.

Бюджетний механізм є основним інструментом реалізації бюджетної політики держави, її окремих регіонів та територій. Через бюджетний механізм реалізується й контрольна функція бюджету та бюджетної системи в цілому.

Структурно бюджетний механізм включає інструменти, що запроваджуються на всіх етапах бюджетної політики, таких, як: бюджетне планування (прогнозування), організація бюджетного процесу, бюджетне регулювання та бюджетний контроль [155], кожен з яких реалізується за допомогою бюджетних технологій, що дає змогу державі вирішити питання, що сформовані в стратегічних документах, в яких визначено мету і напрями економічного розвитку.

Варто звернути увагу ще на один аспект, а саме – на необхідність наукового супроводження процесів формування та реалізації бюджетної політики шляхом запровадження відповідних бюджетних інструментів. На думку російських вчених Т. М. Ковальової та С. В. Баруліна, *"бюджетна політика виступає комплексною організаційною категорією управління бюджетними відносинами на базі науково обґрунтованої концепції. Якщо уряд не має такої концепції, то навряд чи можна вести мову про наявність бюджетної політики як такої. Іншими словами, бюджетна політика – це ще й сфера практичної реалізації наукових знань про бюджет та розроблена на цій основі науково обґрунтована концепція розвитку бюджетних відносин, тобто це категорія прикладної фінансової науки"*. [155, с. 89]. Ця думка певною мірою є дискусійною. Водночас заслуговує на увагу твердження про те, що наявність у державі бюджету та бюджетних відносин ще не свідчить про існування бюджетної політики. Тобто

бюджетна політика не обов'язково є атрибутом бюджетної системи, оскільки існування бюджетної політики визначається наявністю системи положень, які визначають принципи та напрями формування та використання бюджетних коштів на базі певного бюджетного механізму. Виходячи з подібних міркувань, Т. М. Ковальова та С. В. Барулін дають визначення бюджетної політики як "*системи заходів і дій органів влади у сфері управління бюджетним процесом на базі концепції розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, що спрямована на реалізацію всіх функцій бюджету з метою досягнення визначеного на даному етапі економічного і соціального ефекту*" [155, с. 91–92].

## *Організація бюджетного процесу в Україні*

Питання організації бюджетного процесу в Україні регулюються Бюджетним кодексом України [31] та низкою нормативно-правових актів.

Основи бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу визначаються у Посланнях Президента до Верховної Ради України та урядових програмах, на короткострокову перспективу – в основних напрямах бюджетної політики **(бюджетних резолюціях)** на плановий рік, наступний за звітним, які відповідно до Бюджетного кодексу України готуються Кабінетом Міністрів України та затверджуються постановою Верховної Ради України.

Уперше обов'язковість затвердження бюджетної резолюції постановою Верховної Ради України була передбачена у Законі України "Про бюджетну систему України", який втратив чинність з прийняттям Бюджетного кодексу України.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, який подається до Верховної Ради України, має містити пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

1) граничного розміру дефіциту (профіциту) Державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту;
2) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України;
3) граничного обсягу державного боргу та його структури;
4) обґрунтувань і розрахунків питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;

5) питомої ваги капітальних вкладень у видатках Державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання;
6) взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді;
7) змін до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;
8) переліку головних розпорядників коштів Державного бюджету України;
9) захищених статей видатків бюджету;
10) обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди;
11) встановлення розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період.

Структурно-функціональна схема процесу підготовки цього документа і таблиця, що відображає послідовність і встановлені терміни виконання робіт з підготовки Основних напрямів бюджетної політики, містяться у Додатку 1.

Відповідно до Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України є відповідальним як за розробку основних напрямів бюджетної політики, так і за розробку проекту Закону про Державний бюджет України на наступний рік та підготовку всіх матеріалів, що подаються до Верховної Ради разом з цим проектом Закону, зокрема, пояснювальної записки до проекту Закону України про Державний бюджет, яка має містити інформацію щодо врахування Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозицій Верховної Ради України до них, якщо вони були прийняті Верховною Радою України.

Згідно зі ст. 109 Бюджетного кодексу України здійснення контролю за відповідністю проекту Закону України про Державний бюджет основним напрямам бюджетної політики належить до повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Згідно зі ст. 39 Бюджетного кодексу України на пленарному засіданні, на якому Міністр фінансів представляє проект Закону про державний бюджет на наступний бюджетний період, голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету виступає з доповіддю, в якій визначає відповідність (або невідповідність) проекту Закону про державний бюджет Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період та пропозиціям Верховної Ради України до них, якщо вони були нею прийняті.

За результатами обговорення проекту Закону про Державний бюджет України Верховна Рада України може прийняти мотивоване рішення про його відхилення у разі невідповідності Бюджетному кодексу України та Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період і пропозиціям Верховної Ради України до них.

Послідовність і терміни виконання робіт з підготовки та прийняття Закону України про державний бюджет у табличному та графічному вигляді наведена у Додатку 2.

### *Основні напрями бюджетної політики, спрямовані на забезпечення економічного зростання*

Проаналізуємо основні напрями бюджетної політики (бюджетні резолюції) у питаннях, що справляють безпосередній вплив на реалізацію політики економічного зростання у період 1999–2007 рр. з метою визначення їх відповідності завданням інноваційної моделі розвитку України, заснованої на використанні знань, інформації, технологій.

Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на **1999 рік**" [251] містила низку важливих положень, які стосувалися фінансових механізмів забезпечення економічного зростання. Зокрема, нею було започатковано удосконалення бюджетного процесу та впровадження науково обґрунтованої системи прогнозування показників, які беруться за основу при формуванні доходів і видатків бюджету, забезпечення переходу до середньострокового та перспективного фінансового і бюджетного планування. Починаючи з 1999 р., було передбачено подання до Верховної Ради України разом з проектом Закону України "Про Державний бюджет на 1999 рік" прогнозу доходів і видатків зведеного бюджету України на 3 наступні роки. Бюджетна резолюція також містила вимогу про забезпечення до 1 липня 1999 р. переведення всіх рахунків органів державної влади з уповноважених комерційних банків, що здійснюють обслуговування як дохідної, так і видаткової частин бюджету, до Державного казначейства України, а також зменшення кількості головних розпорядників коштів Державного бюджету України до чисельності відповідних вищих органів державної влади. Це забезпечило значне просування у питаннях запровадження прозорості використання бюджетних коштів та підвищення ефективності їх цільового використання. Також у цьому документі було передбачено **розмежування у бюджетах всіх рівнів поточних видатків та видатків розвитку з визначенням джерел, за рахунок яких вони формуються.**

Вимоги бюджетної резолюції також передбачали, що фінансування капітальних вкладень в об'єкти виробничого призначення за рахунок бюджетних коштів має здійснюватися лише **на конкурсній основі** з урахуванням **пріоритетності** галузей народного господарства та об'єктів, які найближчим часом даватимуть віддачу, та на умовах **співфінансування** шляхом залучення довгострокових кредитів, власних коштів підприємств, іноземних інвестицій.

Основні напрями бюджетної політики, ухвалені Верховною Радою України на **2000 р.** [252], містили значний обсяг деталізованих завдань у сфері бюджетної політики держави. Відповідно до цього документа перерозподіл ВВП через зведений бюджет у 2000 р. планувався на рівні 28–30 % (без урахування Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування). Приріст доходів держави в умовах зменшення податкового тиску передбачалося забезпечити за рахунок неподаткових надходжень та розширення податкової бази. Цим документом також планувалася консолідація коштів усіх державних цільових фондів (крім Пенсійного фонду України) та позабюджетних фондів міністерств і відомств у складі бюджету. З цього часу бюджет було поділено на **загальний** і **спеціальний фонди**. З метою фінансового оздоровлення суб'єктів господарювання резолюцією було передбачено визначити порядок списання та реструктуризації боргів суб'єктів господарювання до бюджетів та цільових фондів з урахуванням зауважень та пропозицій органів місцевого самоврядування, у бюджети яких повинна сплачуватися податкова недоїмка. Це мало на меті покращання фінансового стану суб'єктів господарювання, що було визначено як одне з пріоритетних завдань економічної політики України на той період. Пріоритетними напрямами видаткової політики були визначені видатки на освіту, охорону здоров'я, науку, фізичне виховання, соціальний захист та соціальне забезпечення, у тому числі на підтримання мінімального рівня доходів населення. Останнє також відповідало пріоритетам економічної політики держави щодо інвестування у розвиток людського капіталу.

Постановою Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетних політики на **2001 рік**" [253] встановлювалося, що перерозподіл валового внутрішнього продукту через зведений бюджет не повинен перевищувати 30 % ВВП (без урахування Пенсійною фонду України і Фонду соціального страхування), тобто зберігалися минулорічні пропорції.

Цією бюджетною резолюцією також було передбачено:

- формування доходів бюджету відповідно до чинного законодавства з урахуванням проведення податкової реформи, спрямованої на змен-

шення податкового навантаження суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема шляхом:
  – скасування збору до Державного інноваційного фонду;
  – відмови від застосовування знижуючих коефіцієнтів при визначенні сум амортизаційних відрахувань;
  – зниження ставок податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян;
- впорядкування податкових пільг, розширення бази оподаткування, спрощення порядку справляння податків;
- формування проекту Державного бюджету України на 2001 р. як бездефіцитного;
- врахування у Державному бюджеті України на 2001 р. обсягу державних централізованих капітальних вкладень на рівні не менше 1% доходів Державного бюджету України на 2001 р. та визначення їх пріоритетних напрямків;
- заборона у 2001 р. фінансування будівництва нових об'єктів за рахунок державних централізованих капітальних вкладень;
- заборона надання державних гарантій при одержанні кредитів суб'єктами підприємницької діяльності.

Останні дві позиції були зумовлені обмеженістю бюджетних коштів, що мали спрямовуватися на державне інвестування, та складною ситуацією з поверненням кредитів, наданих під державні гарантії.

Відповідно до бюджетної резолюції видатки Державного бюджету України у 2001 р. поділялися на поточні видатки та видатки розвитку. У пакеті документів до проекту Державного бюджету України на 2001 р., що подавалися разом з Державним бюджетом, містилася довідка-таблиця видатків розвитку на 2001 р., які формувалися на підставі затверджених програм. Відповідно до Указу Президента України від 15.07.2000 № 905 [353] у 2001 р. 25% надходжень від приватизації державного майна передбачалося спрямувати на інноваційне інвестування підприємств стратегічного значення.

Положення бюджетної резолюції щодо обсягу державних централізованих капітальних вкладень (на рівні не менше 1% доходів Державного бюджету України) було враховано у Державному бюджеті України на 2001 р.

Основними завданнями бюджетної резолюції на **2002 р.**, що була ухвалена Постановою Верховної Ради України [254], з огляду на необхідність забезпечення економічного зростання, були визначені такі завдання:
  – проведення раціональної податкової політики, яка базується на зниженні податкового тиску та поєднанні фіскальної і стимулюючої функції податків;

– розробка бюджету розвитку як складової Державної програми економічного і соціального розвитку на 2002 р. та подання його до Верховної Ради України разом із проектом Закону про Державний бюджет України на 2002 р.;
– врахування у Державному бюджеті України на 2002 р. обсягу державних централізованих капітальних вкладень на рівні не менше 1 % доходів державного бюджету із затвердженням обсягів за пріоритетними напрямами;
– пріоритетне спрямування надходжень від приватизації на фінансування видатків на структурну перебудову народного господарства;
– виділення коштів на державну підтримку вугільної галузі з метою прискорення темпів структурних реформ.

Положеннями цієї бюджетної резолюції було визначено основу забезпечення фінансової стабілізації та сталого економічного зростання, а саме: приведення зобов'язань держави у відповідність з її ресурсами; збалансованість (бездефіцитність) бюджетів та впровадження жорсткої фінансової дисципліни в усіх ланках державних фінансів, включаючи трансферти державним підприємствам; зниження рівня інфляції та стабілізація валютного курсу; повне та своєчасне виконання внутрішніх і зовнішніх державних зобов'язань; істотне підвищення рівня монетизації економіки України; запровадження системи економічних та адміністративних заходів для легалізації доходів та скорочення тіньового сектору економіки; **перехід до формування бюджету за програмно-цільовим методом** із використанням **економічної класифікації видатків**; проведення політики **зменшення частки спеціального фонду** у складі бюджетів і впорядкування його структури.

Більшість положень бюджетної резолюції була врахована при формуванні проекту бюджету на 2002 р., зокрема було застосовано програмно-цільовий метод, включаючи розробку програмної класифікації, на основі якої сформовано додаток № 3 до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" щодо розподілу видатків державного бюджету. Бюджет розвитку містив видатки на фундаментальні наукові дослідження і прикладні розробки в усіх сферах економіки, на міжнародне науково-технічне співробітництво, реалізацію бюджетних галузевих та міжрегіональних програм, фінансування державних капітальних вкладень та інноваційне інвестування підприємств, а також на реалізацію інвестиційних та інституційних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями. Інші питання бюджетної резолюції, зокрема у сфері податкового регулювання, спрямування коштів від приватизації, були вирішені лише частково.

Постановою Верховної Ради України "Про Основні напрями бюджетної політики на **2003 рік**" [255] у контексті забезпечення економічного зростання визначено такі пріоритетні напрями бюджетної політики:

– розробка та впровадження податкової реформи;
– **вирівнювання податкового навантаження різних сфер економічної діяльності**;
– інвентаризація та облік чинної системи соціальних пільг та пільг у частині оподаткування;
– забезпечення **пропорційного фінансування державних програм**, затверджених Верховною Радою України;
– стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності як фактора економічного зростання;
– формування Державного бюджету на 2003 р. як бездефіцитного, за винятком витрат цільових фондів, пов'язаних із залученням інвестиційних та інституційних позик;
– надання права Кабінету Міністрів України **використовувати кошти від приватизації державного майна як джерело погашення державного боргу**;
– визначення державних капітальних вкладень на 2003 р. в обсязі не менше 40% коштів, що планується отримати від приватизації державного майна;
– фінансування у складі капітальних видатків **програм місцевого значення у рівних пропорціях між регіонами**.

Завдання, викладені у цьому документі, містили певні суперечності як між собою, так і з завданнями, що були поставлені Президентом та урядом України і стосувалися формування і реалізації в Україні національної інноваційної моделі. Такі заходи, як вирівнювання податкового навантаження у різних сферах економічної діяльності, пропорційне фінансування державних програм та фінансування у рівних пропорціях видатків за програмами місцевого значення вступали в протиріччя із завданням "*стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності як фактора економічного зростання*", а дозвіл Кабінету Міністрів України використовувати кошти від приватизації державного майна як джерело погашення державного боргу слабо корелюється із фінансуванням капітальних видатків за рахунок приватизації на рівні не менше 40% коштів, отриманих внаслідок приватизації.

Відповідно до положень бюджетної резолюції на **2004 р.** [256] головними завданнями бюджетної політики визнано:

– забезпечення **соціального спрямування державного бюджету**;

– застосування єдиних підходів до розподілу ресурсів на витрати розвитку між головними розпорядниками коштів державного бюджету з виділенням пріоритетів, що потребує обов'язкового розподілу державних капітальних вкладень у розрізі головних розпорядників коштів державного бюджету за відповідними бюджетними програмами безпосередньо в проекті державного бюджету;
– заборона надання державних гарантій суб'єктам підприємницької діяльності – позичальникам кредитів, крім гарантій за кредитами, які надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом із міжнародними фінансовими організаціями, за умови ратифікації Верховною Радою України договорів, за якими надаються такі кредити, за винятком кредитів, передбачених у Законі про Державний бюджет України;
– визначення **пріоритетним напрямом спрямування державних централізованих капітальних вкладень у будівництво і реконструкцію об'єктів житлово-комунального господарства, що мають загальнодержавне або міжрегіональне значення;**
– врахування у проекті державного бюджету на 2004 р. **здійснення державної підтримки вугільної промисловості залежно від результатів діяльності шахтодобувних підприємств** з метою стимулювання приросту видобутку вугілля з урахуванням державного замовлення на вугілля та зниження собівартості.

Визначення саме таких завдань на 2004 р., на нашу думку, значною мірою було обумовлено наближенням президентських виборів і у зв'язку з цим підвищенням соціальної спрямованості бюджету, зокрема, шляхом збільшення соціальних видатків та підтримки таких суспільно значущих галузей, як житлово-комунальне господарство та вугільна промисловість. Про включення до пріоритетних напрямів державної підтримки наукової діяльності, розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв та інфраструктурних проектів у цьому документі мова не велася, що призвело до гальмування розпочатих в країні структурних перетворень.

Особливістю цієї бюджетної резолюції стало **запровадження стратегічного бюджетного планування на середньостроковий період** з метою підвищення ефективності управління державними фінансами, поглиблення застосування програмно-цільового методу. Цим документом також було запропоновано перехід від наявної системи надання пільг і субсидій до **адресної допомоги** окремим категоріям населення, доходи яких нижче розміру прожиткового мінімуму, що давало змогу ефективніше використовувати бюджетні ресурси та посилити контроль за їх витрачанням.

Окремим положенням бюджетної резолюції передбачалося здійснювати облік у складі державного бюджету усіх державних цільових фондів, які створюються за рахунок податків і зборів (обов'язкових платежів), із збереженням їх цільового призначення, а також оптимізувати граничні обсяги видатків на утримання цих фондів.

Відповідно до цієї бюджетної резолюції була підвищена межа перерозподілу ВВП через зведений бюджет та державні цільові фонди: встановлювалося, що перерозподіл валового внутрішнього продукту через зведений бюджет не повинен перевищувати 38 % з урахуванням обліку у складі державного бюджету усіх державних цільових фондів.

Постановою Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на **2005 рік**" [257] було визначено такі пріоритетні завдання:

– термінове подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо **скасування спеціальних (вільних) економічних зон, технологічних парків та спеціальних режимів інвестиційної діяльності** на територіях пріоритетного розвитку **з подальшим спрямуванням додаткових надходжень бюджету на здійснення соціальних видатків**;
– визначення критеріїв розподілу між регіонами та напрямами спрямування коштів субвенцій на виконання інвестиційних проектів і заходів з упередження аварій і запобігання техногенним катастрофам (обсяги цих субвенцій у розрізі об'єктів мають затверджуватися окремими додатками до Закону про Державний бюджет України на 2005 р.; **розподіл коштів субвенцій за об'єктами має проводитися за пропозиціями народних депутатів України із залученням місцевих рад та подальшим погодженням такого розподілу з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.** При цьому кошти субвенції на виконання інвестиційних проектів мають розподілятися насамперед на завершення будівництва пускових об'єктів, продовження розпочатого будівництва у минулих роках та будівництво об'єктів із підготовленою проектно-кошторисною документацією);
– вивчення можливостей щодо запровадження грантів як механізму підтримки наукової діяльності;
– забезпечення соціального спрямування бюджету, що передбачає збільшення обсягів соціальних видатків та їх питомої ваги у загальних видатках бюджету порівняно з 2004 р.;
– забезпечення випереджаючими темпами зростання рівня доходів громадян порівняно з інфляцією з метою підвищення платоспроможного попиту населення.

Бюджетною резолюцією встановлювалося, що частка перерозподілу прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет України у 2005 р. має бути на рівні, не нижчому відповідних фактичних показників за попередні роки. Також було поставлено завдання щодо поширення програмно-цільового методу на планування місцевих бюджетів.

Цією бюджетною резолюцією передбачено скасування СЕЗ, технопарків та спеціальних режимів інвестиційної діяльності, а також спрямування отриманих внаслідок цього додаткових надходжень бюджету на здійснення соціальних заходів. Це, з одного боку, значно вплинуло на інвестиційний клімат в країні та знизило довіру до влади, з другого, – засвідчило зміну ідеології, яка була передбачена у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку України, спрямованій на побудову національної інноваційної моделі.

Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на **2006 рік**" продемонструвала наміри влади повернутися до бюджетної політики, спрямованої на економічне зростання, і передбачала реалізацію таких завдань:

– створення сприятливих умов для розвитку вітчизняного виробника, підприємницької діяльності та інвестиційного клімату, у тому числі шляхом удосконалення спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва, **зменшення податкового навантаження**, упорядкування регуляторних та контролюючих функцій державних органів, у тому числі регулювання цін на енергоносії та товари першої необхідності, а також забезпечення стабільності нормативно-правових засад у процесі діяльності суб'єктів господарювання;
– **спрямування інвестиційної складової бюджету на виконання зобов'язань держави у сфері освіти, культури, науки, екології, медицини, спорту, збереження архітектурної та культурної спадщини, житлового та дорожнього будівництва, житлово-комунального господарства, соціального захисту, аграрного сектору,** сприяння створенню європейських умов кредитування відповідних секторів економіки;
– надання субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток, інвестиційну діяльність, газифікацію населених пунктів, реформування житлово-комунального господарства; визначення у проекті Закону України про Державний бюджет України на 2006 р. критеріїв та напрямів надання таких субвенцій, умов вибору конкретних об'єктів та розподілу цих субвенцій між місцевими бюджетами;

– термінове подання на розгляд Верховної Ради України пропозицій до проекту **Податкового кодексу України** та законопроекту щодо **спрощеної системи оподаткування**, **єдиного соціального внеску**, передбачивши зниження податкового навантаження на фонд оплати праці, зниження ставки податку на додану вартість, а також законопроекти щодо внесення змін до законодавчих актів, які не забезпечені ресурсами бюджету на 2006 р.;
– запровадження мораторію на зміну оподаткування в аграрній галузі; збереження особливостей спрощеної системи оподаткування для сільськогосподарських виробників, які б стимулювали створення робочих місць у сільській місцевості;
– розробка та запровадження механізмів підтримки експортно орієнтованих галузей економіки, у тому числі шляхом укладання міжнародних угод щодо надання кредитів іншим іноземним державам під здійснення товарних поставок з України;
– **вивчення можливостей щодо спрямування коштів від приватизації державного майна на інноваційне інвестування стратегічно важливих підприємств з метою їх технічного та технологічного оновлення**, а також створення нових робочих місць;
– забезпечення **надання детальної розшифровки бюджетних програм у частині видатків розвитку** (у сумі понад 100 тис. грн);
– запровадження з метою гарантування національної безпеки **державної підтримки створення та запровадження потужностей з виробництва нетрадиційних відновлюваних енергоносіїв**, у тому числі біологічного походження (біодизель);
– забезпечення державної підтримки розвитку та запровадження нових технологій у галузі переробки сільськогосподарської продукції, спрямованих на покращання екологічної ситуації;
– забезпечення виконання затверджених державних програм у сфері **енергозбереження**, лісового та водного господарства;
– **чітке розмежування понять "капітальні вкладення", "капітальні видатки" та "видатки розвитку" з метою зіставлення відповідних показників**;
– вивчення можливостей запровадження грантів як механізму підтримки наукової діяльності;
– вивчення можливостей щодо виділення коштів з державного бюджету на реалізацію загальнодержавної програми розвитку малих міст;
– спрямування не менше 30% капітальних вкладень, що визначатимуться у проекті державного бюджету на 2006 р., на фінансування

будівництва, добудови та проведення капітального ремонту об'єктів соціальної сфери в сільській місцевості;
– надання субвенції місцевим бюджетам на оновлення рухомого складу комунального транспорту.

Зауважимо, що частина завдань, які ставилися на поточній рік у бюджетній сфері, була повторенням положень, передбачених нормативними документами, підготовленими на початку століття, частина – конкретизувала пріоритетні напрями витрачання бюджетних коштів та передбачала удосконалення бюджетного механізму.

Формування основних напрямів бюджетної політики на **2007 р.** проходило одразу ж після завершення чергових виборів до Верховної Ради України в умовах зміни як парламентської, так і урядової команди. Як наслідок, до них було включено чимало нових принципів бюджетної політики. Основними завданнями бюджетної політики, визначеними Кабінетом Міністрів України, які стосувалися реалізації стратегії економічного зростання, були такі:
– забезпечення реальної збалансованості бюджету;
– виконання програм енергозбереження;
– сприяння розвитку підприємницької діяльності.

Головними параметрами бюджетної політики мало стати збереження частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет на рівні, що не перевищує визначеної на 2006 р.; розширення бази та вирівнювання умов оподаткування внаслідок скасування пільг; удосконалення структури бюджетних видатків на науку, а також номенклатури та обсягів державного замовлення на науково-технічні розробки в умовах переходу економіки України на інноваційну модель розвитку.

Верховна Рада, розглядаючи пропозиції уряду, внесла до них певні корективи та включила до бюджетної резолюції додаткові заходи, що були спрямовані на забезпечення прискорення темпів та якості економічного зростання в Україні [278]. Серед них слід виокремити такі:
– формування бюджету-2007 на стабільній податковій базі з **поступовим зниженням фіскального навантаження на економіку** з урахуванням недопущення скорочення соціальних видатків;
– **зниження частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет України** у 2007 р. до 30%;
– застосування механізмів реалізації ефективних інвестиційних та інноваційних проектів із збереженням режиму оподаткування, який діяв до 1 квітня 2005 р., забезпечивши жорстке регламентування порядку їх реалізації і посилення державного контролю за виконанням, розгляд можливостей щодо затвердження нових проектів;

– розвиток законодавчого забезпечення банківського експортного кредитування, державної підтримки модернізації інвестиційного середовища та розвитку інфраструктури ринків капіталу на базі національних наукових розробок та новітніх технологій;
– пріоритетне спрямування державних капітальних вкладень на реформування житлово-комунального господарства, зокрема на удосконалення системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринках житлово-комунальних послуг, створення умов для технічного переоснащення об'єктів життєзабезпечення населених пунктів;
– підтримка за рахунок бюджетного фінансування суб'єктів господарювання та реалізація бюджетних програм, які пов'язані із здійсненням прикладних досліджень у галузях економіки та створюють умови для прибуткового господарювання, переважно на зворотній основі;
– **включення до переліку захищених статей видатків** загального фонду Державного бюджету України на 2007 р. видатків **на підготовку кадрів вищими навчальними закладами I–IV рівнів акредитації, фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки**;
– **удосконалення системи оцінки ефективності бюджетних програм** на основі показників їх виконання;
– упорядкування структури та назв бюджетних програм, виходячи з необхідності забезпечення відповідності бюджетних програм основним повноваженням головного розпорядника, підвищення якості реалізації бюджетних програм та досягнення їх кінцевої мети.

Наведені додаткові заходи свідчать про бажання зорієнтувати бюджетну політику на забезпечення економічного зростання на базі переважного використання досягнень науки, знань та інноваційних технологій.

Аналіз бюджетних резолюцій, які розроблялися і затверджувалися Верховною Радою України з метою обґрунтування основних положень бюджетної політики на кожний бюджетний період, показав, що ці документи значною мірою конкретизували принципи формування та розподілу бюджетних коштів за окремими сферами або статтями, передбачали заходи, спрямовані на бюджетне реформування в Україні, яке розпочалося на початку 1990-х років.

У цілому бюджетні резолюції стали необхідною правовою базою, яка забезпечувала вихідні умови і правила реалізації поступово запроваджуваних перетворень у бюджетній політиці України, сприяли удосконаленню процесів формування, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів

через бюджетну систему. У цих документах розставлялися основні акценти стосовно джерел формування доходів у частині визначення податкових надходжень, а також визначалися пріоритети бюджетної політики та окремі напрямки її реалізації.

Водночас існує необхідність подальшого їх удосконалення як з точки зору формату та структури, так і з точки зору включення до них додаткових показників та індикаторів, що визначають орієнтири бюжетної політики на наступний рік та середньострокову перспективу. Зокрема, це стосується показників, які регулюють політику формування доходів бюджету (запровадження стимулюючих заходів для розвитку тих чи інших видів діяльності), а також політику у сфері видатків з урахуванням пріорітетних напрямів діяльності, що забезпечують реалізацію концепції технологічного прориву.

На думку українських науковців **М. М. Єрмошенка**, **С. А. Єрохіна**, **І. О. Плужникова** та ін., в умовах реалізації в Україні стратегії сталого економічного зростання основою бюджетної політики на середньострокову перспективу мають стати такі принципи:

– створення сприятливих умов для пріоритетного розвитку галузей виробництва, які забезпечують зростання та підвищення життєвого рівня населення;
– підтримання та стимулювання господарської діяльності підприємницьких структур різних форм власності з метою запобігання їхній збитковості та збільшення обсягів власних фінансових ресурсів, а також створення додаткових робочих місць;
– пошук і постійне вдосконалення форм та методів мобілізації і використання фінансових ресурсів держави задля забезпечення відповідних європейському рівню соціальних гарантій через зростання прожиткового мінімуму і на цій основі – мінімальної заробітної плати, різних видів соціальної допомоги та соціального забезпечення;
– забезпечення раціонального використання природних ресурсів, заборона технологій, що становлять загрозу для здоров'я людини [129, с. 178].

Реалізація цих та інших принципів бюджетної політики, спрямованої на забезпечення прискореного економічного зростання, серед яких можна виокремити стимулювання розвитку наукоємних ресурсозберігаючих виробництв, розвиток людського капіталу, розбудову сучасної ринкової інфраструктури, стимулювання інновацій тощо, потребує визначення не лише якісних, а й кількісних індикаторів, за якими можна вимірювати відповідність діяльності уряду у бюджетній сфері напрямам і завданням бюджетної політики, що потребує внесення відповідних змін до формату та структури бюджетних резолюцій.

### *Бюджетна політика економічного зростання та її реалізація в Україні*

На думку російських науковців **С. А. Анісімова** та **В. А. Максимова** [8, 9], первинною у фінансовій політиці є політика бюджетних витрат. У свою чергу, податкова політика повинна визначатися залежно від політики витрат, тобто виходячи з необхідності здійснення витрат, що передбачені державою, по-перше, для виконання нею власних функцій, по-друге, для реалізації державних цільових програм, сформованих у відповідності зі стратегією соціально-економічного розвитку на довгострокову перспективу. Проте на сьогодні в Україні здебільшого використовується практика формування бюджетних витрат залежно від поточних питань, які намагаються вирішити уряд та окремі народні депутати на певному проміжку часу. Такий підхід до податково-бюджетної політики є хибним за своєю суттю і не може забезпечити економічне зростання навіть при наявності пріоритетів економічного розвитку та за умов, коли частка бюджетних витрат у ВВП навіть випадково перебуває у межах, які сприяють зростанню економіки.

Якщо розглядати бюджетну політику, що здійснювалася урядами України протягом останніх шести років, за її функціональними складовими (політика у сфері: державних доходів, державних видатків, державного боргу та міжбюджетних відносин) з огляду на необхідність реалізації в Україні стратегії прискореного економічного зростання на базі концепції технологічного прориву, можна дійти певних висновків.

Політика **у сфері державних доходів**, особливо останніми роками, характеризувалася стійкою тенденцією до збільшення податкового навантаження на економіку (рис. 8), забезпеченням його рівномірного розподілу між окремими суб'єктами господарювання, скороченням та/або уникненням пільг і стимулюючих режимів господарювання, підсиленням податкового адміністрування. Водночас нормативними документами (Послання Президента України до Верховної Ради України, урядові програми і навіть бюджетні резолюції) з року в рік декларувалася необхідність зменшення податкового навантаження, забезпечення сприяння та державної підтримки окремим видам економічної діяльності, додержання стабільності та передбачуваності змін до податкового законодавства тощо. Тобто, з одного боку, ми бачимо невідповідність задекларованих у нормативних актах принципів реально здійснюваній політиці уряду у бюджетній сфері, з другого, – спостерігаємо запровадження політики у сфері формування доходів бюджету, яка стримує підприємництво та інвестиції, а також по-

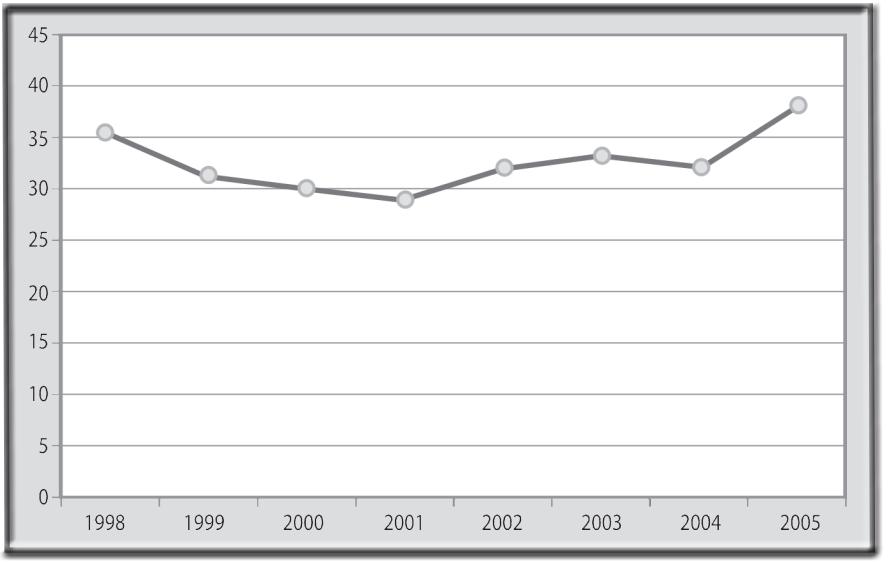



**Рис. 8. Динамика рівня податкового навантаження за 1998–2005 рр.**

збавляє державу важелів впливу на формування макроекономічних пропорцій, що створюють основу для стійкого та якісного економічного зростання.

Політика **у сфері видатків бюджету** також потребує удосконалення з огляду на необхідність забезпечення прискореного економічного зростання у частині структури видатків та механізмів державної підтримки певних видів діяльності та/або певних територій. Обсяги державних інвестицій в минулі роки були недостатніми і не давали змоги здійснювати будь-який вплив як на формування структурної політики держави, так і на створення та/або підсилення "проривних" напрямків; впровадження інновацій мало стійку тенденцію до зменшення (рис. 9). Щодо економічного зростання, останні роки можна вважати періодом втрачених можливостей. Адже країна мала певний фінансовий потенціал для проведення активної політики з формування інноваційно-інвестиційної моделі національної економіки, але не скористалася ним.

Таким чином, у 2005–2006 рр. Україна, істотно збільшивши частку державних витрат у ВВП (тобто розмір держави), жодним чином не використала додатково отримані ресурси для стимулювання економічного зрос-

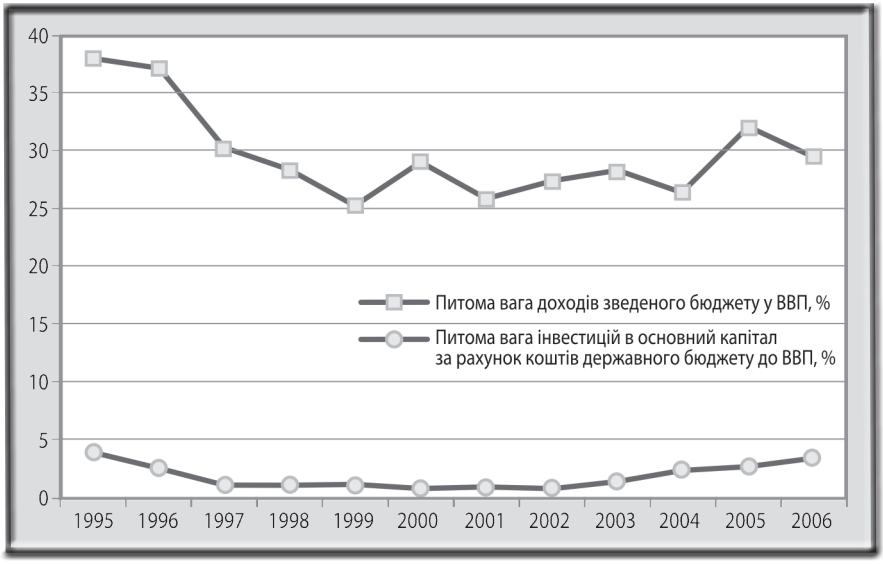



**Рис. 9. Динаміка частки доходів зведеного бюджету України та частки державних інвестицій у ВВП** (за даними табл. 7)

тання. Нераціональна з погляду соціально-економічної перспективи політика державних витрат (вкрай низький рівень видатків на інвестиції, нехтування підтримкою інновацій, відсутність чітко визначених державних стратегічних пріоритетів витрачання державних коштів, нераціональна модель державного управління, висока частка соціальних витрат) вносить певні корективи в експертну оцінку частки державних витрат у ВВП, яку можна вважати пороговою. Водночас є сумнівним, що навіть суттєве підвищення ефективності державних видатків могло би знівелювати зменшення темпів росту ВВП більше ніж на 9% за 2005 р., що все ж таки дає змогу зробити припущення, що досягнута у 2005–2006 рр. частка державних витрат у ВВП перебуває на рівні, близькому до порогового. Але навіть якщо припустити, що ми не досягли порогового рівня, певне зменшення розміру держави піде на користь українській економіці, особливо за умови, коли не існує чіткої обрахованої довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку, яка б дала змогу сконцентрувати поки ще невеликі обсяги фінансових ресурсів на розвиток "проривних" напрямків.

Враховуючи проголошений у бюджетній резолюції на 2007 р. намір знизити рівень перерозподілу ВВП через бюджет до 30% є позитивним явищем. Але, з огляду на необхідність збереження обсягів надходжень до

державного бюджету на рівні, який дає змогу підтримувати наявні соціальні та інші витрати, на нашу думку, необхідно знижувати податкове навантаження не рівномірно на усіх суб'єктів господарювання, а диференційовано, стимулюючи розвиток певних видів діяльності, які мають стати прорівними напрямками та пожвавити бізнес у відповідних сферах, підвищити його ефективність і, відповідно, збільшити надходження до бюджету.

Беручи до уваги надзвичайно високий рівень фізичної та моральної зношеності основних виробничих фондів, практично в усіх галузях економіки в Україні досить гостро стоїть проблема вкладання коштів в основний капітал. Така тенденція є реальною загрозою подальшого суспільного розвитку. Крім того, досить низький рівень бюджетного інвестування економіки свідчить про орієнтованість держави на здійснення здебільшого поточних витрат, що дедалі ускладнює перспективи реабілітації та модернізації основних фондів.

Аналіз статистичних даних, наведених у табл. 8–10, дає змогу зробити певні висновки.

*Таблиця 8*

**Валові капітальні вкладення,** частка (%) у ВВП

| Країна | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Австрія | 23 | 23 | 21 | 22 | 21 | 21 |
| Білорусь | 25 | 24 | 22 | 27 | 30 | 30 |
| Бразилія | 22 | 21 | 20 | 20 | 21 | 21 |
| Китай | 35 | 36 | 38 | 41 | 43 | 43 |
| Фінляндія | 20 | 20 | 19 | 19 | 19 | 20 |
| Франція | 20 | 20 | 19 | 19 | 19 | 20 |
| Угорщина | 30 | 26 | 25 | 24 | 25 | 24 |
| Польща | 25 | 21 | 19 | 19 | 20 | 19 |
| Російська Федерація | 19 | 22 | 20 | 21 | 21 | 21 |
| Туреччина | 25 | 17 | 21 | 23 | 26 | 25 |
| **Україна** | **20** | **22** | **20** | **22** | **19** | **19** |
| Європа і Центральна Азія | 23 | 22 | 22 | 22 | 23 | 23 |
| Країни з високим рівнем розвитку | 22 | 21 | 20 | 20 | 20 | … |
| Країни з середнім рівнем розвитку | 25 | 24 | 24 | 25 | 27 | 27 |
| Країни з низьким рівнем розвитку | 23 | 23 | 24 | 25 | 27 | 29 |
| Світ у цілому | 22 | 21 | 21 | 21 | 21 | … |

Джерело: World Development Indicators database – http://devdata.worldbank.org/data-query.

*Таблиця 9*

**Прямі іноземні інвестиції (чисте надходження) на одну особу,** дол. США

| Країна | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Австрія | 1065 | 738 | 39 | 909 | 614 | 1100 |
| Білорусь | 11,9 | 9,6 | 24,7 | 17,2 | 16 | 31 |
| Бразилія | 192 | 130 | 95 | 57 | 98 | 81 |
| Китай | 30 | 34 | 38 | 41 | 42 | 60 |
| Фінляндія | 1825 | 747 | 1631 | 687 | 932 | 758 |
| Франція | 718 | 853 | 839 | 717 | 408 | 1161 |
| Угорщина | 169 | 259 | 286 | 250 | 461 | 638 |
| Польща | 239 | 150 | 108 | 108 | 337 | 251 |
| Російська Федерація | 18 | 17 | 24 | 55 | 107 | 105 |
| Туреччина | 14 | 47 | 14 | 22 | 40 | 136 |
| **Україна** | **11** | **16** | **14** | **29** | **36** | **165** |
| Європа і Центральна Азія | 61 | 66 | 74 | 75 | 79 | 156 |
| Країни з високим рівнем розвитку | 1401 | 649 | 576 | 427 | 507 | 686 |
| Країни з середнім рівнем розвитку | 53 | 55 | 47 | 46 | 65 | 84 |
| Країни з низьким рівнем розвитку | 4,3 | 4,8 | 5,5 | 5,7 | 7 | 8 |
| Світ у цілому | 249 | 131 | 112 | 91 | 114 | 151 |

Розраховано: World Development Indicators database – http://devdata.worldbank.org/dataquery.

Частка валового внутрішнього продукту, яку Україна спрямовує на інвестування, перебуває на рівні, співставному з рівнем європейських країн, а також Росії та Польщі.

Обсяг прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну людину поступово збільшується, проте залишається значно нижчим, ніж у середньому для країн із середнім рівнем розвитку, до яких належить Україна (табл. 9).

Частка бюджетних інвестицій у загальному обсязі інвестицій на кінець 2005 р. становила 8%, що не дає змоги державі відігравати активну роль у реалізації стратегічних завдань розвитку. Таку саму частку державних інвестицій мають Вірменія і Киргизстан, ще меншу (4%) – Азербайджан. Для порівняння: у Російській Федерації держава інвестує 20%, а у Білорусі – 27% від загальних інвестицій (табл. 10). Питома вага інвестицій в основний капітал за рахунок коштів Державного бюджету в Україні становить 2,6% ВВП за 2005 р. Між тим, *"за оцінкою МВФ, у середньому у розвинених*

*Таблиця 10*

**Обсяг інвестицій за усіма джерелами фінансування в основний капітал у країнах СНД, %**

| Країна | Роки | Усього | У тому числі за рахунок | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | бюджетних коштів | власних коштів підприємств та організацій | коштів іноземних інвесторів | коштів населення | інших джерел |
| Білорусь | 2005 | 100 | 25,8 | 44 | 2,8 | 7,9 | 19,5 |
| | 2006 | 100 | 26,6 | 42,8 | 1,9 | 7,6 | 21,1 |
| Казахстан | 2005 | 100 | 11,7 | 53 | 23,9 | 3,1 | 8,3 |
| | 2006 | 100 | 12,4 | 56 | 19,7 | 4 | 7,9 |
| Киргизія | 2005 | 100 | 7,6 | 37,5 | 26,7 | 26,6 | 1,6 |
| | 2006 | 100 | 8,2 | 36,9 | 17,1 | 35,4 | 2,4 |
| Російська Федерація | 2005 | 100 | 20,7 | 45,1 | 5,2 | – | 29 |
| | 2006 | 100 | 19,8 | 44,3 | 6,1 | – | 29,8 |
| Таджикистан | 2005 | 100 | 32,9 | 13,5 | 26,7 | 10 | 16,9 |
| | 2006 | 100 | 41 | 8,8 | … | 10,9 | … |
| Узбекистан | 2005 | 100 | 12,7 | 60,3* | 19,2 | … | … |
| | 2006 | 100 | … | … | … | … | … |
| Україна | 2005 | 100 | 9,7 | 57,4 | 5,0 | 3,3 | 27,5 |
| | 2006 | 100 | 9,8 | 57,8 | 3,7 | 9,7 | 19 |

* Включаючи кошти населення.

Джерело: Статкомітет СНД – http://www.cisstat.com/rus/index.htm; Міністерство економіки України – http://me.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=102280&cat_id=102278.

*країнах рівень державних інвестицій становить близько 3,7% ВВП, або 15% всього обсягу інвестицій …для країн з високою нормою збереження – 26% ВВП (Японія) і нових індустріальних країн Азії – 29% ВВП"* [64, с. 355].

Виходячи з постулатів економічної теорії і практики, успішний розвиток економіки будь-якої країни завжди ґрунтується на інвестиційній основі. Саме оновлення основного капіталу є запорукою сталого економічного розвитку суспільства. Наведені якісні (співставні) характеристики розвитку інвестиційних процесів в економіці України свідчать про недостатню увагу уряду до державного інвестування й необхідність пошуку реальних джерел накопичення та шляхів ефективного використання інвестиційних ресурсів з метою забезпечення відновлення та модернізації основних виробничих фондів, у тому числі за рахунок бюджетних інвестицій.

Як відомо, існують дві протилежні концепції інвестиційного розвитку, що різняться роллю держави у формуванні інвестиційної політики. Перший підхід заснований на запереченні участі держави в інвестиційних процесах, враховуючи, що державні інвестиції не є обов'язковими, і лише ринок може оптимально відрегулювати ситуацію. Другий підхід передбачає надзвичайно важливу роль держави у формуванні інвестиційної політики. Очевидно, ці дві протилежні позиції ніколи не проявляються у чистому вигляді, а застосовуються у певній комбінації.

На думку російських науковців **В. Полтеровича** та **В. Попова,** *"в ринковому господарстві участь держави в інвестиційному процесі реалізується за двома основними напрямами. Держава як:*

- *безпосередній суб'єкт інвестиційної діяльності – інвестор, користувач інвестицій, а також в інших формах (гаранта, посередника);*
- *системостворюючий інститут, що забезпечує нормативно-правове, інституціональне і економічне середовище для всіх учасників інвестиційного процесу"* [242, с. 349].

В Україні потребують розвитку та удосконалення обидва напрями: як удосконалення форм і методів державного інвестування, так і розвиток законодавчого середовища сприяння інвестиціям.

Проблемним питанням є забезпечення оптимального співвідношення між державними та приватними інвестиціями. Як зазначається у Передмові до матеріалів Круглого столу, проведеного московським Інститутом міжнародних економічних і політичних досліджень Російської академії наук на тему "Державні інвестиції у ринковій економіці: обмеження і можливості", *"суперечка, які інвестиції найефективніші – приватні чи державні – поза часовими рамками і аналізу стану економіки країни …вза-*

*галі немає сенсу. Ніхто не сперечається, що в класичній теорії, при нормальній урівноваженій ситуації в економіці домінують приватні інвестиції, і тому інвестиційне втручання держави не потрібне і не ефективне. Але що робити, якщо рівновага суттєво порушена і необхідна мобілізація держави для виконання завдань, пов'язаних з виживанням країни, розв'язанням найважливіших соціальних проблем, підсиленням позицій у світовому господарстві, здійсненням чергового технологічного прориву? На мій погляд, історія дала на це питання недвозначну відповідь*" [65].

*Водночас "ступінь державної участі в інвестиційній діяльності має об'єктивні межі. Ці межі, з одного боку, обумовлені реальними фінансовими можливостями, а з другого, – тим, що присутність держави в економіці повинна сприяти притоку приватних інвестицій, а не їх витісненню"* [64, с. 351]. Виходячи із зазначеного, в країнах розвиненої ринкової економіки дедалі більшого розповсюдження набуває практика співробітництва держави і бізнесу у реалізації масштабних інвестиційних проектів, зокрема інфраструктурних, на основі їх часткового інвестування.

Вважаємо, що така позиція є найприйнятнішою для України, яка не має на сьогодні ні чіткої обґрунтованої стратегії розвитку, ні стабільного законодавства, у тому числі у сфері інвестицій, ні більш-менш ефективних механізмів накопичення та вкладання інвестиційних коштів, ні дієвих механізмів контролю за їх використанням.

Сподіваємося, ні у кого не викликає сумніву, що в сучасних умовах в Україні надзвичайної ваги набуває роль держави у формуванні та впровадженні ефективної інвестиційної політики. Причому це завдання є невідкладним і, так би мовити, критичним для нашого суспільства. Особливо з огляду на стан основних фондів практично в усіх сферах економіки, технічну та технологічну відсталість, затратність, неконкурентність виробництва.

І ще одне важливе доповнення. Якщо говорити про критерії ефективності здійснення інвестування для держави і для приватних інвесторів, то це часто різні критерії. Кінцева ефективність інвестиційної діяльності держави не пов'язана лише з отриманням прибутку, а швидше має втілювати суспільні інтереси нерідко у досить далекій перспективі. Це, звичайно, соціальні інвестиції, які є прямою цільовою функцією держави. Але можна навести і безліч інших прикладів невідкладних інвестиційних потреб суспільства, на які аж ніяким чином не "претендуватимуть" приватні інвестори. Усім відома сьогодні ситуація у житлово-комунальному господарстві України. Надзвичайно високий рівень зношеності та застарілості основних виробничих фондів, висока витратність виробництва, ненадійність та низька якість надаваних послуг, звідси: низька якість (шкідливість) питної

води; завдання серйозної шкоди довкіллю (особливо водоймищам) внаслідок нерозв'язаності проблем утилізації побутових відходів та належного очищення каналізаційних стоків. Отже, очевидно, що для вирішення таких питань навряд чи можна буде обійтися без участі держави.

Слід зауважити, що державні інвестиції відігравали значну роль у становленні економік, особливо це стосується нестабільних та недостатньо визначених періодів. А такі періоди були характерні у певні історичні часи для усіх країн. Уже стали класичними приклади державного регулювання та інвестування у таких країнах, як:

- *Німеччина у повоєнний період*. Відродження країни відбувалося за рахунок державного планування та інвестування з використанням коштів, що надходили за планом Маршалла (Західна частина) та допомоги з Радянського Союзу (Східна частина) [237].
- *Повоєнна Японія*. Держава досить жорстко займалася реорганізацією економіки, інвестуючи у пріоритетні галузі [389].
- *Франція.* Розвиток країни тривалий час відбувався при активній спрямовуючій ролі держави через механізм індикативного планування на середньострокову перспективу. Саме держава здійснювала економічне регулювання і брала активну участь в інвестуванні економіки [390]. "*Роль індикативного планування полягала не лише в тому, щоб дати підприємствам орієнтири на майбутнє. Індикативні плани допомагали налагодити діалог уряду і суспільства, забезпечити узгодженість урядової політики і поведінки приватних власників*" [242, с. 18].
- *Китай.* Держава відігравала ключову роль при переході економіки на ринкові принципи. Здійснювалися великі обсяги державного інвестування, у тому числі за рахунок залучених державою коштів [388].

Ці приклади можна продовжувати.

Водночас не можна не погодитися з думкою російського науковця **В. Горегляда** про те, що *"не слід примітивно оцінювати ступінь участі держави в інвестиційному процесі лише обсягом прямих державних інвестицій... Держава не може і не повинна брати на себе питання забезпечення економічного росту лише за рахунок державних інвестицій, але може і повинна підкріпляти фінансовими ресурсами позитивні зміни структури виробництва"* [61, с. 19].

Зауважимо, що більшість країн у своєму розвитку проходили періоди, коли держава опинялася перед необхідністю здійснювати активні фінансові вкладення – для стабілізації, реструктуризації економіки, підтримки певних галузей та сфер діяльності, забезпечення технологічних проривів

тощо. У процесі виходу країн на стабільні та успішні позиції розвитку функції держави набували яскраво вираженої соціальної спрямованості, а функції економічного регулювання, у тому числі регулювання інвестиційної діяльності, як правило, починав виконувати ринок. Таким чином, держава поступово зосереджувалася на виконанні ролі системоутворюючого інституту, забезпечуючи сприятливе середовище для всіх учасників інвестиційного процесу.

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що **сучасний період розвитку української економіки потребує активної участі держави як у формуванні інвестиційного середовища, так і у прямому інвестуванні, що потребує подальшого удосконалення бюджетної політики у напрямку підсилення її ролі у здійсненні державних інвестицій.**

Безпосередня участь держави у здійсненні інвестицій може відбуватися у таких напрямах:

– розробка, затвердження і фінансування державних цільових програм;
– розробка, затвердження і фінансування інвестиційних проектів, здійснюваних за рахунок бюджетних коштів;
– формування переліку об'єктів будівництва та об'єктів технічного переоснащення для державних потреб і фінансування їх за рахунок коштів державного бюджету;
– надання державних гарантій для інвестиційних проектів, що фінансуються за кошти міжнародних фінансових організацій;
– надання допомоги щодо оплати відсотків за кредитами по інвестиційних проектах, що фінансуються за кошти міжнародних фінансових організацій;
– виділення на конкурсній основі певного обсягу бюджетних коштів для реалізації інвестиційних проектів на умовах платності за використання бюджетних коштів та їх вчасного повернення;
– проведення експертизи інвестиційних проектів, при реалізації яких у тій чи іншій формі використовуються державні кошти;
– контролювання процесу реалізації інвестиційних проектів, що виконуються з використанням бюджетних коштів;
– контролювання цільового використання бюджетних коштів у межах реалізації державних цільових програм;
– випуск облігаційних позик, гарантованих державою цільових позик;
– залучення недержавних коштів для реалізації інвестиційних проектів;
– розвиток приватно-державного партнерства при здійсненні державних інвестицій.

На сьогодні державні інвестиції в Україні здійснюються у таких основних формах, як капітальні видатки (видатки розвитку) державного та місцевих бюджетів, бюджетне фінансування державних цільових програм, а також інвестиційні вкладення за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Проте залишаються актуальними питання забезпечення ефективності бюджетних інвестицій, що обумовлюється такими основними чинниками:

– відсутністю визначеності у пріоритетах державного інвестування;
– недостатньою обґрунтованістю та прогнозованістю державних інвестицій;
– неспроможністю відповідних виконавчих структур ефективно адмініструвати інвестиційні проекти, здійснювані за державні кошти;
– постійним недофінансуванням (порівняно з планами) інвестиційних проектів, що заморожує вкладені державні кошти і відкладає отримання очікуваного ефекту;
– низькою дисципліною щодо цільового використання державних коштів з метою інвестування і т. ін.

Зазначені чинники знижують або взагалі зводять нанівець суспільний ефект від бюджетних інвестицій, що потребує значного удосконалення та розробки нових підходів до державного інвестування.

Що стосується політики **у сфері державного боргу**, то, незважаючи на задекларовані наміри щодо заохочення запозичень на видатки розвитку, значною мірою вони використовувалися безпосередньо на покриття дефіциту бюджету внаслідок необґрунтованого з точки зору економічної спроможності держави рівня соціального забезпечення. Уперше у проекті бюджету на 2007 р. обсяги видатків інвестиційного характеру значно перевищили обсяг дефіциту бюджету, що, безумовно, є позитивним фактором.

❋ ❋ ❋

Наведений аналіз бюджетної політики України у XXI ст. здійснено на підставі підходу, запропонованого **Т. М. Ковальовою** та **С. В. Баруліним** [125], відповідно до якого бюджетна політика характеризується такими показниками:

1. Масштабністю та довготерміновістю мети і завдань (стратегічна і тактична).
2. Залежно від пріоритетів цільової спрямованості (дохідна, видаткова, контрольно-регулююча, комбінована).
3. Залежно від стратегічної спрямованості (стимулююча або стримуюча).

Розглядаючи бюджетну політику України під цим кутом зору, слід зазначити, що бюджетна політика, що проводилася протягом останніх років в Україні, за формою може бути визнана стратегічною, а по суті є тактичною. Ознаки стратегічності цій політиці надають завдання, що формулювалися у Посланнях Президента України до Верховної Ради України "Україна. Поступ у XXI століття" та "Європейський вибір". Але, якщо проаналізувати бюджетні резолюції, що приймалися у вигляді постанов Верховної Ради України за той самий період, то їм бракувало системності і стратегічної направленості. Крім того, принципи формування бюджету та засоби досягнення тих чи інших цілей мали суто тактичний характер, змінюючись з року в рік залежно від того чи іншого уряду. З огляду на інертність економічної, фінансової та бюджетної політики такий підхід не може бути прийнятним.

Якщо розглядати бюджетну політику України залежно від її пріоритетів, то, без сумніву, вона є комбінованою, але з домінуванням дохідного типу. Особливо це було помітно останніми роками, коли урядом здійснювалася політика щодо збільшення будь-яким чином дохідної частини бюджету, іноді навіть на шкоду стратегічним інтересам економічного розвитку. Планування, організація та виконання бюджету в Україні ведеться саме від доходів, під обсяг яких плануються бюджетні видатки та визначаються контрольно-регулюючі функції держави. Якщо вести мову про контрольно-регулюючі функції держави, то тут спостерігалося надлишкове використання методів регулювання та регламентації економіки, яке уособлювалося широким використанням державних замовлень, податкових пільг і санкцій, а також розповсюдженням державного контролю за діяльністю, яка не є лише бюджетною.

У цьому контексті оптимальною можна вважати орієнтацію держави на так звану рівновагову бюджетну політику, "*спрямовану на забезпечення рівновагового співвідношення всіх функцій бюджету, інтересів держави, платників податків, споживачів державних послуг і суспільства в цілому. ...Основними пріоритетними напрямками реалізації такої бюджетної політики можуть бути розробка і впровадження науково обґрунтованих державних соціальних стандартів, упорядкування системи державних замовлень, підвищення частки інвестиційної складової в загальних державних (муніципальних) видатках, скорочення неефективних видатків, оптимізація загального податкового навантаження і ставок основних податків, раціоналізація складу і структури податкової системи і податкових пільг, створення ефективних механізмів розподілу видаткових та дохідних повноважень між бюджетами різних рівнів і*

*міжбюджетного регулювання на базі адекватного Росії бюджетного федералізму*" [155, с. 96]. Майже всі ці завдання тією чи іншою мірою актуальні сьогодні і для України.

Якщо ж вести мову про бюджетну політику залежно від стратегічної спрямованості, то у 2000–2004 рр. її можна визнати переважно стимулюючою, хоч дискусійним є питання про визначення пріоритетів, задля реалізації яких здійснювалося таке стимулювання. Водночас останніми роками бюджетна політика повністю втратила стимулюючу функцію і значною мірою, свідомо чи ні, мала стримуючий для розвитку економіки характер.

Запровадження у бюджетний процес практики складання бюджетних резолюцій надало йому обґрунтованості та передбачуваності. Водночас аналіз бюджетних резолюцій свідчить про необхідність подальшого удосконалення як змісту цього документа, так і процедури його прийняття та урахування їх основних положень у поточному бюджеті. На жаль, бюджетні резолюції не завжди містили заходи, спрямовані на реалізацію положень, передбачених в стратегічних завданнях, сформульованих у Посланнях Президента України до Верховної Ради України та в урядових програмах. У свою чергу, передбачені в бюджетних резолюціях положення також не завжди відображалися у відповідних бюджетах, а зазначені в них заходи здебільшого не виконувалися. Відсутність дієвого контролю за їх виконанням та відповідальності посадових осіб за реалізацію покладених на них завдань зводить нанівець усі напрацювання у цій сфері.

У контексті вдосконалення зазначеного документа, на нашу думку, також існує необхідність подальшого уточнення показників, які в обов'язковому порядку мають у ньому міститися, зокрема, це стосується питань, пов'язаних зі здійсненням впливу держави на соціально-економічний розвиток та його якісні показники.

Так, доцільним було б включити до цього документа такі показники:

– макроекономічні параметри (структурні показники ВВП), які мають стати пріоритетними для бюджетної політики у наступному році;
– пріоритети бюджетних видатків, що відповідають програмі соціально-економічного розвитку країни;
– основні принципи формування політики у сфері доходів бюджету;
– принципи та форми надання державної підтримки окремим видам діяльності та окремим територіям;
– інституційні та структурні перетворення, фінансування яких передбачено здійснити за рахунок бюджету;
– податкові та бюджетні інструменти, впровадження яких передбачається здійснити протягом наступного періоду;

– нормативно-правові акти, підготовка і прийняття яких планується на період, що розглядається.

У межах визначених таким чином завдань, на нашу думку, необхідно поступово перейти до щорічної підготовки бюджетних резолюцій, які б містили принципи бюджетної політики на середньостроковий період з детальнішим описом заходів, які плануються для реалізації в поточному році. Зазначене надасть бюджетній політиці послідовності і системності, підвищить її результативність з огляду на виконання завдань, що формуються у стратегії соціально-економічного розвитку держави.

## Висновки до розділу

Починаючи з 2000 р., Україна проголосила про намір побудови ліберальної моделі економічного розвитку за активної участі держави у процесах переорієнтації економіки на інноваційний шлях розвитку. Перед керівництвом країни було поставлено завдання сформувати Національну інноваційну модель. Утім економічна політика, що декларувалася, і та, що запроваджувалася в Україні протягом останніх шести років, фактично базувалися на різних принципах і підходах, що слабо узгоджувалися між собою. Більшість завдань, сформульованих у нормативних документах високого рівня (послання Президента України до Верховної Ради України, урядові програми), не втілювалися у життя та з року в рік "переходили" з одного документа в інший. А останніми роками певні принципові положення політики реалізації стратегії прискореного економічного зростання на якісно новій технологічній базі, проголошені на початку століття, взагалі були значною мірою відкореговані. Пріоритетом державної політики фактично було визнано підвищення рівня соціального забезпечення населення, створення однакових умов для ведення бізнесу, недопустимості пільгового фінансування та стимулювання певних видів діяльності та/або певних територій. Наукові дослідження, інноваційні розробки фактично здійснювалися у "фоновому" режимі та майже не впливали на формування та реалізацію управлінських рішень. Певного гальмування зазнали процеси розвитку сучасного ринкового інструментарію: майже не зрушила з місця адміністративна реформа, система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій тощо.

Невипадково, що за таких умов економічне зростання, що відбувається в країні, до сьогодні головним чином забезпечується екстенсивними факторами. Потенціал для реалізації стратегії технологічного прориву

майже не задіяний. Немає підходів і механізмів податкової та бюджетної підтримки економічного зростання. Не набули достатнього розвитку сучасні інструменти реалізації впливу держави на перебіг процесів, що відбуваються в економічній та соціальній сферах.

Коливання в економічній політиці країни, відсутність загальноприйнятих стратегічних орієнтирів, єдиної обґрунтованої стратегії соціально-економічного розвитку України на довгострокову перспективу стали одними із суттєвих факторів, які стримують розвиток фінансової політики. Фінансова політика є однією зі складових економічної політики та інструментом реалізації функцій, покладених на державу, зокрема, у питаннях втілення у життя державної стратегії економічного розвитку. За умов відсутності такої стратегії неможливо визначити зміст та інструменти фінансової політики.

Зважаючи на зазначене, першорядними завданнями уряду України на сучасному етапі має стати формування довгострокової економічної політики, здійснення структурної перебудови економіки, приведення її у відповідність з сучасними вимогами глобалізованого середовища, створення ефективної моделі державного управління як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Важливу роль у забезпеченні реалізації цих масштабних завдань відіграватиме фінансова та, зокрема, податково-бюджетна політика.

Аналіз фінансової політики, що здійснювалася останні шість років, з огляду на її відповідність завданням економічного розвитку, дає змогу дійти таких висновків.

У 2005–2006 рр. в Україні відбувалося значне збільшення питомої ваги державних витрат у ВВП, але, на відміну від інших країн, – як тих, що наздоганяють, так і розвинених країн світу, причиною її збільшення стало не усвідомлення необхідності концентрації зусиль на "проривних" напрямках з метою забезпечення економічного зростання і не розуміння необхідності підвищити якість і, відповідно, вартість державного управління, а ліквідація пільгових режимів для розвитку бізнесу та удосконалення податкового адміністрування. На жаль, значне підвищення державних витрат майже не відбилося на фінансуванні державних інвестиційних програм і проектів, підтримці інновацій, науки і освіти, підвищенні якості державного управління в межах адміністративної реформи. Усі отримані додаткові кошти надійшли на виконання завищених з економічного погляду соціальних зобов'язань уряду та призвели до соціального перевантаження економіки і вичерпання ресурсів економічного зростання. Так, у виступі Голови Рахункової палати України **В. К. Симоненка** на засіданні

Верховної Ради України при обговоренні звіту про виконання державного бюджету за 2005 р. зазначалося, що у 2005 р. зростання грошових доходів населення в 7,3 раза перевищили приріст валового внутрішнього продукту, а темпи зростання заробітної плати в 5 разів перевищили темпи зростання продуктивності праці. На його думку, це *"показники тупікового типу господарювання. Зростання економічного росту без розвитку, …реквієм по реальній економіці"* [324].

Сьогодні основними напрямами бюджетної політики на 2007 р. передбачено необхідність збереження стабільності наявного податкового регулювання на певний період зі зменшенням питомої частки державних витрат у ВВП до 30 %. У цілому вважаємо це позитивним явищем. Але з цього приводу існують певні застереження. Так, в умовах, коли не сформовано стратегію економічного розвитку України на довгострокову перспективу, не визначено пріоритетні, "проривні" напрямки, які потребують активної підтримки з боку держави, та не розроблено механізми стимулювання реалізації цих пріоритетів, різке зменшення частки державних витрат у ВВП може мати більше негативних, ніж позитивних наслідків для економіки. Небезпека полягає в тому, що рівномірне зниження податкового навантаження не обов'язково обумовить пожвавлення економічної діяльності, а отже, і збільшення надходжень до бюджету, а швидше матиме наслідком зниження надходжень до бюджету.

Бюджетна політика, що проводилася останніми роками в Україні, теж не позбавлена окремих рис, що повинні викликати занепокоєння у керівництва держави, яка поставила за мету реалізацію стратегії сталого економічного зростання.

По-перше, лише за формою її можна визнати стратегічною, по суті ж вона такою не є. Принципи формування бюджету та засоби досягнення тих чи інших цілей мають суто тактичний характер, змінюючись з року в рік залежно від бачення того чи іншого уряду. З огляду на інерційність економічної, фінансової та бюджетної політики такий підхід не може бути прийнятним.

По-друге, сучасна бюджетна політика за змістом є політикою дохідного типу. Планування, організація та виконання бюджету в Україні здійснюється саме від доходів, під обсяг яких плануються бюджетні видатки та визначаються контрольно-регулюючі функції держави. Як наслідок, у податково-бюджетній політиці спостерігається надлишкове використання методів регулювання та регламентації, яке уособлюється у здійсненні державних замовлень, податкових пільг і санкцій, а також у розповсюдженні державного контролю на діяльність, яка не є лише бюджетною.

По-третє, сьогодні бюджетна політика не має стимулюючого характеру. Якщо у 2000–2004 рр. її можна було визнати переважно стимулюючою, до речі, з огляду на дискусійність питання встановлення пріоритетів, задля реалізації яких здійснювалося таке стимулювання, то останніми роками вона повністю втратила стимулюючу функцію і значною мірою, свідомо чи ні, мала стримуючий для розвитку економіки характер.

Підбиваючи підсумки проведеного аналізу, слід зазначити, що загальні засади удосконалення фінансової політики на середньо- та довгострокову перспективу сьогодні лишилися майже тими самими, що були сформовані ще на початку XXI ст., головними з яких є:

– узгодження бюджетно-податкової політики із завданнями інвестиційної стратегії;
– трансформація бюджетних ресурсів у чинник соціально-орієнтованого економічного зростання, перетворення бюджетного механізму в ефективний інструмент соціально-економічної стратегії;
– зниження податкового тиску, запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності та нагромадження капіталу;
– встановлення балансу між доходами і зобов'язаннями держави;
– перебудова логіки формування державних фінансів з урахуванням необхідності сконцентрувати зусилля передусім на зміцненні фінансів суб'єктів господарювання, юридичних осіб та домашніх господарств.

На особливу увагу заслуговує питання підсилення контролю уряду за виконанням документів нормативно-правового характеру, які мають відбиватися в основному документі, що визначає напрями та орієнтири бюджетної політики – бюджетній резолюції, яка, на нашу думку, збігається з позицією багатьох українських науковців. Власне, цей документ потребує удосконалення як у напрямку подальшого уточнення його структури та показників, які обов'язково мають у ньому міститися, так і у напрямку удосконалення процедури його розробки, затвердження та урахування у проекті бюджету. Зокрема, враховуючи необхідність реалізації стратегії сталого економічного зростання, вважається за доцільне включення до бюджетної резолюції параметрів, які безпосередньо впливають на економічний розвиток:

– макроекономічні показники (структура ВВП, обсяг його перерозподілу через зведений бюджет тощо), на досягненні яких має зосередитися бюджетна політика у поточному році;
– пріоритети бюджетних видатків, що відповідають програмі соціально-економічного розвитку країни;
– основні принципи формування політики у сфері доходів бюджету;

– принципи та форми надання державної підтримки окремим видам діяльності та окремим територіям;
– інституційні та структурні перетворення, фінансування яких передбачено здійснити за рахунок бюджету;
– податкові та бюджетні інструменти, впровадження яких передбачається здійснити протягом наступного періоду;
– нормативно-правові акти, підготовка і прийняття яких планується на період, що розглядається.

Зауважимо, що останні два параметри необхідно включати до цього документа як заходи, які мають забезпечити реалізацію стратегічних орієнтирів бюджетної політики у середньо- та довгостроковій перспективі і які також мають бути окреслені у бюджетній резолюції.

У межах визначених таким чином завдань необхідно поступово перейти до підготовки бюджетних резолюцій, які б містили принципи бюджетної політики на середньостроковий період з детальнішим описом заходів, що плануються для реалізації в поточному році. Це надасть бюджетній політиці послідовності і системності, підвищить її результативність у виконанні завдань, що формуються в стратегії соціально-економічного розвитку держави.

Розділ 3

# МЕХАНІЗМИ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Сучасна система формування бюджету в Україні певною мірою відрізняється від підходів, що використовуються у більшості розвинених європейських країн та навіть від тих, що застосовувалися у царській Росії.

*Перша особливість* полягає в тому, що українська бюджетна політика має переважно дохідний тип, тобто бюджет будується від доходів, а не від видатків. Водночас первинною у фінансовій політиці, особливо при формуванні стратегії економічного зростання, має бути політика бюджетних витрат. У свою чергу, політика доходів має визначатися залежно від політики витрат, тобто виходячи з необхідності здійснення витрат, що передбачені державою, по-перше, для виконання нею своїх функцій, по-друге, для реалізації державних цільових програм, сформованих у відповідності зі стратегією соціально-економічного розвитку на довгострокову перспективу.

Побудова бюджетної політики на базі видатків означає, що планування, формування, затвердження і виконання бюджету здійснюється, виходячи з необхідності реалізації певного обсягу та структури державних видатків відповідно до встановлених державних стандартів, а також планів держави щодо здійснення структурних перетворень в економіці, розвитку певної інфраструктури тощо. Використовуючи видаткову концепцію формування бюджету, *"держава (муніципалітети) повинна в першу чергу визначити обсяг суспільних*

*послуг, їх пропозицію у відносній формі вартості державних видатків і лише після цього визначити ціну їх для суспільства у формі податків, сформувати попит на джерела з урахуванням пропозиції фінансових ресурсів (доданої вартості) для оподаткування з боку платників податків"* [155, с. 77].

Відомо, що реалізація такого підходу потребує досягнення певного рівня розвитку економіки, при якому держава буде спроможна забезпечити соціальні забов'язання та реалізувати першорядні завдання економічного розвитку шляхом планування відповідного рівня доходів та дохідних джерел. "*Економіка має бути готовою до того, щоб надати державі необхідний для неї обсяг фінансових ресурсів для виконання запланованого обсягу виробництва державних благ та послуг*" [155, с. 73]. Першим кроком переходу до видаткової концепції формування бюджету є встановлення в країні оптимального (рівновагового) "*рівня податкового навантаження, при якому держава отримує достатньо дохідних джерел з метою здійснення корисних для суспільства державних видатків, і платники податків згодні майже без шкоди для своїх інтересів віддати державі частину створеної доданої вартості (доходів)*" [155, с. 77].

Зауважимо, що не лише економіка має бути готова до таких підходів, але й суспільство повинно мати відповідні механізми визначення рівня та обсягу державних послуг, які його влаштовують. Так, наприклад, у скандинавських країнах видатки державного бюджету щодо виконання державних послуг значно перевищують видатки, які здійснюються іншими європейськими країнами, що мають такий самий рівень економічного розвитку. Це обумовлено значним обсягом та високою якістю державних послуг, що надаються населенню цих країн.

В Україні економічний розвиток ще не досяг того рівня, за якого можна вести мову про переорієнтацію бюджетної політики на політику видаткового типу, тобто формувати її, орієнтуючись на видатки. Але розвиваючи бюджетну систему та враховуючи завдання щодо забезпечення прискореного економічного зростання вже найближчими роками, нам необхідно підготувати відповідну теоретичну та методологічну базу для переходу до використання сучасних міжнародних стандартів формування бюджетної політики, які необхідно буде запроваджувати на певному рівні розвитку економіки.

*Друга особливість* формування бюджету у багатьох економічно розвинених країнах світу полягає у **відокремленні бюджетних видатків на споживання та на розвиток** і базується на так званій концепції двох бюджетів. Зазвичай родоначальником цієї концепції визнають американ-

ського економіста, теоретика менеджменту, творця концепції інформаційного суспільства **Пітера Ф. Друкера**, на думку якого, успішне лідерство в економіці потребує відповідного планування фінансової діяльності і бюджетної політики, що, у свою чергу, передбачає наявність двох самостійних бюджетів. Перший – звичайний бюджет, кошторис поточних витрат, у якому відбиті витрати на підтримку діяльності на наявному рівні. Другий бюджет – спеціальний бюджет витрат майбутнього (перспективного) розвитку, відмінною рисою якого має бути стабільність *"і в гарні, і в погані часи"* [88]. Утім ще у 1810 р. принципи розподілу бюджету на поточний та інвестиційний (або поточні та стратегічні видатки) були розроблені та частково імплементовані у царській Росії Міністром фінансів, графом **М. М. Сперанським**.

Поділ бюджетів на звичайний та бюджет перспективних витрат має відбуватися як на рівні підприємств, так і на державному рівні. Для підприємств звичайний бюджет, як правило, відбиває 80–90 % усіх витрат організації. Він показує, які мінімальні витрати може собі дозволити підприємство для підтримки діяльності на наявному рівні. На рівні держави співвідношення звичайного (поточного) та бюджету перспективних витрат (інвестиційного бюджету) має бути іншим, воно залежить від національних особливостей і повинне визначатися на основі аналізу макроекономічної ситуації, державної стратегії розвитку, принципів, закладених у бюджетній та інвестиційній політиці. При цьому слід мати на увазі, що бюджет перспективних витрат, призначений для досягнення віддалених цілей розвитку, рідко приводить до позитивних результатів, якщо не підтримується на визначеному рівні протягом досить тривалого періоду. Виходячи з цієї концепції, бюджет країни необхідно формувати у вигляді двох бюджетів: звичайного (поточного) та бюджету перспективних витрат.

## 3.1 Бюджет розвитку як інструмент реалізації концепції двох бюджетів

Концепція двох бюджетів у різних країнах світу реалізується із застосуванням різних інструментів, найвідомішими серед яких є бюджет розвитку, стабілізаційні та інвестиційні фонди, банки розвитку. Кожен з цих інструментів має переваги і недоліки.

На сьогодні в Україні концепція двох бюджетів реалізується у формі бюджету розвитку. Вибір саме цього інструменту забезпечення бюджет-

ної підтримки економічного зростання був обумовлений досвідом Російської Федерації, яка, у свою чергу, взяла за основу підходи, розроблені та частково імплементовані у царській Росії Міністром фінансів, графом М. М. Сперанським.

Принципи розподілу бюджету на поточний та інвестиційний (або поточні та стратегічні видатки) були розроблені і викладені М. М. Сперанським у 1810 р. у "Плані фінансів", опублікованим лише у 1885 р. [64, 155].

План фінансів М.Сперанського і на сьогодні лишається сучасним та надзвичайно корисним документом, принципові положення якого не лише не втратили, але й набули ще більшої актуальності в епоху глобалізації світової економіки та підвищення економічної конкуренції між країнами світу. Так, *"розвиваючи свій план удосконалення фінансів, М.М. Сперанський на перше місце ставив видатки, вважаючи, безумовно, що головне – визначити й упорядкувати функції держави та визначити потребу у відповідних фінансових ресурсах"* [64, с. 635]. На сьогодні ця точка зору стала превалюючою у фінансовій науці багатьох країн світу, але поки що не втілилася в Україні.

Уперше у цьому документі було запропоновано підхід до класифікації видатків бюджету, який передбачав їх розподіл за:

– відомствами;
– ступенем їх необхідності (необхідні, корисні, надлишкові, непотрібні);
– масштабом (загальнодержавні, губернські, окружні, волосні);
– призначенням (звичайні та надзвичайні);
– ступенем стабільності (стабільні і такі, що змінюються).

У контексті нашого дослідження цікавим є розгляд принципу розподілу бюджету на звичайний та надзвичайний, який застосовувався до формування бюджетів у дореволюційній Росії. До звичайного бюджету входили видатки на виконання звичайних державних послуг. До надзвичайного – видатки на оборонні цілі, розвиток інфраструктури, зокрема, залізничне будівництво, а також на подолання надзвичайних ситуацій, дострокову виплату державних запозичень, отримання ключової для функціонування держави приватної власності, фінансування додаткових видатків міністерств та відомств тощо. На дві окремі групи розподілялися не тільки видатки, а й доходи звичайного та надзвичайного бюджетів. Так, до доходів звичайного бюджету входили податки, збори, мито, за рахунок яких фінансуються видатки держави на виконання нею своїх функцій. Доходи надзвичайного бюджету формувалися не із конкретно виділених коштів, а шляхом визначення способів їх отримання. Як правило, до надзвичайних входили доходи від державного майна, державні займи,

кошти, що поверталися в погашення наданих казенних коштів на реалізацію певних проектів, доходи від діяльності державних монополій, інші неподаткові надходження тощо. Відповідно до такого поділу бюджету формувався і бюджетний дефіцит. Загальний дефіцит бюджету визначався як сума дефіцитів (профіцитів) звичайного та надзвичайного бюджетів. *"Дефіцит надзвичайного бюджету, при загальному профіциті сумарного бюджету, був звичайним явищем і не вважався негативним фактором. Такий розподіл бюджету об'єктивно склався в Росії з XIX ст. як бюджетна система самобутного російського капіталізму, що розвивається."* [155, с. 74].

Аналізуючи цей досвід, російські науковці **Т. М. Ковальова** та **С. В. Барулін** пропонують використати його для формування бюджету розвитку в сучасній Росії, враховуючи, що надзвичайний бюджет у розумінні М. М. Сперанського можна вважати бюджетом розвитку. У своєму дослідженні [155, с. 80] вони пропонують саме таким чином будувати бюджет Російської Федерації, консолідуючи його як по вертикалі (зведений бюджет та бюджети федерацій), так і по горизонталі (бюджет поточних видатків і бюджет розвитку). При цьому оптимальна побудова і планування поточного консолідованого бюджету повинна передбачати його бездефіцитність. Для надзвичайного бюджету дефіцитність на певних проміжках часу є прийнятною і може покриватися як з резервних фондів, так і з основного бюджету. Схему розподілу бюджету на бюджет поточних витрат і бюджет надзвичайних витрат представлено на рис. 10.

Застосування такого підходу унеможливить ситуацію, за якої бюджетний дефіцит створюється за рахунок збільшення соціальних видатків, як до останнього часу відбувалося в Україні. Бюджет поточних видатків має бути бездефіцитним та забезпечуватися прогнозованими стабільними доходами у вигляді податкових надходжень. Що ж стосується бюджету розвитку, то його дефіцитність можна покривати як неподатковими надходженнями (приватизаційні надходження, надходження девідендів від державних підприємств тощо), так і за рахунок залучення зовнішніх та внутрішніх запозичень. Капітальні видатки, на фінансування яких спрямовуватимуться відповідні кошти, є накопиченням активів, що приносять дохід, за рахунок якого такі запозичення будуть погашені. У цьому разі дефіцит бюджету в цілому не являтиме небезпеку для фінансової системи та економіки взагалі, якщо він не перевищуватиме певну межу.

Запровадження зазначеного підходу до формування бюджету відповідає основному принципу стратегії сталого економічного розвитку: *"...майбутні покоління не повинні сплачувати поточні витрати, які приносять*

**Рис. 10. Модель розподілу бюджету на бюджет поточних та надзвичайних витрат**

*користь лише нинішньому поколінню, але повинні частково фінансувати інвестиції, що є вигідними як нинішньому, так і майбутньому поколінням"* [64, с. 372].

Схожі підходи використовуються у багатьох країнах світу. Так, *"одним з успішних прикладів ефективного використання державних інвестицій є Німеччина, де чітко виділені поточні й інвестиційні видатки бюджету, встановлено граничний обсяг фінансування бюджетного дефіциту за рахунок кредитів сумою передбачених інвестиційних видатків. Стаття 115 Основного закону країни закріплює принцип використання запозичених коштів лише на державні інвестиції і досягнення економічної стабілізації"* [64, с. 372].

Концепція двох бюджетів широко застосовується в економічно розвинених країнах світу. І хоча там лише у деяких випадках використовується термін та інституційна одиниця "бюджет розвитку", фактично передбачено поділ бюджету на поточний і бюджет розвитку. Так, моделі здійснення державних інвестицій, що використовуються у багатьох країнах світу, передбачають чітке відокремлення поточних та перспективних видатків бюджету; можливість держави впливати як на спрямованість та характер інвестиційних проектів, що реалізуються за державні кошти, так і на умови надання цих коштів; встановлення жорсткого державного контролю за витрачанням відповідних коштів, який, як правило, здійснюється за тими самими процедурами, що і контроль за витратами державного бюджету.

Схожі підходи до організації державного фінансування інвестиційних програм і проектів тією чи іншою мірою реалізуються і у країнах СНД. Так, у **Казахстані** у 2001 р. Стратегічним планом розвитку Республіки було вперше передбачено створення нової структури республіканського бюджету, яка поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. За рахунок поточного бюджету передбачалося фінансувати поточні витрати держави та обслуговування державного боргу [349].

Відповідно до законодавства бюджет розвитку Республіки Казахстан як частина республіканського бюджету формується у складі капітальних видатків і використовується для фінансування інвестиційних програм, зокрема:

– кредитування реального сектору економіки;
– будівництва нових об'єктів в галузях бюджетної сфери;
– придбання сучасного обладнання і технічного оснащення об'єктів бюджетної сфери;
– відродження національно-культурних цінностей.

Звіт про виконання бюджету розвитку щорічно подається до Парламенту Республіки у складі звіту про виконання республіканського бюджету. Тобто у цьому випадку суто інституційно бюджет розвитку розглядається як частина капітальних видатків бюджету і є їх окремою, чітко визначеною структурною одиницею.

**Киргизія** певний час реалізує власну програму державних інвестицій саме з використанням інструменту бюджету розвитку, у межах якого акумулюються кошти на державні інвестиції. Але, на відміну від Російської Федерації та Казахстану, надходження до бюджету розвитку Киргизької Республіки головним чином надходять від міжнародних донорів за рахунок наданих ними кредитних ресурсів та грантів. Власні бюджетні кошти, що використовуються у бюджеті розвитку, становлять приблизно 10 % від його обсягу і формуються за рахунок капітальних вкладень державного бюджету та централізованого фонду подолання бідності.

У цьому контексті цікаво розглянути досвід **Японії** [29, 391], де існує система фінансування пріоритетних інвестиційних проектів за рахунок державних коштів, які в традиційному розумінні цього поняття не є бюджетними коштами. Ця система передбачає наявність спеціального державного інвестиційного фонду під назвою "Програма державних запозичень та інвестицій", кошти якого використовуються для розвитку пріоритетних з точки зору держави виробництв та об'єктів. Ця програма є інструментом реалізації структурної та промислової політики країни.

Такий розподіл коштів в Японії має історичну основу і бере початок з 1878 р., коли вперше було прийнято рішення уряду щодо використання поштових заощаджень для інвестиційного розвитку.

Програма державних запозичень та інвестицій розробляється урядом одночасно з бюджетом на поточний рік, але окремо від нього. Як і щорічний бюджет, Програма державних запозичень й інвестицій щорічно затверджується парламентом країни.

Фінансовими джерелами надходження коштів до цієї програми є:

– поштові заощадження громадян країни;
– заощадження в системі поштового страхування життя;
– кошти пенсійних фондів;
– спеціальні кошти промислового інвестування;
– гарантовані урядом зобов'язання та запозичення.

Оскільки ця програма функціонує на основі зворотності, платності та строковості, додатковими джерелами її поповнення є кошти, що повертаються позичальниками, та відсотки за використання кредитних коштів.

Про увагу уряду Японії до економічного розвитку свідчить той факт, що на сьогодні програма державних запозичень та інвестицій оперує капіталами, які становлять близько 10 % ВВП та ⅔ загальних витрат бюджету.

Тобто на прикладі Японії ми бачимо повне відокремлення коштів програми державних запозичень та інвестицій (у нашому розумінні – бюджету розвитку) від державного бюджету й інституційно, і в частині принципів їх формування та витрачання.

Державний бюджет **Великобританії** поділяється на бюджет поточних доходів і витрат держави та капітальний бюджет [148]. Доходи капітального бюджету формуються за рахунок надходжень відсотків від державних корпорацій і органів влади за надання державних кредитів, від повернення довгострокових кредитів Казначейства, від прибутків емісійного департаменту Банку Англії. До витрат капітального бюджету входять відсотки по державному боргу і управлінню ним, довгострокові кредити на капітальні вкладення корпораціям і органам державної влади.

Зауважимо, що окреме планування поточних та капітальних видатків бюджету використовується у всьому цивілізованому світі і довело свою ефективність як у розвинених країнах світу, так і в країнах Латинської Америки, а також у величезних мегаполісах, зокрема у Нью-Йорку, Токіо, Берліні, Торонто, Сіднеї та ін. [20, 148].

### *Запровадження бюджету розвитку у Російській Федерації*

В Україні в основу концепції двох бюджетів покладено механізм бюджету розвитку. При цьому законодавчо і навіть концептуально він більш-менш виписаний лише щодо місцевих бюджетів. На загальнодержавному рівні означені лише певні риси цього механізму. Той факт, що з моменту прийняття Бюджетного кодексу (2001 р.) в Україні майже нічого не відбувалося у напрямку подальшої конкретизації загальної моделі та основних правил застосування цього механізму, з-поміж іншого можна пояснити і тим, що в Російській Федерації, яка фактично й "спровокувала" використання Україною такого механізму, саме в цей час відбулося певне "охолодження" до бюджету розвитку як механізму економічного зростання: у 2003–2004 рр. дію Федерального закону "Про бюджет розвитку Російської Федерації" [365] було призупинено, а з 1 січня 2005 р. він взагалі втратив силу.

Сьогодні, після широких дискусій про доцільність використання в якості механізму забезпечення економічного зростання Стабілізаційного фонду, у Російській Федерації створено Інвестиційний фонд.

В умовах переходу до політики економічного зростання в Україні аналіз подій, що відбуваються у нашого північного сусіда, уявляється важливим з точки зору вивчення досвіду застосування різних механізмів для забезпечення економічного зростання. У цьому контексті досвід Росії цікавий не лише тому, що і Україна, і Росія мають спільне історичне минуле і почали реформування власних фінансових систем майже з одного й того самого рівня, а й тому, що за останні вісім років Російська Федерація здійснювала досить активну діяльність у застосуванні доволі різних механізмів економічного зростання, яка супроводжувалася широкими науковими дискусіями та обговореннями.

Першою серйозною спробою реалізувати на практиці ідею двох бюджетів у Російській Федерації стало формування **бюджету розвитку** [365]**,** основною метою створення якого було визначено забезпечення ефективного механізму реалізації активної інвестиційної політики держави для досягнення економічного зростання. Бюджет розвитку мав стати основним інструментом реалізації державних інвестиційних пріоритетів і узгодження довгострокових інтересів держави і підприємництва.

Концепцію бюджету розвитку як спеціального інструменту стимулювання економічного зростання було розроблено урядом Російської Федерації разом з Комітетом Державної думи з економічної політики в ході доопрацювання проекту Федерального бюджету на 1997 р. До цієї концепції входила технологія залучення, використання та нагромадження державних інвестиційних ресурсів і ґрунтувалася вона на трьох основних принципах:

– окреме фінансування виконання бюджету розвитку та поточного бюджету;
– використання позикових коштів для фінансування інвестиційних проектів, ефективність яких гарантує повернення позики;
– гарантування безперервності фінансування.

Передбачалося, що механізм виділення державних інвестицій через бюджет розвитку враховуватиме:

– високу економічну ефективність реалізованих проектів;
– частковий характер фінансування і диверсифікованість ризику держави з приватним капіталом;
– конкурсність і зворотність коштів.

Крім того, закріплене в концепції положення про те, що кошти на інвестиційні проекти, що пройшли конкурс, можуть виділятися на умовах закріплення у державній власності частини акцій створюваних акціонерних товариств, надавало бюджету розвитку ознак ефективного інструменту зростання державної власності.

Бюджет розвитку мав стати першим імпульсом до того, щоб зрушити з місця механізм державного інвестування. З його допомогою уряд Російської Федерації планував домогтися як мінімум десятикратної мобілізації коштів приватних інвесторів для фінансування пріоритетних проектів у реальному секторі економіки.

Передбачалося, що формування бюджету розвитку почнеться з 1997 р. До цього часу вже був розроблений законопроект про бюджет розвитку, який розглядався Держдумою у першому читанні 24 січня 1997 р. (*одночасно з розглядом у четвертому читанні проекту Федерального бюджету на 1997 р.*). Однак остаточно Федеральний закон про бюджет розвитку набув чинності лише у листопаді 1998 р. Відповідно до постанови Уряду Російської Федерації "Про оперативне управління бюджетом розвитку Російської Федерації", прийнятої на початку квітня 1999 р., оперативне управління бюджетом розвитку покладалося на Міністерство економіки та Міністерство фінансів Російської Федерації [284]. При цьому Міністерство економіки було відповідальним за аналіз, оцінку та відбір інвестиційних проектів для надання кредитних коштів і державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку, а Міністерство фінансів – за надання державних гарантій за результатами конкурсного відбору інвестиційних проектів.

Спочатку передбачалося, що розпоряджатиметься коштами бюджету розвитку спеціалізована державна установа з повноваженнями кредитно-фінансової організації – Агентство економічного розвитку, на яке покладалися функції спеціального державного банку проектного фінансування. Однак у 1999 р. спеціально для цілей обслуговування бюджету розвитку був створений Російський Банк розвитку (РосБР).

З 1999 р. Російська Федерація розпочала втілювати цей механізм у життя. Так, Законом про федеральний бюджет на 1999 р. бюджет розвитку було затверджено в обсязі 20 775 млн рос. руб. [285]. Джерелами його фінансування визначалися:

– зв'язані іноземні кредити, що одержувалися під гарантії уряду Російської Федерації;
– інвестиційні кредити Міжнародного банку реконструкції та розвитку в сумі 18 400 млн рос. руб.;
– доходи федерального бюджету (за винятком доходів цільових бюджетних фондів і земельного податку) в обсязі 2375 млн рос. руб.

Крім того, додатковим джерелом формування бюджету розвитку на 1999 р. для фінансування конкурсних інвестиційних проектів мали стати кошти, що одержувалися від повернення і сплати відсотків за раніше

здійсненими бюджетними асигнуваннями на умовах зворотності та платності.

Кошти бюджету розвитку передбачалося спрямувати на:

– погашення кредиторської заборгованості за високоефективними конкурсними інвестиційними проектами;
– фінансування підтримки експорту високотехнологічної продукції під укладені контракти, реалізацію програм конверсії оборонного виробництва;
– формування статутного капіталу Російського банку розвитку.

На наступний 2000 р. Законом про Федеральний бюджет були затверджені витрати бюджету розвитку у сумі 26884,8 млн рос. руб. [363]. З них внутрішні джерела становили 3924,8 млн рос. руб. Ці кошти мали направлятися на:

– фінансування високоефективних інвестиційних проектів, включаючи кошти в обсязі 10 % на інноваційні проекти;
– реалізацію інвестиційних програм конверсії оборонної промисловості;
– формування резервного фонду бюджету розвитку під раніше надані державні гарантії, які у випадку їхнього невикористання могли направлятися на погашення кредиторської заборгованості за високоефективними проектами, що пройшли конкурсний відбір.

Однак наприкінці 2000 р. до Закону про Федеральний бюджет Російської Федерації на 2000 р. були внесені зміни, які вилучали практично всі статті, що стосувалися формування і виконання бюджету розвитку. Чинною залишилася лише ст. 150, відповідно до якої за рахунок додаткових доходів у статутний капітал Російського банку розвитку було спрямовано 3000 млн рос. руб. А з 2001 р. ідея двох бюджетів почала оформлюватися у вигляді концепції Стабілізаційного фонду. Така різка переорієнтація на інший механізм участі держави у забезпеченні економічного піднесення відбулася внаслідок значного зростання надходжень від сировинного експорту Російської Федерації і у зв'язку з цим постановкою на порядок денний питання про створення механізму згладжування коливань експортних цін на енергоресурси та накопичення коштів на користь майбутніх поколінь. Оскільки світова практика має приклад використання таких стабілізаційних фондів для реалізації програм державного інвестування, російські управлінці й науковці сконцентрували увагу на дослідженні можливостей використання Стабілізаційного фонду Російської Федерації для цілей забезпечення економічного зростання, розглядаючи цю можливість як альтернативу бюджету розвитку.

Результатом такого розвитку подій стала переорієнтація Російської Федерації на інші інструменти державної інвестиційної політики, а саме – на федеральні адресні інвестиційні програми і федеральні цільові програми, реалізація яких припускала використання коштів федерального бюджету на безповоротній основі [364]. Таким чином, федеральним бюджетом 2001 р. не були передбачені витрати на державні інвестиції щодо реалізації високоефективних конкурсних проектів на поворотній і платній основі. "*При незабезпеченості бюджету розвитку надійними джерелами формування, відсутності відпрацьованої процедури оцінки і конкурсного відбору інвестиційних проектів, грошові кошти, що планувалися для формування і виконання бюджету розвитку, фактично лишалися на папері*" [64, с. 362].

Крім того, не існувало порядку повернення раніше наданих коштів. Зазначені нововведення фактично скасовували механізм формування бюджету розвитку в Російській Федерації. Останню крапку у відмові від використання цього механізму поставило припинення дії Федерального закону "Про бюджет розвитку Російської Федерації" 1 січня 2005 р.

Відмова від інструменту бюджету розвитку при реалізації концепції двох бюджетів була неоднозначно сприйнята російськими науковцями. Частина з них швидко перейшла до обговорення та обґрунтування нових інструментів реалізації політики економічного зростання із залученням державних коштів, таких, як Стабілізаційний фонд та Інвестиційний фонд. Інші зосередили увагу на аналізі перешкод, які виникли при впровадженні логічного і ретельно відпрацьованого механізму бюджету розвитку. Дослідження, проведені в цьому напрямку, ще раз засвідчили, що сама ідея реалізації концепції двох бюджетів через механізм бюджету розвитку, оформлена законодавчо у 1998 р., хоча й потребує певного доопрацювання, є цілком правильною і мала всі підстави бути успішно реалізованою на практиці. Основна причина того, що цей механізм не спрацював і був відхилений як такий, полягала в іншому – відсутності цілеспрямованих і послідовних дій влади щодо забезпечення його практичної реалізації [56].

Так, Міністерство економічного розвитку і Міністерство фінансів Російської Федерації за час, що минув, так і не налагодили оперативного управління бюджетом розвитку. Зокрема, Міністерством фінансів не було розроблено спеціального порядку формування та акумулювання коштів бюджету розвитку на спеціальних рахунках Державного казначейства, як це було передбачено Законом "Про бюджет розвитку Російської Федерації". Починаючи з 1999 р., Міністерство економічного розвитку взагалі

припинило проведення конкурсів з відбору інвестиційних проектів, які мали фінансуватися за рахунок бюджету розвитку, а з 2001 р. формування бюджету розвитку не передбачалося законами про федеральний бюджет на відповідний рік. Негативну роль у цих процесах відіграла і невизначеність функцій Російського банку розвитку як агента уряду Російської Федерації з питань здійснення інвестицій, у тому числі за рахунок бюджету розвитку, та відсутність регламентації його взаємодії з іншими державними установами в процесі реалізації покладених на нього завдань.

Тобто в умовах наявності достатньої законодавчої бази саме відсутність контролю за виконанням положень федерального закону про бюджет розвитку та відповідальності за бездіяльність у забезпеченні заходів з його впровадження, практично звели нанівець виконання функцій оперативного управління бюджетом розвитку.

Всебічний аналіз, проведений Рахунковою палатою щодо реалізації механізму бюджету розвитку в Російській Федерації, підтвердив спостереження науковців про те, що ті недоліки, які призвели до фактичної відмови від цього механізму, мали здебільшого організаційний характер і не свідчили про помилковість самої концепції як такої [281].

Хоча і сама концепція, на думку багатьох російських науковців, потребує певного вдосконалення. Так **О. Березінська**, **А. Марголін** та **С. Семенов** [21, 186] вважають, що однією з причин невдалої реалізації концепції бюджету розвитку стала відсутність єдиного народногосподарського підходу до оцінки економічної ефективності інвестиційних проектів і принципів стимулювання високопродуктивної праці. Власне, принципи формування і використання бюджету розвитку вже заклали відмінності у підходах до фінансування комерційно окупних і соціально спрямованих проектів (*прибуткові проекти передбачалося фінансувати через бюджет розвитку, а соціально спрямовані проекти – за традиційною схемою виконання поточного федерального бюджету*). Серед недоліків визначалося і збереження залишкового принципу формування бюджету розвитку. Внаслідок цього, незважаючи на зовнішню привабливість самої ідеї, обмежені державні кошти, що закладалися в бюджет розвитку, не могли забезпечити істотні позитивні зрушення в інвестиційній сфері. Крім цього, недостатньо ефективним виявився і вибір напрямку використання коштів бюджету розвитку. Так, на умовах інвестиційного конкурсу гарантії за позиками та пряме бюджетне фінансування передбачалося надавати проектам, що мають вищу рентабельність і мінімальні строки окупності, а отже, головними критеріями відбору проектів стали рентабельність і строки окупності, а не пріоритети економічного розвитку.

Але всі ці недоліки не є системними, вони не перешкоджали використанню механізму бюджету розвитку за його цільовим призначенням. Тому і на сьогодні, через п'ять років після втрати чинності Федеральним законом "Про бюджет розвитку Російської Федерації", у наукових колах Росії лунають думки про те, що *"з метою підвищення інвестиційної та інноваційної активності необхідно поновити бюджет розвитку і систему федеральних цільових програм, орієнтованих на вирішення пріоритетних питань модернізації та структурної перебудови економіки та соціальної сфери..."* [55, с. 88].

### *Особливості застосування бюджету розвитку в Україні*

Реалізація концепції двох бюджетів не минула й Україну. Поняття "бюджет розвитку" вперше на високому державному рівні було визначено у Посланні Президента до Верховної Ради України "Європейський вибір" [243] та у Програмі уряду на 2002–2004 рр. [258], в яких, зокрема, було передбачено запровадити, починаючи з 2003 р., подання до Верховної Ради України, разом з проектом Державного бюджету, бюджету розвитку у складі Державної програми соціального і економічного розвитку України.

Сьогодні термін "бюджет розвитку" дуже активно використовується як науковцями, так і практиками в Україні. Але сталого визначення цього терміна досі не існує: чимало дослідників розуміють під ним окрему інституційну одиницю в межах бюджету; деякі вчені і урядовці використовують його для характеристики державного чи місцевого бюджету з точки зору орієнтації на завдання забезпечення економічного розвитку країни. Так, дуже часто і в Україні, і за її межами висловлюються про те, що бюджет того чи іншого року можна вважати бюджетом розвитку. Тут цей термін використовується саме як характеристика відповідного бюджету щодо структури його видатків.

Невизначеність з термінологією спонукає до численних наукових дискусій та значно ускладнює можливості щодо формування фінансових механізмів забезпечення економічного розвитку України.

Слід зауважити, що у законодавстві України терміна "бюджет розвитку" як такого немає. Відповідно до ст. 71 Бюджетного кодексу України [31] це словосполучення використовується лише щодо місцевих бюджетів. Зокрема, зазначеною статтею визначено, що бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів, окреслені можливі його надходження та витрати.

Так, надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів містять:

1) кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
2) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
3) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом (тобто до 21 червня 2001 р.), та відсотки, сплачені за користування ними;
4) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;
5) запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України, крім випадків здійснення короткотермінових запозичень, що передбачено ст. 73 Бюджетного кодексу;
6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) погашення основної суми боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, крім боргу, що утворюється за умов, визначених ст. 73 Кодексу;
2) капітальні вкладення;
3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Статею 74 Бюджетного кодексу регламентовано, що запозичення до місцевих бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку здійснення короткотермінових запозичень, як це передбачено ст. 73 Кодексу. Згідно зі ст. 72 Бюджетного кодексу за спеціальним фондом можуть прийматися з дефіцитом лише бюджет Автономної Республіки Крим та міські бюджети у частині дефіциту бюджету розвитку, який покривається за рахунок запозичень.

Водночас відповідно до п. 5 ст. 63 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [101] визначено, що місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Тобто у такому разі ми маємо дещо інше тлумачення цього терміна. На відміну від Бюджетного кодексу, цим законом передбачено чітке відокремлення бюджету розвитку від поточного бюджету. Статтею 64 Закону (п. 4) зазначено, що у видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачаються видатки поточного бюджету і видатки бюджету розвитку.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 63) доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів. Водночас Бюджетний кодекс не передбачає можливість спрямування до бюджету розвитку місцевих бюджетів частини податкових надходжень, що практично унеможливлює використання відповідного положення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Пунктом 6 ст. 64 Закону встановлено, що кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням, що також відрізняється від відповідних положень Бюджетного кодексу України.

Оскільки Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" був прийнятий у 1997 р. (на чотири роки раніше Бюджетного кодексу України) та відповідно до ст. 1 Бюджетного кодексу саме ним *"регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів"*, у разі виникнення суперечностей між цими законодавчими актами слід послуговуватися положеннями, що закладені у Бюджетному кодексі.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки.

По-перше, законодавство України не дає прямого визначення а ні "бюджету розвитку", а ні "бюджету розвитку місцевих бюджетів". При цьому передбачено наявність у складі місцевих бюджетів бюджетів розвитку місцевих бюджетів, визначено їх доходи і видатки. Тобто фактично в Україні на рівні державного бюджету не існує такої інституційної одиниці, як бюджет розвитку.

По-друге, принципи формування та витрачання коштів бюджетів розвитку місцевих бюджетів, а також процедури управління та контролю за функціонуванням цих бюджетів або взагалі не врегульовані на законодавчому рівні, або недостатньо конкретизовані, що фактично не дає змоги використовувати цей фінансовий інструмент як певний значний важіль впливу держави або органів місцевого самоврядування на економічний розвиток регіонів.

Зовсім інша ситуація спостерігається в зарубіжних країнах, зокрема в країнах СНД, які мали майже однакові стартові умови щодо стану та розвитку бюджетної системи після розвалу Радянського Союзу.

Так, Російська Федерація, плануючи використання механізму бюджету розвитку, ухвалила спеціальний закон про бюджет розвитку [365], який визначив правові та організаційні засади формування та витрачання коштів федерального бюджету, що призначені для здійснення на конкурсних засадах державної підтримки інвесторів, які фінансують високоефективні інвестиційні проекти. Відповідно до п.1 ст. 1 цього закону бюджет розвитку є складовою федерального бюджету, яка формується в частині капітальних видатків та використовується для кредитування, інвестування та гарантійного обслуговування інвестиційних проектів у встановленому законом порядку. Законом було передбачено, що обсяг фінансових коштів, що направляються до бюджету розвитку, встановлюється федеральним законом про федеральний бюджет на черговий фінансовий рік. Тобто Російська Федерація ще у 1998 р. законодавчо закріпила термін "бюджет розвитку" у межах федерального бюджету та правові й організаційні засади його формування й витрачання.

На відміну від законодавства України, у законодавстві Російської Федерації підтримка фінансування інвестиційних проектів у межах бюджету розвитку розглядалася не лише шляхом безпосереднього виділення коштів на реалізацію програм розвитку, а й через надання державних гарантій під реалізацію відповідних проектів. Крім того, видатки бюджету розвитку повинні були здійснюватися лише за умов зворотності, платності та строковості.

Як і в Україні, у Російській Федерації законодавчо були визначені доходи та видатки бюджету розвитку, щоправда, в Україні мова велася лише про бюджети розвитку місцевих бюджетів. Як вже згадувалося, в Україні бюджету розвитку на рівні державного бюджету як правової категорії взагалі немає.

Якщо порівняти підходи Росії та України до формування дохідної частини бюджету розвитку, то російським законодавством, на відміну від українського, передбачалося також надходження до бюджету розвитку коштів від:

– використання і приватизації об'єктів федеральної власності, які створені в результаті фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів бюджету розвитку;
– доходів федерального бюджету від раніше здійснених бюджетних інвестиційних асигнувань на умовах зворотності, платності та строковості;
– відрахування частки надходжень до федерального бюджету від розміщення державних цінних паперів в частині, що встановлюється

федеральним законом про федеральний бюджет на черговий фінансовий рік;
– 50 % коштів від суми перевищення фактично отриманих доходів від зовнішньоекономічної діяльності над доходами від цієї діяльності, що встановлені законом про державний бюджет на відповідний рік;
– інших джерел, передбачених законодавством Російської Федерації.

Тобто джерела надходжень до бюджету розвитку федерального бюджету, передбачені відповідним законом, були досить широкими, що характеризувало державну політику Російської Федерації того часу як таку, що спрямовувалася на забезпечення прискореного економічного зростання.

Зовсім по-іншому у російському законодавстві визначалися і напрями використання коштів бюджету розвитку. Так, грошові кошти бюджету розвитку направляються лише на:
– фінансування інвестиційних проектів, відібраних на конкурсних засадах відповідно до законодавства;
– виконання забов'язань уряду Російської Федерації щодо наданих інвесторам державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку (відповідно до ст. 5 Федерального закону "Про бюджет розвитку Російської Федерації" надання державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку також здійснюється на конкурсних засадах).

Окремо слід зазначити, що відповідно до російського законодавства грошові кошти бюджету розвитку акумулювалися на спеціальних рахунках органів Головного управління Федерального казначейства Міністерства фінансів Російської Федерації і залучення тимчасово вільних грошових коштів бюджету розвитку на фінансові операції, не пов'язані з реалізацією інвестиційних проектів бюджету розвитку, заборонялося.

Законодавством Російської Федерації [365] також були врегульовані питання управління бюджетом розвитку та контролю за його використанням. Так, ст. 4 Федерального закону "Про бюджет розвитку Російської Федерації" визначено, що управління бюджетом розвитку здійснює уряд Російської Федерації шляхом визначення спеціального уповноваженого федерального органу виконавчої влади з такими повноваженнями:
– оперативне управління бюджетом розвитку;
– аналіз, оцінка та відбір інвестиційних проектів для надання грошових коштів та державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку;
– забезпечення узгодженого фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів інвесторів та коштів, що виділяються з державного бюджету;

– надання інвесторам урядом Російської Федерації державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку.

Контроль за виконанням бюджету розвитку (ст. 10 Закону) у частині використання коштів та державних гарантій передбачалося здійснювати аналогічно контролю за виконанням федерального бюджету. Звіт про виконання бюджету розвитку мав подаватися до Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації у складі звіту про виконання федерального бюджету.

З метою визначення чітких і зрозумілих принципів використання коштів бюджету розвитку та запобігання зловживанням у цій сфері в Законі [365] були детально виписані процедури надання державних гарантій та грошових коштів на реалізацію інвестиційних проектів за рахунок бюджету розвитку, чітко визначені умови використання коштів бюджету розвитку. Зокрема, це можливо за умов:

– вищого порівняно з іншими інвестиційними проектами рівня віддачі у федеральний бюджет на кожен карбованець наданих державних гарантій або виділених за рахунок бюджету розвитку грошових коштів;
– наявності у позичальника власних грошових коштів у розмірі не менше, ніж 20 % повного обсягу фінансування інвестиційного проекту, а великих інвестиційних проектів (не менше 50 млн дол. США) – не менше 10 % зазначеного обсягу;
– диверсифікації ризику держави з приватним капіталом (наявність приватних співінвесторів та кредиторів, готових надати кошти на фінансування інвестиційного проекту спільно з державою, у тому числі наявність у інвестора власних коштів, не забезпечених державною гарантією).

Варто ще раз підкреслити, що відповідно до Закону використання бюджету розвитку у Російській Федерації мало здійснюватися лише на зворотній основі. Надання кредитів повинно бути забезпечено власними коштами інвесторів та іншими джерелами фінансових ресурсів. У разі здійснення прямих державних інвестицій в майно комерційних установ обов'язковою умовою є збільшення частки держави у статутному капіталі відповідного суб'єкта господарювання. Повернення позичальниками кредитів, наданих за рахунок бюджету розвитку, та оплата відсотків за користування кредитом, а також повернення коштів від реалізації майна, що використовується як застава при наданні державних гарантій, передбачалося відносити на рахунок бюджету розвитку.

Для кожного окремого інвестиційного проекту мала розроблятися індивідуальна схема його фінансового забезпечення, у тому числі графік пе-

рерахування грошових коштів всіма співінвесторами, обсяги і форми державної участі у фінансуванні проекту та забезпечення зворотності коштів, наданих за рахунок бюджету розвитку. Кредитування інвестиційних проектів мало здійснюватися лише через оплату рахунків на товари, послуги, необхідні для реалізації проекту.

Тобто у Російській Федерації у 1998 р. було законодавчо закріплено модель державного фінансування проектів економічного розвитку, побудовану на комерційних засадах. Від суто комерційного фінансування інвестиційних проектів її відрізняла спрямованість на реалізацію суспільно значущих проектів, використання бюджетних коштів як джерела фінансування інвестиційних проектів та прозора процедура здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів. Нагадаємо, що контроль за використанням коштів бюджету розвитку здійснюється за тією самою процедурою, що й контроль за використанням коштів федерального бюджету.

Зауважимо, що схожі підходи до кредитування інвестиційних проектів (маються на увазі процедурні питання) використовуються в Україні для фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, зокрема Світового банку. На жаль, на здійснення капітальних вкладень за рахунок коштів державного бюджету ця процедура не поширюється.

Окрему увагу слід приділити регламентації законодавством Російської Федерації участі суб'єктів Федерації в реалізації цілей та завдань бюджету розвитку.

Законом визначено, що суб'єкти Федерації беруть участь в програмах, пов'язаних з бюджетом розвитку, через надання висновків, що передбачають зобов'язання про надання державної підтримки інвестиційним проектам, які реалізуються на їх території за рахунок коштів бюджету розвитку. Ці зобов'язання можуть бути реалізовані шляхом надання гарантій від суб'єкта Російської Федерації (повністю чи частково) або участі у співфінансуванні інвестиційних проектів. Урядом Російської Федерації встановлюються категорії інвестиційних проектів, які при поданні заявок на інвестиційний конкурс мають обов'язково надати висновок суб'єкту Федерації про доцільність його реалізації. Тобто передбачається спільна участь держави і суб'єкта Федерації в реалізації суспільно значущих для відповідної території проектів.

Зазначимо, що суб'єкти Російської Федерації також активно використовують механізм бюджету розвитку для реалізації соціально-економічних програм на власних територіях.

❋ ❋ ❋

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

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

Незважаючи на розмаїття зазначених механізмів, у цілому їх можна згрупувати у дві категорії:

– механізми, що використовуються в межах державного бюджету;
– механізми, що функціонують за принципами, закладеними в організацію бюджетного процесу, але в межах окремих інституційних одиниць поза бюджетом.

Ті, що належать до першої категорії, як правило, використовують термін "бюджет розвитку", ті, що до другої, – терміни "державні фонди", "програми", "національні плани" та ін.

Незалежно від інструменту реалізації концепції двох бюджетів, обов'язковими для здійснення фінансування державою видатків перспективного (стратегічного) характеру мають бути:

– визначення дохідних джерел бюджету стратегічних видатків та моделі, що виключає фінансування видатків перспективного характеру за залишковим принципом і у "рваному" режимі;
– наявність чітких і зрозумілих процедур здійснення видатків розвитку з урахуванням їх відповідності стратегії соціально-економічного розвитку та визначених в ній пріоритетів;
– налагодження належного рівня контролю з боку суспільства за видатками розвитку та їх результативністю.

Що стосується України, то тут протягом останніх років концепція двох бюджетів запроваджується у формі бюджету розвитку, визначено термін "бюджет розвитку місцевих бюджетів", зроблено перші кроки щодо нормативного врегулювання запропонованого механізму фінансування ви-

датків розвитку. При цьому а ні концептуально, а ні нормативно не визначено поняття "бюджет розвитку" щодо державного бюджету.

Зауважимо, що термінологічна невизначеність не є головною проблемою, яка гальмує реальне запровадження та розвиток цього механізму в Україні. На сьогодні важливішими є питання визначення на концептуальному рівні принципів та моделі участі держави у забезпеченні економічного зростання як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

## 3.2 Інші інструменти реалізації концепції двох бюджетів

Як зазначалося у попередньому параграфі, бюджет розвитку далеко не єдиний інструмент, який використовується для реалізації концепції двох бюджетів. Чимало країн застосовують інші інструменти для виконання таких завдань. До того ж, деякі інструменти, наприклад, банки розвитку та інвестиційні або інші спеціалізовані фонди спільно із бюджетом розвитку в розумінні, в якому він використовується в Україні та Російській Федерації, можуть бути елементами єдиної моделі бюджетного регулювання економічного зростання.

Протягом останніх років в Україні досить активно обговорюється питання необхідності створення Державного банку реконструкції та розвитку. Про це йшлося у Посланнях Президента України до Верховної Ради України, починаючи з Послання Президента "Україна. Поступ у XXI століття" [244] та в урядових програмах. На цей час у Верховній Раді України зареєстровано законопроект "Про Український банк реконструкції та розвитку" [293]. Але вивчення публікацій та дискусій, що відбувалися у ЗМІ з цього питання, дає підстави зробити висновок, що багато хто Банк розвитку сприймає лише як альтернативу бюджету розвитку, а не як інституційну одиницю, яка могла б підсилити реалізацію державної програми прискореного економічного зростання та стати одним з вагомих елементів моделі її бюджетного забезпечення.

Такі непорозуміння і нечіткість виникають і при розгляді механізму стабілізаційних фондів та аналізі їх можливої ролі у реалізації стратегії економічного зростання. Зауважимо, що порівняння змісту і принципів діяльності Стабілізаційного фонду, створеного в Росії, та українського не завжди є коректним, оскільки створення відповідного фонду у Російській Федерації має зовсім інше підґрунтя, направленість та потенціал, ніж в Україні. Беззастережне перенесення досвіду Росії у використанні цього

фонду як фінансового забезпечення моделі прискореного економічного зростання в Україну ні до чого, крім негативних наслідків, не приведе. Водночас створення Стабілізаційного фонду в Україні, на погляд автора, є доцільним та за певних умов може, хоч і опосередковано, позитивно вплинути на економічний розвиток і його темпи. Тому вивчення можливостей використання Стабілізаційного фонду як одного з елементів реалізації стратегії сталого економічного зростання заслуговує на увагу з боку науковців.

Доцільність використання для реалізації програми економічного зростання інвестиційних фондів теж потребує ретельного аналізу, результати якого повинні враховувати особливості організації бюджетної системи в Україні.

З огляду на проблемні питання, що виникають в процесі побудови в Україні моделі бюджетного забезпечення стратегії прискореного економічного зростання, слід детально розглянути наявні в світі інструменти, що використовуються з метою реалізації впливу держави на економічне піднесення, та визначити з урахуванням організації бюджетної системи в Україні найдоцільніші засоби їх використання.

### *Стабілізаційний фонд і видатки розвитку*

Дискусії щодо використання стабілізаційних фондів як механізму фінансування видатків розвитку певний час тривають серед іноземних та російських науковців і управлінців. Останнім часом після появи у 2006 р. Стабілізаційного фонду в Україні (далі – Фонд) до них приєдналися й вітчизняні науковці [168]. Оскільки створення зазначеного фонду в Україні відбулося несподівано, без попередніх детальних обговорень та не супроводжувалося регламентацією основних принципів його функціонування, проведення наукових досліджень у цій сфері стало особливо актуальним. Перше серйозне обговорення принципів організації діяльності Стабілізаційного фонду в Україні відбулося 22 лютого 2006 р. на науковій конференції "Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації", яка була організована Міністерством фінансів України та Науково-дослідним фінансовим інститутом Міністерства. Дослідження з цих питань, представлене на обговорення учасників конференції професором **В. П. Кудряшовим,** результати якого пізніше були опубліковані в журналі "Фінанси України" [168], обумовило появу низки важливих питань щодо регламентації діяльності Стабілізаційного фонду в Україні та перспектив використання цього механізму з метою забезпечен-

ня макроекономічної стабілізації та економічного зростання. Велику увагу у цьому дослідженні було приділено питанням використання частини коштів Фонду для здійснення видатків розвитку. Так, В. П. Кудряшов дійшов таких висновків:

- *"до основних напрямів використання активів фонду варто віднести .... стимулювання економічного розвитку в Україні"* [168, с. 81];
- *"за умов накопичення достатніх обсягів ресурсів частина активів Стабілізаційного фонду може спрямовуватися на фінансування розвитку інфраструктури, кредитування економіки та вирішення інших питань інвестиційного характеру"*[168, с. 81];
- *"за певних умов ресурси Стабілізаційного фонду можуть стати основою проведення структурних змін в економіці, сприяння підприємницькій діяльності, реформування податкової системи, підтримки регіонів та виконання інших важливих завдань економічного розвитку"* [168, с. 82].

Саме ці висновки потребують наукового аналізу.

Слід зазначити, що ідея формування стабілізаційних фондів не нова. До кінця 1990-х років стабілізаційні фонди діяли в багатьох країнах світу. Так, в економічній літературі докладно аналізується діяльність більш ніж 15 фондів, що умовно поділяються на три типи: **власне стабілізаційні фонди, фонди майбутніх поколінь і бюджетні резервні фонди** [38, 317] (табл. 11).

Фонди двох перших типів формуються в тих країнах, де значну частину бюджетних доходів становлять кошти від експорту ресурсів. Стабілізаційні фонди першого типу існують у таких країнах, як Венесуела, Колумбія, Нігерія, Норвегія, Чилі та ін. Ці фонди призначені для згладжування коливань світових цін або для майбутніх поколінь (Аляска, Кувейт, Оман та ін.) у разі, якщо сировинні ресурси в країні будуть вичерпані. Як правило, формування цих фондів прив'язано до одного типу сировини (нафта, газ, мідь і т. п.). У більшості країн, де створені такі фонди, діє єдина державна компанія, що контролює експорт ресурсів. Часто фонди виконують змішані функції, тобто частина коштів резервується для майбутніх поколінь, а частина використовується у разі потреби для згладжування цінових коливань (Кувейт, Норвегія).

**Бюджетні резервні фонди** (Гонконг, Сінгапур, Естонія, ПАР) не обов'язково прив'язані до сировинних ресурсів і створюються для нагромадження державних заощаджень під час профіциту бюджету, наприклад, що виник при одержанні доходів від приватизації, як це відбулося в Естонії. Кошти таких фондів, як правило, використовуються при виникненні несприятли-

*Таблиця 11*

**Типи стабілізаційних фондів**

| Показник | Стабілізаційні фонди | | |
|---|---|---|---|
| | Власне стабілізаційний фонд | Фонд майбутніх поколінь | Бюджетний резервний фонд |
| Мета створення | Згладжування коливань світових цін на ресурси, що експортуються | Забезпечення фінансами майбутніх поколінь після вичерпання природних ресурсів | Фінансування заходів короткострокової макроекономічної стабілізації при виникненні несприятливої кон'юнктури на ресурси, що імпортуються |
| Джерела надходжень | Профіцит бюджету, що виникає внаслідок сприятливої економічної кон'юнктури на ресурси, що експортуються | Профіцит бюджету, що виникає внаслідок сприятливої економічної кон'юнктури на ресурси, що експортуються | Профіцит бюджету внаслідок приватизації |
| Напрямки витрачання | Обслуговування державного боргу.<br>Фінансування дефіциту бюджету в умовах несприятливої цінової кон'юнктури.<br>Державне інвестування в галузях, не пов'язаних з ресурсами, що експортуються | Інвестиції в іноземні фінансові активи.<br>Депозитні вклади | Фінансування дефіциту бюджету у разі виникнення несприятливих зовнішніх умов.<br>Структурні реформи в економіці, спрямовані на подолання залежності від імпортованих ресурсів |

вої внутрішньо- та зовнішньоекономічної кон'юнктури (у період високих цін на сировинні ресурси, яких у певних країнах немає, тощо). На думку автора, саме до такого типу фондів має належати й Стабілізаційний фонд, створений в Україні. Формування цього фонду відбулося за рахунок частини коштів, що надійшли від продажу "Криворіжсталі" і обумовили профіцит бюджету. В умовах нестабільності економічної ситуації в Україні використання коштів, накопичених у такому фонді, мало б здійснюватися для фінансування заходів короткострокової макроекономічної стабілізації. Так, у 2006 р. кошти Стабілізаційного фонду могли би стати у пригоді у зв'язку з різким підвищенням цін на газ і необхідністю забезпечення поступовості підвищення відповідних тарифів для промисловості та населення.

Багато країн створюють кілька стабілізаційних фондів, оскільки об'єднати в єдиному фонді кошти для досягнення різних цілей практично неможливо.

Наприклад, у **Кувейті** діє *Фонд загальних резервів*, що виконує стабілізаційні функції та використовується для обслуговування державного боргу і державних інвестицій, а також *Резервний фонд майбутніх поколінь*, кошти якого інвестуються в іноземні фінансові активи [317, 321]. Оскільки чітких правил формування Фонду загальних резервів і використання його коштів немає, рішення про їх витрату приймається Радою міністрів.

Схожий підхід застосовується й у **Норвегії** [15, 317, 321]. Кошти акумулюються в *Державному нафтовому фонді* лише за умови виконання держбюджету з профіцитом. Спочатку всі доходи від нафти консолідуються в бюджеті, а рішення про перерахування частини коштів на рахунок фонду приймається щороку з урахуванням виконання бюджету. Таким чином, немає чіткої процедури поповнення цього фонду, що дає змогу гнучкіше керувати його коштами. Основні напрямки інвестування коштів фонду визначаються Міністерством фінансів. З метою зниження залежності держави від цін на нафту кошти фонду інвестуються в сектори, які не пов'язані з нафтовою галуззю.

Особливістю *Стабілізаційного фонду* **Венесуели** є його децентралізація шляхом використання коштів, що накопичуються, для згладжування коливань доходів від експорту нафти центральним урядом, регіональними урядами і державною нафтовою компанією. При цьому центральний уряд має право використовувати кошти фонду для погашення зовнішнього боргу, а регіональні уряди – на капітальні витрати [15, 317].

При формуванні стабілізаційних фондів особливо гостро постає питання ефективності використання їхніх коштів. Тут теж немає однозначних рішень [138]. Наприклад, у Венесуелі спочатку передбачалося, що Стабілі-

заційний фонд служитиме винятково цілям короткострокової макроекономічної стабілізації. Використання коштів фонду могло бути схвалено Конгресом і дозволялося лише у двох випадках: якщо доходи від експорту нафти знаходяться нижче базової величини або якщо обсяг коштів фонду перевищив 80 % від середнього річного обсягу доходів від експорту нафти за останні 5 років. В останньому випадку центральний уряд мав право використовувати кошти Фонду для погашення зовнішнього боргу, а регіональні уряди – на капітальні інвестиції. У 1999 р. у законодавство про Фонд були внесені зміни, що послабили його роль як макроекономічного стабілізатора. Зокрема, були встановлені дуже низькі базові величини: до Фонду направляється лише половина коштів понад базову величину, кошти Фонду можуть бути використані за рішенням Президента на соціальні витрати і державні інвестиції. Фактично, з 1999 р. Фонд поповнюється за рахунок державних запозичень, оскільки зберігається бюджетний дефіцит.

В **Омані** *Державний фонд загальних резервів*, створений у 1980 р., спочатку проектувався як джерело коштів для майбутніх поколінь на випадок зниження доходів від нафти. Проте на практиці його ресурси найчастіше використовувалися на поточні державні витрати. У 1990 р. політика щодо стабілізаційного фонду в Омані змінилася. Був заснований окремий *Надзвичайний фонд*, який пізніше отримав назву *"Нафтовий фонд"*. Детальніше визначені правила його формування – за рахунок частини доходів від нафти (понад 15 дол. за барель). І хоча чіткого механізму використання коштів Фонду не було, основною метою його створення стало фінансування інвестицій у нафтовому секторі [317, 321].

У **Росії** неформалізований стабілізаційний фонд існував ще з 1999 р. у вигляді залишків на рахунках Федерального казначейства і так званого *фінансового резерву*. Обсяг фінансового резерву щорічно збільшувався: якщо за підсумками виконання федерального бюджету за 2001 р. він становив 81 млрд руб. [166], то у 2002 р. фінансовий резерв був зібраний в обсязі 205,9 млрд руб. У цілому, за розрахунками уряду, трирічний запас фінансового резерву планувався на рівні 8,7 % ВВП [289]. Однак механізми використання цих додаткових доходів не були визначені на законодавчому рівні, тому проконтролювати, коли саме відбулися ті чи інші додаткові надходження і з якою метою вони використані Міністерством фінансів, було практично неможливо.

Одним із завдань створення Стабілізаційного фонду саме й було запобігання цим вадам. Головне призначення Стабілізаційного фонду в Росії – це згладжування коливань доходів і видатків федерального бюджету через нагромадження коштів у Фонді в періоди високої кон'юнктури на світо-

вих сировинних ринках і використання його коштів у періоди зниження цін на основні товари російського експорту (насамперед нафти). Крім того, Фонд може стати інструментом управління грошовою пропозицією і реальним курсом російського рубля (переважно для стримування росту реального курсу через скорочення пропозиції валюти на ринку в періоди значного позитивного сальдо торговельного балансу) [138].

Країна, бюджет якої надто залежить від нестабільних і важко прогнозованих зовнішніх ринків, не може розраховувати на стійкий економічний розвиток. І в цьому сенсі створення Стабілізаційного фонду в Росії є необхідною умовою для реалізації політики економічного зростання. Так, до 2004 р., за даними Міністерства фінансів Російської Федерації, федеральний бюджет на 35 % формувався за рахунок доходів від нафти, нафтопродуктів і газу. Лише нафта забезпечувала 18 % дохідної частини федерального бюджету. Зміна ціни на нафту на 1 дол. США означала скорочення доходів консолідованого бюджету Російської Федерації на 59 млрд руб. [167]. Безумовно, що в такій ситуації створення Стабілізаційного фонду стало нагальною потребою для країни. Що стосується України, то тут Стабілізаційний фонд теж має відігравати схожу роль, але щодо коливань цін на імпортовані енергоресурси, від яких значною мірою залежить економіка України (передусім це газ, нафта, ядерне паливо). Особливо актуальним є створення такого фонду у період наближення цін на енергоресурси, які імпортуються з країн колишнього Радянського Союзу, до світових. Зрозуміло, що за умов різкого підвищення цін на імпортовані енергоресурси, як це відбувається зараз, ні про яке економічне зростання мова вестися не може.

Таким чином, ідея створення Стабілізаційного фонду хоч прямо і не пов'язана із завданням інвестиційного розвитку економіки, але для багатьох країн світу є необхідною умовою реалізації стратегії сталого економічного зростання.

Утім чимало країн, у тому числі Росія й Україна, дотримуються думки, що саме стабілізаційний фонд має стати джерелом забезпечення економічного зростання, використовуючись як для державного інвестування, так і для проведення структурних реформ в економіці. У цьому сенсі досить цікавим є досвід Російської Федерації, оскільки поява у цій країні Стабілізаційного фонду та обрана філософія його функціонування фактично зруйнували створений на той час механізм реалізації концепції двох бюджетів у формі бюджету розвитку, який передбачав запровадження ефективного механізму фінансування видатків розвитку. У певний період Стабілізаційний фонд у Росії фактично був протиставлений бюджету розвитку в питаннях формування механізму забезпечення економічного зростання.

Нагадаємо, що концепція бюджету розвитку почала активно обговорюватися у 1997 р., а у 1998 р. було прийнято Закон Російської Федерації про бюджет розвитку. У той час кон'юнктура світових цін на енергоресурси була вкрай несприятливою, тому не передбачалося включати до джерел формування бюджету розвитку нафтові доходи. Однак з кінця 1990-х років ситуація змінилася. Справа в тому, що з цього часу російська економіка отримала позитивний шок, пов'язаний з різким зростанням надходжень коштів до бюджету від сировинного експорту. Для збереження фінансової стабільності необхідно було вирішити питання пом'якшення його наслідків через створення певного резервного фонду. Існувало два шляхи використання надлишкових коштів. З одного боку, можна було змінити законодавство, удосконаливши таким чином порядок формування і використання бюджету розвитку [56, 57]. Другий шлях – скористатися новою схемою формування другого бюджету – через Стабілізаційний фонд. Саме цей шлях і був обраний в Росії. Уже у 2001 р. ідея двох бюджетів почала формуватися у вигляді концепції Стабілізаційного фонду.

Зауважимо, що ситуація, що склалася в Росії внаслідок різкого зростання надходжень від сировинного експорту, досить докладно описана у світовій літературі і відома як "**голландська хвороба**" [38]. Поняття "голландська хвороба" (Dutch Decease) виникло на початку 1980-х років. На той час у **Нідерландах** були освоєні родовища природного газу в Північному морі, внаслідок чого експорт країни набагато збільшився і торговий баланс став різко позитивним. Це обумовило збільшення сукупного попиту, зростання внутрішніх цін, зміцнення курсу національної валюти і, як наслідок, збільшення імпорту, погіршення стану зовнішньоплатіжного балансу, а також зміни цінової структури в економіці.

Таким чином, суть "голландської хвороби" полягає у послабленні стимулів до підвищення конкурентоспроможності виробленої продукції в країнах, що отримують порівняно "легкі" доходи від сировинного експорту.

Протягом останніх років у російській економіці склалися схожі умови. Із зростанням надходжень від експорту перед владою усе нагальнішим стає питання ефективного управління додатковими доходами з метою нейтралізації їхнього негативного впливу на економіку країни. Одним з можливих сценаріїв такого управління вважається спрямування додаткових надходжень на державні інвестиції, що має забезпечити економічне зростання у майбутньому. Однак для цього, на думку російських економістів, необхідно мати такі умови:

– наявність ефективних фінансових ринків, надійної банківської системи і задовільного інвестиційного клімату;

– оптимальну податкову політику, що дає змогу збирати у вигляді податків надлишковий прибуток експортерів, одержаний внаслідок змін цін зовнішнього ринку;
– механізм, що дає змогу концентрувати додаткові надходження в одному місці й ефективно їх використовувати.

У квітні 2001 р. Президент Росії **В. Путін** зазначив у Посланні Федеральним зборам, що надпланові доходи, які одержуватиме бюджет завдяки високим світовим цінам на експортовану Росією сировину, мають надходити не до загального бюджету, а до спеціального Стабілізаційного фонду. Кошти з цього фонду варто направляти на виплату зовнішніх боргів і на інвестиції в реальний сектор [34].

У період обговорення концепції Стабілізаційного фонду серед російських економістів сформувалося як мінімум два варіанти його створення. Перший належав помічнику Президента Російської Федерації з економічних питань **А. Ілларіонову,** другий – Міністерству фінансів Російської Федерації.

А. Ілларіонов уперше оприлюднив ідею двох бюджетів з використанням концепції Стабілізаційного фонду ще у вересні 2000 р. У першому варіанті вона передбачала досить значну зміну бюджетного процесу, оскільки пропонувалося закріпити за Стабілізаційним фондом власні податкові джерела. Пропозиція А. Ілларіонова полягала в тому, щоб обмежити поточні бюджетні витрати рівнем мінімальних бюджетних доходів. Тобто використовувати на поточні видатки лише ту частину доходів бюджету (у тому числі сировинних), яка не залежатиме від кон'юнктури світових цін. Для цього необхідно визначити так звану ціну відсікання, виходячи з найнижчих світових цін на енергоресурси за останнє десятиліття, тобто 10–12 дол. США за барель нафти. Понад цю ціну – надлишкові доходи, які не можна витрачати на поточні видатки і з яких має формуватися Стабілізаційний фонд.

На думку А. Ілларіонова, Стабілізаційний фонд має наповнюватися за рахунок експортного мита на нафту, газ, деякі метали, а також роялті. Створення фонду має переслідувати вирішення кількох питань:
– привчити економіку і населення витрачати лише ту частину доходів, що майже не залежить від світової кон'юнктури;
– убезпечити бюджет від пікових періодів з виплати зовнішніх боргів, до того ж повертати борги з випередженням графіка;
– "замкнути" левову частку валютного експортного виторгу, послабити його тиск на російський рубль, друкувати помірну кількість грошей і в такий спосіб стримувати інфляцію.

Міністерство фінансів пропонувало інший, не такий радикальний варіант – визначити "ціну відсікання", виходячи із середньої за 10 років ціни на ресурси, тобто близько 18 дол. США за барель, і направляти до Стабілізаційного фонду певну частину всіх податків. Витрачати кошти Стабілізаційного фонду Міністерство фінансів пропонувало на інвестиційні програми усередині країни.

Увесь 2001 р. точилася суперечка про те, яким має бути Стабілізаційний фонд, що спричинило його відсутність у проекті бюджету-2002. Внаслідок дискусій було прийнято рішення, яке не передбачало кардинальної зміни наявних бюджетних технологій і термінового створення нових бюджетних процедур, але повністю зберігало зміст пропозицій А. Ілларіонова. Саме це рішення поставило крапку на використанні бюджету розвитку в Росії, а з часом призвело і до фактичної відмови від використання цього механізму із втратою чинності Законом Російської Федерації про бюджет розвитку.

Так само, як і у випадку з бюджетом розвитку, виявилося, що, незважаючи на простоту та зрозумілість самої ідеї формування Стабілізаційного фонду, ефективно організувати його функціонування досить складно. При практичній реалізації цього механізму виникли ті самі труднощі, що і з бюджетом розвитку. Вони довели, що, незалежно від моделі реалізації ідеї двох бюджетів, ефективно працювати вона може лише у тому разі, якщо існують ретельно підготовлені процедури використання коштів, які були б також спрямовані і на стимулювання економічного зростання. Так, наприклад, для ефективного функціонування Стабілізаційного фонду потрібно було не лише забезпечити належний рівень додаткових надходжень до нього, але й докладно прописати схему витрачання коштів фонду на законодавчому рівні. У 2002 р. ці питання ще не були врегульовані [137].

У грудні 2003 р. шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу Російської Федерації зазначені питання набули правового врегулювання. А з 1 січня 2004 р. Стабілізаційний фонд почав формуватися. Його основою став накопичений за попередній рік фінансовий резерв [167, 361].

Отже, у 2004 р. вперше фінансовий резерв уряду Російської Федерації, який був накопичений внаслідок вищих, порівняно з плановими, цін на нафту, сформувався як Стабілізаційний фонд – спеціальний бюджетний фонд, діяльність якого регулюється федеральним законодавством про федеральний бюджет і Бюджетним кодексом, а також постановами уряду. На відміну від колишнього фінансового резерву, що формувався "за залишковим принципом", ідея Стабілізаційного фонду передбачає в бюджеті дві складові – поточний бюджет і стабілізаційну частину для пом'якшення

проблем, пов'язаних з можливим падінням цін на нафту і піками боргових платежів. Оскільки Стабілізаційний фонд є бюджетним, то його кошти знаходяться в оперативному управлінні Міністерства фінансів і можуть розміщатися у боргових зобов'язаннях іноземних держав.

При сприятливій зовнішньоекономічній кон'юнктурі використання коштів Стабілізаційного фонду пропонується здійснювати в двох режимах – до і після нагромадження у Фонді базового обсягу ресурсів. Базовий обсяг Стабілізаційного фонду – це мінімальний обсяг коштів, що гарантує виконання зобов'язань федерального бюджету в умовах стійкої чи особливо несприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури. Доти, поки обсяг Фонду не досягне базового обсягу, використання його коштів при збереженні сприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури не дозволяється, а після досягнення такого рівня – стане можливим за певних умов [366].

Відповідно до Закону джерелами формування Стабілізаційного фонду є [363, 364]:

– частка надходжень вивізного мита на нафту і нафтопродукти (пропорційно перевищенню поточної ставки над розрахунковою при базовій ціні 20 дол.США за барель);
– частка надходжень податку на видобуток корисних копалин (нафти);
– залишки коштів Федерального бюджету на початок фінансового року (частково чи цілком за рішенням уряду).

Кошти Стабілізаційного фонду направляються на:

– фінансування дефіциту в разі несприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури у розмірі, що не перевищує розрахункового скорочення доходів;
– заходи щодо зниження витрат федерального бюджету майбутніх періодів, включаючи заміщення державних позик, дострокове погашення державного боргу та ін.

При цьому не допускається зменшення базового обсягу фонду, достатнього для покриття дефіциту при ціні на нафту 15 дол. США за барель упродовж трьох років. За розрахунками Міністерства фінансів, базовий обсяг Стабілізаційного фонду має становити 500 млрд руб., а з 2008 р. – 3,1–4,5 % ВВП. Цей обсяг планується накопичити протягом 3–4 років. Після нагромадження у Фонді базового рівня коштів допускається використання додаткових сум на інші цілі. При цьому серед основних пріоритетів передбачається погашення державного боргу, поповнення Пенсійного фонду і "підтримка здоров'я нації" [15, 326].

Обсяги використання коштів Фонду визначаються Законом про бюджет на відповідний фінансовий рік. Кошти Стабілізаційного фонду пла-

нується розміщувати в боргові зобов'язання іноземних держав, перелік яких затверджується урядом. Операції з коштами Фонду здійснюються на окремих рахунках Федерального казначейства, відкритих у Центробанку, а також відображаються у Звіті про виконання федерального бюджету [35].

Як зазначалося, Закон набув чинності з 1 січня 2004 р. До цього часу фінансовий резерв федерального бюджету становив 172,9 млрд руб. Якщо спочатку передбачалося, що весь цей резерв буде зараховано у Стабілізаційний фонд, то остаточно було вирішено частину фінансового резерву залишити у розпорядженні Міністерства фінансів, надавши йому можливість оперативно управляти витратами. У результаті були запропоновані зміни до Бюджетного кодексу, відповідно до яких з фінансового резерву до Стабілізаційного фонду не переходять кошти, що дорівнюють 1/24 частини витрат наступного року (без обліку соціального податку, що перераховується до Пенсійного фонду). Ці гроші Міністерство може використовувати для покриття тимчасових касових розривів, що виникають протягом року.

Крім того, Міністерству фінансів законодавством було заборонено використовувати Стабілізаційний фонд на фінансування дефіциту бюджету у разі, якщо нафта коштує більш ніж 20 дол. США за барель, та на заміщення зовнішніх позик. Депутати також заборонили Міністерству фінансів збирати фінансовий резерв разом зі Стабілізаційним фондом (*досі передбачалося, що перші півроку обидві "скарбнички" співіснуватимуть*). Однак, на думку фахівців, що розробляли законопроект про Стабілізаційний фонд, ухвалений Закон має певні недоліки. Зокрема, він не містить чіткої схеми використання коштів Фонду. Тому дискусії про те, як ефективніше використовувати кошти Стабілізаційного фонду, набули актуальності відразу ж після його заснування і точаться серед російських економістів і донині [15, 310, 321].

А. Ілларіонов так само стоїть на позиції, що кошти Стабілізаційного фонду мають використовуватися для погашення зовнішніх заборгованостей. На його думку, немає сенсу накопичувати значні суми на рахунках Фонду й одержувати з них невеликі відсотки. Кошти Стабілізаційного фонду мають використовуватися для погашення найдорожчих зобов'язань.

Дискусія, що розгорнулася, виявила дві концепції функціонування Стабілізаційного фонду і ролі державного бюджету в економіці загалом. Відповідно до першої концепції, покладеної в основу податково-бюджетної політики Росії останнього періоду, державні витрати (у тому числі й інвестиційні) справляють негативний вплив на економічне зростання. Тому Стабілізаційний фонд має стати скарбничкою, в якій пасивно накопичу-

ються ресурси, призначені для підтримки мінімально необхідних державних витрат у разі погіршення світової кон'юнктури. При такому підході виникає проблема інфляційного знецінення накопичених ресурсів. Створення бюджетного резерву передбачає розміщення коштів в інструментах з позитивною реальною прибутковістю. Зрозуміло, що акумулювання бюджетних резервів на рахунках Центрального банку цю проблему не розв'язує.

Відповідно до другої концепції державні витрати можуть і повинні відігравати активну роль у стимулюванні економічного зростання. Кошти, акумульовані в Стабілізаційному фонді, мають бути ресурсом для інвестування економіки і зрештою для розширення майбутніх податкових доходів. Прихильники цього підходу посилалися на світовий досвід. Для країн з високою нормою заощадження (25–30 % ВВП), таких, як Японія і нові індустріальні країни Азії, характерний утричі вищий, ніж у Росії, рівень державних інвестицій. За даними МВФ, у цих країнах державні інвестиції становлять 6–7 % ВВП, у Росії – лише 2–2,5 % ВВП [223].

Тим часом обсяг Фонду динамічно зростав в умовах росту світових цін на нафту. Якщо станом на 1 жовтня 2004 р. його загальний обсяг становив 349,74 млрд руб., то при затвердженні Федерального бюджету 2005 р. обсяг Фонду досягав 574,4 млрд руб., і на 1 березня 2005 р. у ньому акумулювалося вже 707,5 млрд руб., а на 1 жовтня 2005 р. – 960,7 млрд руб. (28,9 % доходів федерального бюджету 2005 р.). Приріст обсягу Стабілізаційного фонду у розрахунку на один місяць становив 43 млрд руб., а з початку року – 386,3 млрд руб. [150, 187]. До початку 2007 р. у Стабілізаційному фонді прогнозувалося нагромадити 1739,8 млрд руб. [150]. За інформацією, що розміщена на сайті Міністерства фінансів Російської Федерації, на 1 червня 2007 р. обсяг Стабілізаційного фонду становив 3026,68 млрд руб. (116,85 млрд дол. США), майже вдвічі перевищивши заплановані показники.

Наведені цифри свідчать, з одного боку, про наявність винятково сприятливих фінансових можливостей для розвитку російської економіки, а з другого, – про певну розгубленість уряду Росії, який вперше мав проблему надлишку коштів у бюджеті. Саме цим можна пояснити той факт, що протягом майже усього 2004 р. розміщення коштів Стабілізаційного фонду Міністерством фінансів Російської Федерації практично не відбувалося, що суперечило принципу ефективного використання бюджетних коштів [317].

Згодом стало зрозуміло, що необхідно запропонувати якісь нові підходи до використання коштів Стабілізаційного фонду. Основна полеміка розгорнулася навколо питання про те, як, залишаючись у межах тих функ-

цій, заради яких створювався Стабілізаційний фонд, підвищити ефективність використання його коштів. На думку багатьох фахівців, оптимальне витрачання коштів Фонду припускає їхнє використання з метою прискорення економічного зростння при збереженні сформованої фінансової стабільності. Доки федеральна влада опікувалася лише фінансовою стабільністю, розглядаючи Стабілізаційний фонд лише як додатковий важіль стабілізації надлишкової грошової маси, вважаючи, що його кошти можна використовувати тільки для виплати державного боргу і на "чорний день" [321]. Однак, з огляду на динамічний розвиток Фонду, цей підхід ставав дедалі менш ефективним.

У 2005 р. Уряд Російської Федерації прийняв рішення про те, що кошти Стабілізаційного фонду можуть використовуватися не лише на дострокове погашення зовнішнього боргу, але й на покриття дефіциту Пенсійного фонду Росії. На думку фахівців Міністерства фінансів Російської Федерації, використання коштів Фонду є вимушеною мірою, оскільки за визначенням вони не повинні використовуватися на покриття витрат, які сприяли б розкручуванню інфляційних процесів [150, 317].

У міру втілення в життя ідеї Стабілізаційного фонду суперечки про шляхи та спосіб використання його коштів поступово набували дедалі активнішого характеру. Обговорювалися різні альтернативні варіанти використання додаткових доходів бюджету, акумульованих у Стабілізаційному фонді [39, 150, 152, 317].

Наприклад, пропонувалося використання додаткових надходжень на фінансування **пріоритетних витрат бюджету**. Саме цей варіант реалізовувався раніше, у 2000–2002 рр., або через фіксацію в статтях Федерального закону про бюджет на поточний рік розподілу таких надходжень, або шляхом прийняття змін до закону в середині (кінці) фінансового року. На той час додаткові надходження бюджету були майже порівну розподілені між збільшенням бюджетного профіциту і розширенням непроцентних витрат. Найпріоритетнішими вважалися такі надходження:

– додаткове фінансування силових структур, пов'язане здебільшого з індексацією грошового утримання військовослужбовців;
– розширення фінансової підтримки бюджетів суб'єктів Федерації (це форма непрямої підтримки інститутів соціальної сфери, що головним чином фінансуються з регіональних і муніципальних бюджетів).

Як ще один варіант використання коштів Стабілізаційного фонду, що активно обговорювався російськими фахівцями, розглядалося спрямування частини його коштів на формування **Фонду підтримки податкової реформи**, за рахунок якого передбачалося фінансувати соці-

альні інститути в період проведення радикальної податкової реформи. Як альтернатива пропонувалося створення Фонду розподілу природної ренти, тобто створення спеціального бюджетного фонду для нагромадження податків рентного характеру, кошти якого могли б розподілятися на спеціальні рахунки громадян Росії (аналогічно використанню Постійного фонду Аляски).

Головним недоліком цих варіантів є те, що їхня реалізація зводить нанівець ідею створення Стабілізаційного фонду. Крім того, розміщення природної ренти на рахунках фізичних осіб означає розкручування інфляції у найнебезпечнішій готівково-грошовій формі.

Поступово дедалі більше фахівців сходилося на тому, що кошти Стабілізаційного фонду необхідно направляти на фінансування державних інвестицій. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує варіант використання коштів Стабілізаційного фонду через механізм **бюджету розвитку** з попередньою зміною джерел його формування. Однак найбільшу підтримку отримала ідея створення спеціального бюджетного Інвестиційного фонду.

Однією з основних причин прийняття рішення про використання коштів Стабілізаційного фонду для державного інвестування є побоювання їхнього знецінення. Кошти Фонду, зберігаючись на безпроцентному депозиті в Центробанку, знецінюються внаслідок інфляції. Лише у 2005 р. реальна вартість Стабілізаційного фонду знизилася на 85,6 млрд руб. Інвестування у високонадійні іноземні державні папери з низькими відсотковими ставками (3–5 % річних) в умовах неухильного зростання реального курсу російського рубля також не зможе уберегти від зниження реальної вартості коштів.

Наприкінці 2005 р. урядом Російської Федерації було прийнято рішення про створення Інвестиційного фонду та спрямування до нього частини коштів Стабілізаційного фонду. З 2006 р. Законом про Федеральний бюджет збільшено "ціну відсікання" з 20 до 21 дол. США за барель і дозволено спрямовувати отримані внаслідок цього додаткові бюджетні кошти разом з економією від дострокового погашення зовнішнього боргу на інвестиційні проекти, у тому числі ті, що реалізовуватимуться на умовах державно-приватного партнерства [321].

Таке рішення не лише не послабило, а навпаки підсилило дискусію про доцільність та правомірність використання коштів Стабілізаційного фонду на інвестиційний розвиток. Основна дискусія розгорнулася навколо доцільності спрямування коштів Фонду на такі цілі та визначення оптимальної частини коштів, що надходять зі Стабілізаційного фонду, на інвестиційний розвиток.

Так, наприклад, на думку відомих російських учених-економістів **С. Кімельмана** та **С. Андрюшина**, при вирішенні цього питання необхідно враховувати економічну природу так званих *цінової* (що виникає при експорті товарної нафти) та *гірської* (у вигляді частини податку на видобуток корисних копалин) рент, за рахунок яких формується значна частина Стабілізаційного фонду. Перша визначається світовою кон'юнктурою нафтових доходів, друга –дарована природою. Мета створення Стабілізаційного фонду, як вона була сформульована урядом Російської Федерації, відповідає економічній природі лише *цінової ренти*. Якби цей Фонд формувався тільки за рахунок цінової ренти, його використання на погашення зовнішнього державного боргу і розміщення його коштів в іноземній валюті та найліквідніших боргових зобов'язаннях іноземних держав було б цілком виправданим. Водночас використання з цією метою диференційованої *гірської ренти* (що входить до Фонду у формі частини податку на видобуток корисних копалин), на думку вчених, є прямим відрахуванням з національного продукту, що знижує темпи економічного розвитку країни. Саме тому чимало російських учених-економістів вважають, що з огляду на джерела формування Стабілізаційного фонду частина його коштів не лише може, але й повинна направлятися на інвестиційні цілі.

На сьогодні дедалі більше експертів (економісти С. Кімельман, С. Андрюшин, **Д. Бєлоусов, О. Солнцев** та ін.) сходяться на тому, що в Стабілізаційному фонді має акумулюватися тільки цінова рента, а для ефективного використання гірської ренти необхідно направляти її не до Стабілізаційного фонду, а накопичувати в іншому фонді, кошти якого мають використовуватися на інвестиційні цілі. Це може бути бюджет розвитку або бюджетний Інвестиційний фонд, про створення якого уряд Росії вже прийняв рішення, також як і будь-який позабюджетний Фонд розвитку: Фонд модернізації, Фонд розвитку регіональних програм, Фонд інноваційного розвитку тощо.

Таким чином, одна з пропозицій, що є альтернативною прийнятому урядом Російської Федерації рішенню про порядок формування Стабілізаційного та Інвестиційного фондів, має такий зміст.

Уряд Росії разом зі Стабілізаційним фондом, який формується за рахунок цінової ренти, повинен створити позабюджетний Фонд розвитку за рахунок гірської ренти. До цього фонду необхідно направляти дарована природою гірську диференційну ренту не тільки від видобутку нафти, але й газу, платиноїдів, золота, алмазів та ін. Це усуне диспропорції в розвитку різних видобувних галузей і дасть змогу значно розширити інвестиційні можливості країни. Що стосується профіциту бюджету, то ці додаткові

доходи мають направлятися до того чи іншого фонду залежно від необхідності вирішення першорядних соціально-економічних питань або виконання завдань структурної перебудови економіки.

Існують й інші пропозиції щодо формування стратегії управління ресурсами Стабілізаційного фонду через Інвестиційний фонд [39].

Одна з них полягає в тому, щоб обмежити надходження коштів до Стабілізаційного фонду із перерозподілом ресурсів, що вивільняються, на користь Інвестиційного фонду бюджету. Тобто щорічно до Стабілізаційного фонду направляються кошти в обсязі, що не перевищує зафіксований у федеральному законі про бюджет на відповідний рік. Інші доходи федерального бюджету, що перевищують рівень, встановлений Законом про бюджет (включаючи експортні мита і податок на видобуток корисних копалин понад ліміти формування Стабілізаційного фонду), а також залишки коштів федерального бюджету, не перераховані бюджетоотримувачам протягом року, мають перераховуватися до Інвестиційного фонду і використовуватися для здійснення державних інвестицій у виробничому секторі економіки, а також для стимулювання розвитку іпотечного кредитування.

Привабливим у цьому варіанті було те, що він не передбачав внесення принципових змін у правові основи формування і використання Стабілізаційного фонду. Стабілізаційний фонд зможе виконувати функції з нагромадження фінансових ресурсів і обмеження емісії, підвищуючи гнучкість грошової політики. Головним же недоліком такого підходу є зниження визначеності бюджетної політики в частині інвестицій, прив'язка державних інвестицій до зовнішньоекономічної кон'юнктури.

Другий варіант передбачає передачу Стабілізаційному фонду функцій Інвестиційного фонду. Прихильники цього варіанту пропонували здійснювати за рахунок Стабілізаційного фонду (на поворотній основі) інвестиційне фінансування російських компаній, що не належать до паливного сектору. При цьому з метою зниження ризиків фінансування необхідно здійснювати тільки за наявності застави у вигляді блокуючого пакета акцій або ліквідних матеріальних активів компанії-реципієнта. Як базові схеми такого інвестування пропонувалися два напрямки:

– фінансування лізингу інвестиційного устаткування;
– змішана державна частка співфінансування компаній у пріоритетних секторах економіки.

Перший напрямок припускав розміщення коштів Стабілізаційного фонду на депозит у спеціалізованому державному банку терміном на п'ять років за ставкою, що відповідає прибутковості казначейських зобов'язань США, плюс фіксована маржа (від трьох процентних пунк-

тів). Державний банк за рахунок цих коштів здійснює кредитування лізингових компаній під заставу наданого в лізинг устаткування. Розміщення коштів відбувається на основі відкритого конкурсу, при цьому заздалегідь визначаються критерії добору переможців, які повинні містити прозорі вимоги до якості застави. Надання кредиту має передбачати цільовий характер використання цих коштів лізинговими компаніями — можливості використання повинні обмежуватися купівлею і лізингом інвестиційного устаткування у відповідності зі списком, підготовленим Міністерством економічного розвитку і затвердженим урядом.

Другий напрямок – створення спеціалізованого державного агентства – посередника, що здійснює довгострокове кредитування великих російських компаній з високим кредитним рейтингом під заставу блокуючих пакетів їхніх акцій. Такий посередник шляхом емісії власних облігацій акумулює кошти дрібних портфельних інвесторів, інституційних інвесторів, а також частину коштів Стабілізаційного фонду.

У цілому варіант часткової трансформації Стабілізаційного фонду в Інвестиційний фонд має два істотних недоліки: по-перше, знижується ліквідність розміщення коштів Фонду, по-друге, запровадження цієї стратегії передбачає суттєві зміни нормативної бази і діючих державних інститутів.

Найпоширеніші альтернативні варіанти фінансування видатків розвитку з використанням Стабілізаційного фонду наведені на рис. 11.

Якщо, враховуючи викладене, розглянути ситуацію зі створенням Стабілізаційного фонду в Україні, можна дійти таких загальних висновків.

Створення Стабілізаційного фонду в Україні вважається доцільним з огляду на необхідність забезпечення сталого економічного зростання. В умовах, при яких економіка країни "звикла" до заниженого, порівняно зі світовим, рівня цін на ключові енергоресурси (газ, нафта, ядерне паливо), істотні зміни зовнішньоекономічної кон'юнктури на ці ресурси, імпорт яких становить левову частку їх внутрішнього споживання, може призвести до непередбачуваних наслідків в соціально-економічному розвитку країни. Щоб запобігти неконтрольованому розвитку ситуації в економіці й соціальній сфері, необхідно мати фінансовий резерв для згладжування небезпечних для країни цінових коливань. Саме таким резервом у середньостроковій перспективі може стати Стабілізаційний фонд.

Стабілізаційний фонд, який був створений в Україні, докорінно відрізняється від такого фонду у Російській Федерації як за ідеологією, так і за обсягом коштів, що у ньому накопичуються. Крім того, російський Фонд

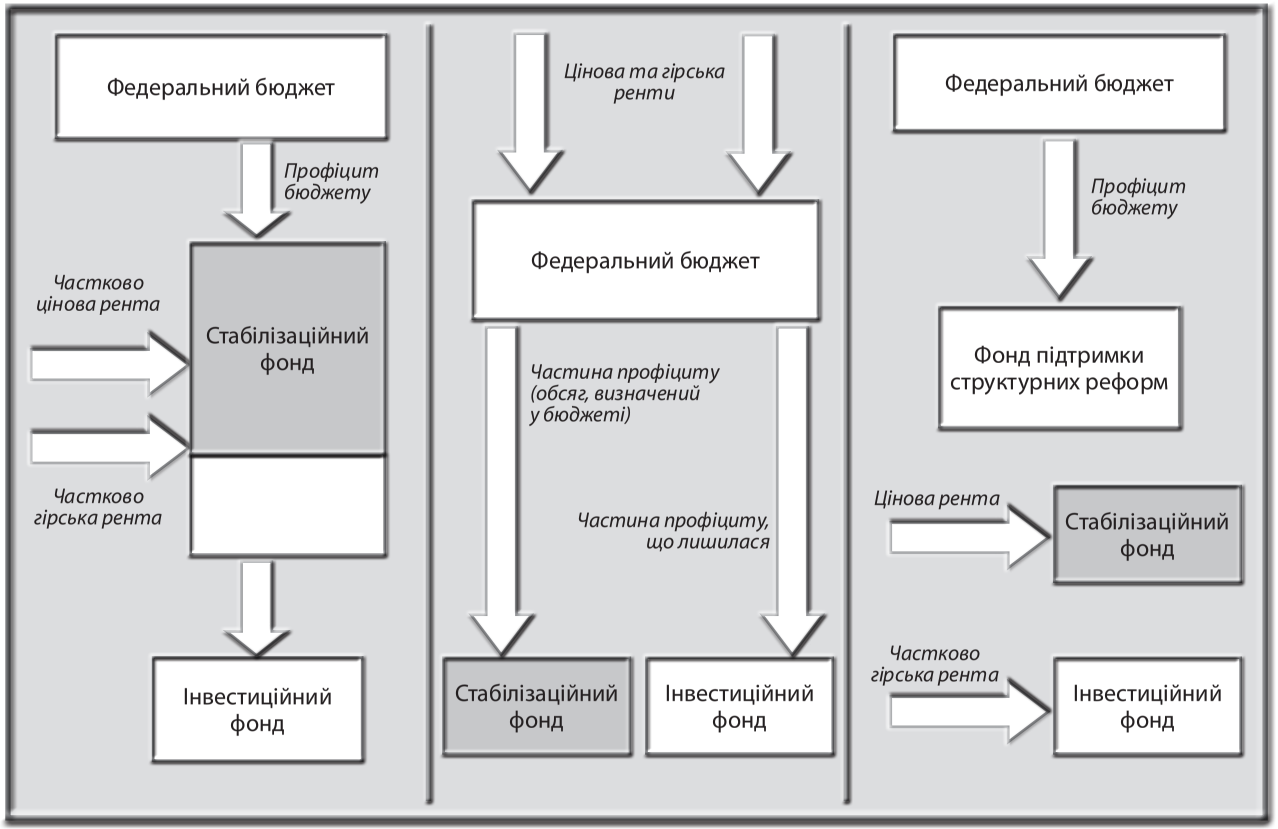



**Рис. 11. Альтернативні варіанти фінансування видатків розвитку, що пропонуються російськими науковцями**

діє на постійній основі, у той час як український фонд природно має тимчасовий характер. Значна залежність федерального бюджету Росії від цінової кон'юнктури на енергоресурси, що експортуються, потребує наявності значного резерву коштів, які зможуть гарантувати фінансування поточних державних видатків у разі зменшення світових цін на газ, нафту та деякі інші ресурси. В Україні складається зовсім інша ситуація. По-перше, ми не маємо такої значної залежності надходжень до державного бюджету від експорту будь-яких ресурсів та/або товарів. По-друге, небезпечна ситуація для економіки країни, що склалася на сьогодні, обумовлена не стільки високою часткою імпорту газу в обсязі його внутрішнього споживання, скільки тим, що країна історично та до певної міри й політично досить тривалий час перебувала у ситуації, при якій ціни на такі енергоресурси, як газ та нафта підтримувалися на рівні, набагато нижчому за світовий. Як наслідок, в Україні склалося марнотратне ставлення до енергоресурсів, майже нічого не робилося не лише для запровадження нових енергозберігаючих технологій, але й для економного використання енергоресурсів, високими темпами розвивалися енерговитратні виробництва. За таких стартових умов за досить стислий період часу перейти до нових цін без заощадження додаткових коштів на підтримку населення та окремих галузей економіки і запровадити в країні нову енергоефективну модель господарювання неможливо. Джерелом отримання цих додаткових коштів може стати лише частина приватизаційних надходжень, яких навіть у сприятливих умовах вистачить на певний період.

Якщо у Російській Федерації обговорення питання про використання частини коштів Стабілізаційного фонду для державного інвестування має певні підстави, то для України воно не має підґрунтя. У нашій країні не можна і недоцільно відбудовувати модель державної підтримки економічного зростання, базуючись на механізмах, які можуть використовуватися лише протягом певного часу та передбачають оперування коштами, обсяг яких не можна оцінити навіть на короткострокову перспективу. Зважаючи на це, в Україні мають існувати окремі спеціальні механізми як для підтримки макроекономічної стабільності, так і для забезпечення економічного зростання, зокрема, шляхом державного інвестування. Кожен з цих механізмів має будуватися на певних принципах. Перший механізм сприятиме накопиченню у необхідному обсязі резервних коштів та забезпечуватиме їх своєчасне використання у разі необхідності. Другий – забезпечуватиме постійну державну підтримку політики економічного зростання шляхом державного інвестування в пріоритетні галузі та розвитку інших видів діяльності, зокрема науки та освіти.

### *Інвестиційні фонди*

Аналіз застосування інвестиційних фондів як інструменту фінансового забезпечення державної політики економічного зростання цікаво провести саме на досвіді Російської Федерації, оскільки цей інструмент там було запроваджено в умовах наявного нормативного регулювання бюджету розвитку, який свого часу був запозичений Україною.

З 2006 р. у Російській Федерації запроваджено новий механізм фінансування державних інвестицій – **Інвестиційний фонд**, створення якого безпосередньо пов'язано з появою Стабілізаційного фонду. Динаміка надходжень до Стабілізаційного фонду за минулі роки та обсяг акумульованих у ньому коштів відіграли визначальну роль у виборі саме такого механізму інвестування, так само як і у встановленні принципів формування доходів Інвестиційного фонду. Річний обсяг цього Фонду визначається федеральним бюджетом на черговий фінансовий рік і направляється на оплату зобов'язань щодо реалізації інвестиційних проектів, а також асигнувань, у межах яких в наступному фінансовому році приймаються та оплачуються нові зобов'язання з урахуванням лімітів, встановлених граничним обсягом Фонду, який розраховується відповідно до перспективного плану державних інвестицій на шість років. Пояснення причин переходу Російської Федерації до нових фінансових механізмів здійснення державних інвестицій, на думку автора, не є переконливим. Нова модель побудована на тих самих принципах, що і бюджет розвитку, але, на відміну від нього, є не такою прозорою та реалізується безпосередньо Міністерством економічного розвитку Російської Федерації.

Постанова уряду Російської Федерації "Про Інвестиційний фонд Російської Федерації" була прийнята 23 листопада 2005 р. та визначила такі принципи формування і використання Інвестиційного фонду [283].

Граничний обсяг Інвестиційного фонду є розрахунковою сумою, яка визначається при підготовці проекту закону про федеральний бюджет на наступний фінансовий рік і перспективного фінансового плану на основі:

– різниці між доходами федерального бюджету, що формують Стабілізаційний фонд, розрахованими за базовою ціною на нафту сиру марки Urals і фактичною ціною на нафту сиру марки Urals, зменшеної на 1 дол. США за барель;
– прогнозованого скорочення витрат на обслуговування державного зовнішнього боргу Росії при достроковому погашенні цього боргу.

Річний обсяг Інвестиційного фонду для кожного року планового періоду не може бути меншим за обсяг бюджетних коштів на реалізацію інвестиційних проектів для відповідного року планового періоду.

Відповідно до Положення про Інвестиційний фонд державна підтримка надається для реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на:

– соціально-економічний розвиток Російської Федерації в частині створення та розвитку інфраструктури, що має загальнодержавне значення (чи об'єктів на території Росії у відповідності з міжурядовими угодами);
– створення та розвиток елементів російської інноваційної системи;
– забезпечення реалізації інституціональних перетворень.

Основними формами надання державної підтримки мають стати:

– спільне фінансування інвестиційних проектів на договірних умовах;
– перерахування коштів у статутні капітали юридичних осіб;
– надання державних гарантій під інвестиційні проекти.

Мінімальний розмір проекту має становити 5 млрд рос. руб. При цьому частка комерційних організацій, що беруть участь у реалізації інвестиційного проекту, має становити не менше 25 % кошторисної вартості інвестиційного проекту, обсяг державних гарантій – до 60 % від суми кредиту.

Враховуючи негативний досвід управління бюджетом розвитку для забезпечення ефективного механізму відбору проектів одночасно зі створенням Інвестиційного фонду, було створено *урядову комісію з інвестиційних проектів*, що мають загальнодержавне значення [285]. Ця комісія є координаційним органом, метою якого є формування переліку інвестиційних проектів, що мають загальнодержавне значення і щодо яких надається державна підтримка за рахунок коштів Інвестиційного фонду. Головними завданнями комісії є:

– формування переліку інвестиційних проектів з числа тих, які пройшли попередній відбір щодо надання державної підтримки за рахунок коштів Фонду у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі;
– визначення федеральних органів виконавчої влади, що є відповідальними виконавцями інвестиційних проектів.

Склад комісії затверджується урядом Російської Федерації. Головою комісії за посадою є міністр економічного розвитку і торгівлі, заступниками голови – міністр промисловості та енергетики та міністр транспорту.

Відповідно до Закону про Федеральний бюджет на 2006 р. Інвестиційний фонд створено у розмірі 69,7 млрд рос. руб. (0,2 % ВВП), кошти якого передбачається направляти на забезпечення механізмів державної підтримки великих інфраструктурних проектів у сфері будівництва, розвитку транспортної галузі тощо, що дає змогу Бюджет-2006 назвати бюджетом розвитку [344].

Чи запрацює ефективно новий механізм здійснення державних інвестиційних програм і проектів, – поки що не відомо. Час, що минув з моменту запровадження цього механізму, не дає підстав робити будь-які висновки.

Водночас навіть зараз, після перших кроків діяльності Інвестиційного фонду, з'явилися певні побоювання з боку експертів та науковців відносно того, що новий механізм матиме таку саму долю, що спіткала бюджет розвитку. Зокрема, викликають занепокоєння умови добору інвестиційних проектів, які, навіть за визнанням міністерств, є практично нездійсненними [152, 310, 321] і не сприятимуть процесам державного інвестування.

Так, інвестиційні проекти, які отримають державну підтримку, мають цілком відповідати грошовій політиці уряду і містити гарантії того, що їх реалізація не призведе до зростання інфляції і макроекономічної дестабілізації. Крім того, від потенційних отримувачів державних коштів вимагається доведення факту, що економічна ефективність проекту буде значно вищою за ефект від дострокового погашення зовнішнього боргу. Третя умова – чітка фіксація витрат, що виключає можливість додаткового виділення грошей на ці проекти. І, нарешті, четверта умова – наявність відповідних інститутів, що забезпечують прийняття рішень і супроводження усіх етапів, починаючи від добору інвестиційних проектів і закінчуючи контролем за витратами коштів Фонду та їх поверненням у встановлений термін. Такі жорсткі, недостатньо формалізовані і тому складні для виконання умови отримання коштів призведуть до істотного обмеження кола потенційних учасників процесу та значно подовжать термін підготовчих робіт.

Зауважимо, що заявки на отримання коштів для реалізації інвестиційних проектів, які планувалося здійснювати протягом 2006 р., почали приймати лише з 20 березня цього ж року. Оскільки процедура відбору інвестиційних проектів триває декілька місяців, реальне виділення коштів з Інвестиційного фонду передбачалося ближче до кінця 2006 р. Зацікавленість у подачі заявки на одержання державних інвестицій у 2006 р. виявили такі компанії: РАО "ЄЕС" і "Русал" (близько 2 млрд дол. США на інфраструктуру при будівництві алюмінієвого заводу і Богучанської ГЕС), компанії "Волг-Дніпро" та "Авіастар" (проект з виробництва літаків "Руслан" вартістю 1,5 млрд дол. США), уряд Москви (комплекс "Москва-Сіті" вартістю більш ніж 1,5 млрд дол. США), "Татнефть" (нафтохімічний комплекс вартістю 1,5 млрд руб.) і уряд Санкт-Петербурга (17,9 млрд руб. на будівництво "Західного швидкісного діаметра" за договором концесії).

Аналізуючи механізми реалізації концепції двох бюджетів у Російській Федерації (табл. 12) із застосуванням бюджету розвитку та Інвестиційного фонду, можна дійти таких висновків.

*Таблиця 12*

**Порівняльний аналіз механізмів реалізації концепції двох бюджетів на прикладі Російської Федерації**

| Показник | Бюджет розвитку Російської Федерації | Інвестиційний фонд Російської Федерації |
|---|---|---|
| Мета запровадження | Забезпечення ефективного механізму реалізації активної інвестиційної політики держави для досягнення економічного зростання | |
| Основні принципи функціонування | • Окреме фінансування виконання бюджету розвитку і поточного бюджету.<br>• Використання позикових коштів для фінансування інвестиційних проектів.<br>• Гарантування безперервності фінансування | • Окреме фінансування поточних видатків і видатків розвитку.<br>• Використання позикових коштів для фінансування інвестиційних проектів.<br>• Гарантування безперервності фінансування |
| Управління | *Міністерство економіки* – аналіз, оцінка і добір інвестиційних проектів для надання кредитних коштів і державних гарантій за рахунок бюджету розвитку;<br>*Міністерство фінансів* – надання державних гарантій за результатами конкурсного відбору;<br>*Російський банк розвитку* – обслуговування бюджету розвитку | *Урядова комісія з інвестиційних проектів* – формування переліку інвестиційних проектів, що мають загальнодержавне значення та щодо яких надається державна підтримка за рахунок коштів Інвестиційного фонду;<br>*Російський банк розвитку* – обслуговування бюджету розвитку |
| Надходження | • Використання і приватизація об'єктів федеральної власності, які створені в результаті фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів бюджету розвитку.<br>• Доходи федерального бюджету від раніше здійснених бюджетних інвестиційних асигнувань на умовах зворотності, платності та строковості.<br>• Відрахування частки надходжень до федерального бюджету від розміщення державних цінних паперів в частині, що встановлюється Федеральним законом про федеральний бюджет на наступний фінансовий рік. | • Різниця між доходами федерального бюджету, що формують Стабілізаційний фонд (розрахованими за базовою ціною на нафту сиру марки Urals) і за фактичною ціною на нафту сиру марки Urals, зменшеної на 1 дол. США за барель.<br>• Прогнозоване скорочення витрат на обслуговування державного зовнішнього боргу Росії при достроковому погашенні цього боргу.<br>• Зв'язані іноземні кредити, що одержані під гарантії уряду.<br>• Інвестиційні кредити Міжнародного банку реконструкції та розвитку |

*Закінчення табл. 12*

| Показник | Бюджет розвитку Російської Федерації | Інвестиційний фонд Російської Федерації |
|---|---|---|
| | • 50 % коштів від суми перевищення фактично отриманих доходів від зовнішньоекономічної діяльності над доходами від цієї діяльності, що встановлені Законом про Державний бюджет на відповідний рік.<br>• Зв'язані іноземні кредити, одержані під гарантії уряду.<br>• Інвестиційні кредити Міжнародного банку реконструкції та розвитку | |
| Видатки | • Фінансування інвестиційних проектів, відібраних на конкурсних засадах відповідно до законодавства.<br>• Виконання зобов'язань уряду Російської Федерації щодо наданих інвесторам державних гарантій за рахунок коштів бюджету розвитку.<br>• Формування резервного фонду бюджету розвитку під раніше надані державні гарантії.<br>• Підтримка експорту високотехнологічної продукції під укладені контракти.<br>• Реалізація програм конверсії оборонного виробництва | • Соціально-економічний розвиток Російської Федерації в частині створення і розвитку інфраструктури, що має загальнодержавне значення (чи об'єктів на території Росії у відповідності з міжурядовими угодами).<br>• Створення і розвиток елементів російської інноваційної системи.<br>• Забезпечення реалізації інституціональних перетворень,<br>• Перерахування коштів у статутні капітали юридичних осіб.<br>• Надання державних гарантій під інвестиційні проекти |
| Критерії відбору проектів для фінансування | • Висока економічна ефективність.<br>• Частковий характер фінансування і диверсифікованість ризику держави з приватним капіталом.<br>• Конкурсний добір проектів.<br>• Зворотність надання коштів.<br>• Закріплення у державній власності частини акцій акціонерних товариств, створених за участі державних коштів | • Спільне з приватним бізнесом фінансування інвестиційного проекту на договірних умовах.<br>• Мінімальний розмір проекту має становити 5 млрд рос. руб.<br>• Частка комерційних організацій, що беруть участь у реалізації інвестиційного проекту, має становити не менше 25 % кошторисної вартості інвестиційного проекту, обсяг державних гарантій – до 60 % від суми кредиту |

1. Новий механізм, запроваджений у 2006 р. для реалізації державної інвестиційної політики, за умов, що склалися у Російській Федерації на цей час, безумовно, є привабливішим і потенційно ефективнішим, ніж бюджет розвитку. Це пов'язано з тим, що концептуальні засади Інвестиційного фонду є прийнятнішими порівняно зі Стабілізаційним фондом та накопиченням у ньому обсягу коштів, які перевищують резерв, необхідний для згладжування коливань світових цін на ресурси, що експортуються.
2. У Російській Федерації надходження Інвестиційного фонду жорстко прив'язані до надходжень Стабілізаційного фонду, тобто запроваджений механізм Інвестиційного фонду не може існувати окремо від Стабілізаційного фонду.
3. Напрямки використання коштів Інвестиційного фонду, якщо їх розглядати у контексті реалізації соціально-економічної стратегії держави, значно ширші і безпосередньо націлені на економічне зростання порівняно з бюджетом розвитку. Але з огляду на оцінку привабливості того чи іншого механізму державного інвестування (бюджет розвитку або Інвестиційний фонд) це не є суттєвим, оскільки напрямки використання коштів і мають змінюватися у часі зі зміною стратегії розвитку держави та появою додаткових коштів, які можна використати для економічного зростання та реалізації соціально значущих інфраструктурних проектів. Оскільки з моменту прийняття Закону про бюджет розвитку до моменту створення Інвестиційного фонду минуло майже вісім років, цілком зрозуміло, що напрямки використання коштів Інвестиційного фонду більш повно відповідатимуть сучасним вимогам побудови у Російській Федерації конкурентоспроможної економіки.
4. Основні проблеми ефективного використання Інвестиційного фонду зосереджені в організаційній площині, що з часом може призвести до ситуації, яка виникла з бюджетом розвитку. Саме через нехтування організаційними та процедурними питаннями, а також через відсутність дієвого контролю за реалізацією тих чи інших моделей державного інвестування у Росії протягом останніх років були невдалими всі спроби створити ефективний механізм державної підтримки інвестицій та інновацій в пріоритетних сферах соціально-економічного розвитку.

Наведені спостереження хоч в цілому і неприйнятні для нашої країни, але деякою мірою можуть бути корисними для розвитку моделі державного інвестування в Україні. З цього приводу вважаємо за доцільне зазначити таке.

По-перше, запровадження в Російській Федерації Інвестиційного фонду стало можливим і доцільним лише в умовах функціонування Стабілізаційного фонду і накопичення в ньому за останні роки коштів, достатніх як для бюджетного резервування на випадок несприятливої кон'юнктури на енергоресурси, що експортуються, так і для реалізації програм економічного зростання. В Україні застосування таких підходів не є можливим. У 2006 р. в Україні терміново було створено Стабілізаційний фонд, але вже наприкінці квітня 2006 р. уряд відмовився від ідеї його використання. Зауважимо, що Стабілізаційний фонд в Україні за своєю природою може мати лише тимчасовий характер. Крім того, з огляду на джерела надходження коштів його обсяг навіть потенційно не можна порівнювати з обсягом Стабілізаційного фонду Російської Федерації. За таких умов прив'язувати до нього механізм участі держави у забезпеченні економічного зростання є не лише недоцільним, але й небезпечним.

По-друге, у запровадженні механізмів державної підтримки економічного зростання Україна здійснює лише перші кроки і вже зорієнтувалася на модель бюджету розвитку, закріпивши це положення у Бюджетному кодексі. Руйнувати цю систему та шукати будь-які інші механізми немає сенсу, до того ж концептуальні принципи, закладені у формування моделі бюджету розвитку в Російській Федерації загальновизнані як прогресивні й ефективні навіть російськими фахівцями і науковцями. Той факт, що свого часу ця модель не була запроваджена в Росії, пов'язаний лише з тим, що в процесі її втілення установами, відповідальними за управління бюджетом розвитку, не були вирішені організаційні й процедурні питання, як того вимагало законодавство. Але такі вади можуть спіткати реалізацію будь-якої моделі. Тому причини невдач ніякою мірою не можуть бути підставою для відмови у використанні цього механізму.

По-третє, хоч запроваджена на сьогодні система державного інвестування у Російській Федерації має вищий рівень незалежності від поточних видатків бюджету, ніж це було передбачено механізмом бюджету розвитку, і таким чином надійніше зберігає інвестиційні кошти від їх нецільового використання, запроваджувати такий підхід в Україні, на наш погляд, є щонайменше передчасним. Це передусім обґрунтовується тим, що навіть наявний механізм а ні концептуально, а ні організаційно не запроваджений тією мірою, яка б давала змогу його ефективно використовувати. Особливо це стосується регламентації функціонування бюджету розвитку на загальнодержавному рівні, яка нормативно взагалі не визначена. Виведення бюджету розвитку за межі державного бюджету, як це відбувається у багатьох західних країнах, якщо і доцільно, то лише через

певний час, коли будуть відпрацьовані і доведені до практичної реалізації ті принципи, що сьогодні тією чи іншою мірою окреслені у Бюджетному кодексі.

### *Банки розвитку*

Аналіз використання банків розвитку у фінансуванні програм, що сприяють економічному зростанню як окремо, так і в межах наявності інших фінансових інструментів, є важливим чинником з огляду на необхідність побудови в Україні сучасної моделі економічного зростання, заснованої на концепції технологічного прориву.

Невипадково знову стало актуальним питання існування Українського банку реконструкції та розвитку, яке на початку століття досить жваво обговорювалося в українському суспільстві як науковцями, так і на урядовому рівні. Незважаючи на це, до сьогодні не вдалося визначитися ні з чіткою позицією щодо необхідності існування такого банку, ні з основними принципами його утворення і функціонування. Реєстрація у Верховній Раді України проекту Закону "Про Український державний банк реконструкції та розвитку" [293] поновила дискусії з цього питання і поставила на порядок денний визначення основних принципів діяльності банку розвитку в межах побудови моделі державного інвестування пріоритетних для держави програм і проектів.

Наявність фінансових установ, діяльність яких спрямована на реалізацію програм розвитку, характерна для сучасної глобалізованої економіки. Уперше таку фінансову установу, як Міжнародний банк реконструкції і розвитку (МБРР) було створено на міждержавному рівні у грудні 1945 р. Основними цілями створення МБРР були визначені такі: допомога у відбудові та розвитку країн – членів організації шляхом залучення інвестицій для розбудови економіки, знищеної чи пошкодженої війною, а також для конверсії військово-промислового комплексу й підтримки розвитку продуктивних сил у менш розвинених країнах; сприяння довгостроковому збалансованому зростанню міжнародної торгівлі і підтримка рівноваги балансу платежів за рахунок залучення міжнародних інвестицій у розвиток продуктивних сил країн – членів Банку; залучення позик з-за кордону або гарантування їх надходження з інших джерел для реалізації найактуальніших проектів [307]. З часом такі кредитні організації з'явилися і в окремих регіонах світу. Так, у 1959 р. було створено Міжамериканський банк розвитку; у 1963 – Африканський банк розвитку; у 1970 – Карибський банк розвитку; у 1973 – Арабський банк економічного розвитку; у 1974 – Азіатський

банк розвитку; у 1975 – Банк розвитку держав Центральної Африки; у 1976 – Східноафриканський банк розвитку; у 1990 – Європейський банк реконструкції та розвитку; у 1994 р. – Чорноморський банк торгівлі і розвитку.

Поява регіональних банків розвитку стала наслідком глобалізації світової економіки та виникнення специфічних потреб регіонального розвитку, задоволення яких вимагало концентрації зусиль окремих країн на виконанні першорядних завдань, що постають перед певною територією, та наявності фінансових можливостей їх реалізації. Одним з ключових напрямів діяльності цих банків стала реалізація інфраструктурних проектів та програм, що сприяють вирівнюванню соціально-економічного розвитку між окремими країнами (територіями) регіону.

У багатьох країнах світу активно працюють і національні банки розвитку. Поява таких банків була обумовлена необхідністю здійснення структурних реформ в економіці, реалізації соціально спрямованих проектів, здійснення програм з покращання навколишнього середовища, сприяння розвитку високотехнологічних проектів та ризикових видів діяльності, які спроможні забезпечити державі прорив на світових ринках; забезпечення розвитку підприємств внутрішнього сектору, стимулювання національного експорту, кредитування зарубіжних компаній, що сприяють національному експорту, кредитна підтримка середнього і малого бізнесу і т. ін. Такі фінансові установи стають елементом загальної моделі використання державного інвестиційного потенціалу з метою економічного розвитку.

Діяльність банків розвитку в розвинених країнах світу та у тих, що розвиваються, має певні відмінності. Так, у розвинених країнах світу вона, як правило, спрямована на посилення економічних позицій на світових ринках, вирівнювання платіжного балансу і у певні періоди — на штучне стимулювання національних виробників у межах обраної економічної стратегії (у тому числі на підтримку національних виробників експортними субсидіями). Для країн, що розвиваються, актуальнішою є спрямованість на стабілізацію платіжного балансу, послаблення боргового тягаря і розвиток пріоритетних галузей економіки [21].

Останніми роками банки розвитку з'явилися і в країнах СНД. Зокрема, у 1999 р. такий банк було створено у Російській Федерації. Досвід Росії є цікавим для України, оскільки створення Російського банку розвитку (РосБР) відбувалося в межах запровадження нового механізму державного інвестування – бюджету розвитку – моделі, яка на сьогодні впроваджується й в Україні.

Рішення про створення РосБР було прийнято у 1998 р. майже одночасно з ухваленням Закону про бюджет розвитку і реалізовано відповідно до Закону про федеральний бюджет на 1999 р. [362]. Передбачалося, що діяль-

ність такого державного інституту, як банк розвитку може значною мірою сприяти виконанню стратегічно важливого завдання — забезпечення ефективного використання державних ресурсів, а також сприятиме структурній перебудові і стійкому зростанню національної економіки.

Відповідно до законодавства РосБР є державною кредитною установою у вигляді відкритого акціонерного товариства, що здійснює кредитування інвестиційних проектів, у тому числі за рахунок бюджету розвитку. Формування статутного капіталу банку в сумі до 3 млрд рос. руб. передбачалося за рахунок:

– видатків, затверджених у розділі "Промисловість, енергетика і будівництво", у сумі 375 млн рос. руб.;
– 2,5 % коштів від приватизації федеральної власності, що здійснювалася на аукціонах, та від продажу акцій акціонерних товариств, створених у процесі приватизації;
– негрошових активів, що перебувають у федеральній власності;
– коштів, що надходять до федерального бюджету від повернення і сплати відсотків за раніше здійсненими бюджетними асигнуваннями на умовах зворотності, платності і терміновості для реалізації на конкурсній основі державної підтримки реалізації високоефективних інвестиційних проектів.

З часу створення Російський банк розвитку став агентом уряду Російської Федерації у здійсненні державних інвестицій. 100 % акцій цього банку належить державі в особі Російського фонду федерального майна, що виступає єдиним акціонером і засновником банку.

Відповідно до початкових планів державне інвестування в економіку через РосБР організаційно мало здійснюватися у такий спосіб.

Основою ресурсної бази Банку розвитку стає бюджет розвитку. Крім того, джерелами поповнення його ресурсів є довгострокові депозити підприємств, емісійна діяльність на зовнішньому і внутрішньому фінансових ринках, кошти іноземних фінансових організацій. При цьому банк розвитку не претендує на статус універсальної кредитної установи: його операції з фізичними особами і фінансовими інститутами обмежуються. З огляду на значимість банку як ключового державного інвестиційного інституту при визначенні його кредитної політики пропонувалося враховувати не лише фінансове положення конкретних позичальників, але й оцінку кредитоспроможності і перспектив розвитку галузей російської економіки. Кредитна діяльність РосБР мала здійснюватися як безпосередньо з великими підприємствами, так і через агентську мережу регіональних банків, що кредитують середній і малий

бізнес. Його програма кредитування мала поширюватися на підприємства чітко визначеного кола галузей, яким необхідна була державна підтримка.

Однак за роки існування Російський банк розвитку не став ключовою установою у забезпеченні економічного зростання. За час, що минув, йому вдалося сформувати зовсім невеликий кредитний портфель. Розпочав діяльність РосБР у 2000 р., протягом якого створювалися засади діяльності банку: була сформована організаційна структура, визначено коло повноважень структурних підрозділів, набрано кадровий персонал, відпрацьовано систему взаємодії структурних підрозділів. Здійснення активних банківських операцій він почав у квітні 2000 р.

На 1 жовтня 2000 р. сплачений статутний капітал РосБР становив усього 660 млн рос. руб. і лише у січні 2001 р. виріс до 3660 млн рос. руб. внаслідок перерахування 3 млрд рос. руб. з федерального бюджету. З 2001 р. Російський банк розвитку став агентом уряду Російської Федерації у здійсненні інвестицій та поверненні раніше виділених коштів федерального бюджету.

Але у подальші роки у зв'язку з тим, що федеральним бюджетом була змінена філософія формування бюджету розвитку порівняно з тією, яка закріплювалася відповідним законом, РосБР майже припинив свої операції. Однією з причин згортання його діяльності стало те, що чинними на той час нормативними актами не було визначено роль і форму участі банку у здійсненні державних інвестицій, що практично звело нанівець виконання функцій оперативного управління бюджетом розвитку. Крім того, не були визначені процедури добору проектів і проведення відповідних конкурсів. На порушення статуту протягом двох років не було створено Координаційної ради банку, до повноважень якої входило забезпечення контролю держави за відповідністю діяльності банку цілям і завданням державної інвестиційної політики і статутних вимог. Це призвело до того, що певний період Російський банк розвитку не брав участі в реалізації державної інвестиційної політики, його діяльність мала самостійний характер і майже нічим не відрізнялася від діяльності звичайного банку. Хоча банком і були відібрані потрібні країні проекти, але з погляду на державну стратегію розвитку вони не мали пріоритетного значення, тому на їхню реалізацію банк мав направляти власні кошти (чи залучені позикові) і не міг користуватися коштами федерального бюджету розвитку, внесеними до статутного капіталу.

Водночас РосБР ніколи не залишався без державної підтримки. Так, у травні 2005 р. компанією Standard & Poor's йому було присвоєно кредит-

ний рейтинг – довгостроковий "BB+" і короткостроковий "У" – прогноз "Стабільний". Ці рейтинги засвідчили істотну підтримку РосБР з боку російського уряду, зокрема надання державних гарантій щодо запозичень банку, регулярне поповнення капіталу банку, а також чітке визначення урядом стратегічно важливої ролі банку у реалізації державної політики.

Після затвердження нової концепції державного інвестування із застосуванням механізму Інвестиційного фонду Російський банк розвитку знову став актуальним. У 2006 р. уряд Російської Федерації підсилив до нього увагу, вважаючи, що РосБР має посісти провідне місце у забезпеченні ефективної державної інвестиційної політики в пріоритетних галузях економіки [384]. Наприкінці січня 2006 р. капіталізація РосБР оцінювалася у 164,9 млн дол. США, і тоді ж з'явилося повідомлення про те, що російський уряд має намір розглянути пропозицію про збільшення власних коштів банку на 884,64 млн дол. США.

На сьогодні активно обговорюється ідея реформування Російського банку розвитку, що пов'язано із застосуванням нового підходу до здійснення державної інвестиційної політики в межах Стабілізаційного й Інвестиційного фондів. Таке реформування передбачає створення до кінця 2006 р. нової державної банківської структури на основі об'єднання РосБР, "Внешэкономбанка" і "Росэксимбанка", про що вже було прийнято відповідне рішення уряду. До складу нового, підсиленого таким чином РосБР можуть також увійти будь-які державні банки за винятком Внешторгбанка. Новий банк має збільшити капіталізацію до 2,5 млрд дол. США. Реалізація цієї ідеї потребує відповідної законодавчої бази, зокрема для РосБР готується законопроект, яким визначатиметься статус цієї кредитної організації.

Реформування передбачає відновлення РосБР, але на вищому якісному рівні. До останнього часу Російський банк розвитку по суті був універсальною установою і конкурував з іншими банками на загальних засадах. За нової концепції державного інвестування в Росії, на думку Мінекономрозвитку, РосБР має не конкурувати, а навпаки, допомагати іншим фінансовим структурам рефінансувати їхні операції, що передбачає зміну його статусу.

Між російськими експертами та науковцями тривають дискусії про ефективність прийнятого урядом підходу до посилення функцій Російського банку розвитку. Окремими дослідниками висловлюється думка, що цей банк не може ефективно управляти інвестиційними ресурсами, оскільки *"вся історія РосБР свідчить про те, що напівдержавний чи цілком державний банк просто не в змозі ефективно оцінювати та фінансувати інвестиційні проекти незалежно від того, хто очолюватиме ці*

*структури. За визначенням це неефективний механізм розпорядження інвестиційними ресурсами"* [77]. Існує думка, що вдалішим механізмом активної присутності держави в інвестиційних процесах є позабюджетні фонди розвитку, тобто структури, які дають поручительство у відібраних приватних інвестиційних проектах, що дає змогу уникнути закритого механізму, за яким фінансовими ресурсами розпоряджаються чиновники і таким чином мають можливість використовувати їх в особистих інтересах [77, 150].

На думку автора, такі висновки відносно недоцільності збереження і навіть підсилення ролі РосБР не є коректними. По-перше, навіть негативний досвід діяльності тієї чи іншої інституційної одиниці не обов'язково свідчить про недоцільність її використання. Так, незадовільна робота РосБР у минулі роки, як ми вже зазначали, була обумовлена недосконалістю нормативно-правового забезпечення його діяльності, відсутністю врегульованої на державному рівні моделі здійснення державного інвестування з чітким визначенням ролі і повноважень не лише РосБР, а й інших інституційних одиниць, які є невід'ємними елементами процесу формування, затвердження та реалізації державної інвестиційної політики. Запровадження нової інституційної одиниці (фонду розвитку замість банку розвитку) в умовах існування РосБР не спростить, а навпаки, ускладнить ситуацію, оскільки потребуватиме не лише розробки та затвердження нових нормативних актів, а й корегування наявних, а також здійснення низки організаційних заходів, що, без сумніву, призведе до значних витрат часу і коштів. Крім того, будь-який банк має розвиненіші можливості фінансування інвестиційних проектів, ніж фонд. Якщо ж розглядати цю ситуацію у контексті правового регулювання в Україні, то тут взагалі не існує вибору між створенням банку розвитку чи фонду розвитку, оскільки відповідно до п. 8 ст. 13 Бюджетного кодексу України "*створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається*" [31]. Що стосується побоювань відносно використання коштів державних банків розвитку на користь окремих чиновників, то єдиним запобіжним заходом такого розвитку ситуації є запровадження чітких прозорих процедур діяльності банку. Тому вважаємо, що банк розвитку як елемент системи державного інвестування економіки є ефективним, що доведено і з теоретичної точки зору, і міжнародним досвідом; а певний негативний досвід його застосування може бути пов'язаний лише з недосконалістю організації його діяльності та моделі державного інвестування в цілому.

Доцільність створення національних банків розвитку і, зокрема створення схожої кредитної установи в Україні, визнається і відомими українськими науковцями. Так, на думку академіка **В. Гейця,** "*концепція організації банку розвитку базується на узагальненні досвіду розвинених ринкових економік, вона переконує в тому, що фінансовий сектор економіки, організований тільки з Центрального банку та комерційних банків, не може виконувати завдань, пов'язаних з реалізацією народногосподарських пріоритетів. Для здійснення необхідних функцій створюються спеціальні кредитні інституції.*" [51, с. 72].

Ідея створення банку розвитку в Україні має велику історію. Так, ще у 2000 р. у Посланні Президента України до Верховної Ради України [247] було передбачено у першому півріччі 2001 р. вирішити питання щодо створення Українського банку реконструкції та розвитку, завдання якого полягало у забезпеченні фінансування бюджетних видатків лише на кредитній основі та залученні додаткових фінансових ресурсів для кредитування інноваційних проектів відповідно до пріоритетів розвитку економіки.

Це завдання відобразилося у Розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про схвалення заходів щодо виконання Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002 – 2010 роки" від 09.08.2002 № 440-р [303], яким передбачалося у IV кв. 2002 р. з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що спрямовуються на інноваційне та інвестиційне фінансування проектів, підготувати проект Постанови Кабінету Міністрів України "Про створення Українського банку реконструкції та розвитку".

Сьогодні в Україні існує Український банк реконструкції та розвитку (УБРР), який було створено у березні 2004 р. на базі ліквідованого Державного інноваційного фонду зі статутним фондом 32 млн грн. Але діяльність цього банку не відповідає тим цілям і завданням, які ставилися при його створенні, та не вписується у загальну концепцію діяльності такого типу банків.

У 2006 р., після обрання нового складу Верховної Ради України, було зареєстровано законопроект "Про Український державний банк реконструкції та розвитку", яким визначено порядок утворення банку та правові основи його діяльності [293]. Мова ведеться про створення нового банку, хоча з огляду на існування УБРР, можна було б розглянути питання і про надання нової якості чинному банку.

Поява згаданого законопроекту є позитивним фактором, хоча щодо проекту Закону, а також моделі організації державного інвестування за участі такого банку виникає багато проблемних питань, що потребують вирішення.

Стосовно принципів діяльності цього банку хотілося б наголосити на такому.

Відповідно до ст. 1 законопроекту Український банк реконструкції та розвитку (УБРР) є стовідсотково державною структурою, що не має заперечень. Труднощі можуть виникнути при реєстрації банку у формі закритого акціонерного товариства. Навіть російський досвід свідчить про те, що з часом такий банк може укрупнюватися, поповнюючись новими акціонерами, серед яких можуть бути як інші державні банки, так і регіональні банки розвитку або інші установи. З огляду на це, створення банку у формі ЗАТ у подальшому може призвести до певних обмежень у його діяльності, тому, на наш погляд, є недоцільним.

Законопроектом передбачено, що метою створення банку є фінансова підтримка структурної перебудови та розвитку підприємств пріоритетних галузей національної економіки [293, ст. 1]. До видів діяльності УБРР пропонується включити: операції з надання кредитів за зазначеними у законопроекті напрямками; надання гарантій за проектами, що відповідають цим напрямкам; надання експертних і консультаційних послуг за зазначеними операціями [293, ст. 3]. Власне напрямки кредитування, хоч і містяться у ст. 2 законопроекту, по-перше, є занадто загальними (проекти структурної перебудови та модернізації промисловості; розвиток експортного потенціалу українських підприємств, житлове будівництво), а по-друге, навіть на сьогодні не покривають тих пріоритетних завдань, що стоять перед Україною. Серед таких завдань, зокрема, можна визначити реалізацію проектів у сфері енергозбереження та енергоефективності, реформування житлово-комунального господарства, розвиток транспортної інфраструктури. У майбутньому можуть виникнути й інші пріоритети в діяльності уряду. Так, наприклад, якщо Україна все ж таки розробить та затвердить програму побудови Національної інноваційної системи, то одним із ключових завдань банку розвитку має стати підтримка наукових досліджень та інноваційних розробок, патентування та впровадження у виробництво новітніх технологій, фінансування проривних інноваційних проектів, що також не передбачено законопроектом. Взагалі у автора є великі сумніви щодо необхідності закріплення переліку напрямків фінансування УБРР у законі. Законодавчо слід закріпити лише процедури формування державних пріоритетів на середньо- та довгострокову перспективу, а також критерії та процедури відбору проектів для державного фінансування через УБРР.

Відповідно до законопроекту статутний капітал банку у сумі 5 млрд грн формується за рахунок бюджетних коштів, а також нерухомості й облад-

нання, необхідних для його функціонування [293, ст. 5]. Визначення саме такого розміру статутного капіталу вже викликало занепокоєння у засобах масової інформації [18], на думку яких, це занадто велика сума, оскільки розмір статутного капіталу УБРР набагато перевищує статутний капітал Ощадбанку, у 500 разів вище, ніж статутний капітал НБУ, майже в 170 разів вище, ніж мінімальний розмір статутного капіталу банку. До цього також слід додати, що розмір статутного капіталу УБРР є високим навіть порівняно з РосБР, що становить близько 1 млрд дол. США і який у найближчому майбутньому планується довести до 2,5 млрд дол. США. І хоч цілком зрозуміло, що фінансування проектів розвитку потребує значних коштів, можливо, такий розмір статутного фонду УББР на сьогодні дійсно є завищеним. Крім того, законопроектом не передбачено джерел отримання цих коштів. Невідомо, чи планується їх залучити від приватизаційних надходжень, чи передбачаються вони видатками державного бюджету на наступний та подальші роки. Немає й розрахунків та обґрунтувань щодо можливостей виділення з державного бюджету на ці цілі саме такого обсягу коштів. Загалом питання щодо джерел фінансування діяльності УБРР майже не висвітлені в законопроекті. Якоюсь мірою це й зрозуміло, оскільки важко робити будь-які припущення з цього приводу в умовах відсутності нормативно закріпленої моделі державного інвестування економіки України і, зокрема, недосконалості механізму бюджету розвитку на загальнодержавному рівні. Крім того, слід зауважити, що російський досвід свідчить про доцільність включення до джерел фінансування інвестиційних проектів через банк розвитку коштів міжнародних фінансових організацій, які залучаються до реалізації інвестиційних проектів в Україні. Однак, незважаючи на невизначеність джерел фінансування УБРР, у прикінцевих положеннях до законопроекту зазначено, що Закон набирає чинності одразу ж після його прийняття. Проте саме це питання може стати одним з тих, що взагалі унеможливить використання цього механізму державного інвестування.

Ще одним питанням, на яке хотілося б звернути увагу, є принципи надання УБРР кредитних коштів і гарантій за позиками.

Законопроектом передбачено, що кредитування здійснюється із залученням коштів державного бюджету та позабюджетних коштів [293, ст. 2]. Проекти кредитуються на засадах спільного фінансування, в якому частка УБРР не перевищує 70 %. Прибуток банку, що залишається після відрахувань до фондів та резервів, використовується для збільшення статутного капіталу банку. Водночас у законопроекті немає інформації про умови, на яких надаються кредитні кошти. Проте саме цьому питанню варто приді-

лити більше уваги в законопроекті, оскільки принципи, на яких здійснюється кредитування та надаються гарантії, мають бути чіткими та зрозумілими. Логічно запропонувати, щоб фінансування пріоритетних для держави проектів здійснювалося на умовах, що є привабливішими, ніж кредитування комерційних банків. Принаймні ці умови мають бути не гіршими, ніж ті, що пропонуються міжнародними фінансовими організаціями. До того ж, деякі суспільно значимі проекти можуть передбачати часткове або повне звільнення підприємств, що їх реалізують, від сплати відсотків за кредитом або плати за надання державних гарантій. Слід зауважити, що визначення таких проектів має узгоджуватися з принципами, що існують у сфері державної підтримки в країнах Європейського Співтовариства, та відповідати формату так званих дозволених субсидій згідно з нормами СОТ. У цьому напрямку законопроект потребує істотного доопрацювання.

Позитивним вважаємо положення законопроекту щодо контролю за діяльністю УББР [293, ст. 7], яким передбачається процедура публічного звітування про витрачання коштів банку.

Але головним, що, на нашу думку, може загальмувати реалізацію проекту створення УБРР та його ефективну реалізацію, є відсутність системного підходу до реалізації програми державних інвестицій, тобто невизначеність загальної моделі її реалізації. Це потребує удосконалення механізму бюджету розвитку на загальнодержавному рівні, визначення джерел надходжень до нього, умов надання кредитних коштів та державних гарантій за проектами, розробки та законодавчого закріплення процедур визначення пріоритетних напрямків фінансування, відбору проектів для фінансування коштами УБРР, побудови ефективної системи управління і контролю за реалізацією інвестиційних проектів за державні кошти.

Необхідність створення в Україні спеціалізованої банківської установи для кредитування "проектів розвитку" обумовлена і тим, що кредитування реалізації інвестиційних проектів через державний бюджет виявилося неефективним. Так, за висновками Рахункової палати України, Законом про державний бюджет на 2006 р. було затверджено обсяг повернення кредитів до державного бюджету – 2207,7 млн грн та обсяг надання кредитів – 2980,4 млн грн. За I кв. 2006 р. від повернення кредитів надійшло 143,5 млн грн (6,5 % річного обсягу), надано з державного бюджету кредитів на суму 40,3 млн грн (1,4 % річного обсягу). Зовсім не надавалося кредитів на реалізацію інвестиційних проектів впровадження енергозберігаючих технологій в галузях економіки, а також технологій щодо виробництва альтернативних джерел енергії, що не є випадковим, оскільки порядок надання пільгових кредитів для реалізації інвестиційних проектів

впровадження енергозберігаючих технологій та технологій з виробництва альтернативних джерел енергії було затверджено урядом лише у середині II кв. [135].

Схожа ситуація спостерігалася і в 2005 р. – з 2,4 млрд грн, що були передбачені бюджетом на кредитування, використано лише 1,6 млрд грн, або 66 %, що призвело до зриву виконання низки бюджетних програм. Основна причина – незадовільне повернення раніше наданих кредитів: за 2005 р. повернуто лише 1,3 млрд грн, тобто дещо більше 50 % з передбачених до повернення 2,5 млрд грн.

Зазначене свідчить, що операції кредитування за рахунок бюджету доцільно передати спеціалізованій банківській установі – Національному банку розвитку.

Враховуючи викладене, створення в Україні банку розвитку має стати одним з елементів розбудови моделі державного інвестування пріоритетних для країни проектів. Саме відповідно до обраної моделі державної підтримки економічного зростання слід визначати принципи та процедури функціонування УБРР в Україні.

❋ ❋ ❋

Як зазначалося у попередньому параграфі, бюджет розвитку далеко не єдиний інструмент, що використовується для реалізації концепції двох бюджетів. У світі широко використовуються і такі фінансові інструменти вирішення перспективних завдань розвитку, як банки розвитку та інші спеціалізовані фонди. Деякі з них, такі, як інвестиційні або окремі стабілізаційні фонди, по суті є альтернативними варіантами до запровадженої в Україні моделі, що заснована на інструменті бюджету розвитку. Такі інструменти, як національні банки розвитку, можуть використовуватися як один з елементів єдиної моделі бюджетного механізму економічного зростання, розширюючи можливості, які безпосередньо випливають із технологій формування та виконання бюджету.

Можливість використання як інструменту реалізації стратегії прискореного економічного зростання в Україні Стабілізаційного фонду стала активно обговорюватися на початку цього року, що було пов'язано як з формуванням в межах Державного бюджету-2006 Стабілізаційного фонду за рахунок надходжень, отриманих від приватизації "Криворіжсталі", так і з переорієнтацією фінансової моделі забезпечення економічного зростання Російської Федерації на використання можливостей Стабілізаційного та Інвестиційного фондів.

Аналіз зарубіжного досвіду створення і використання стабілізаційних фондів різного типу, та, зокрема, досвіду Російської Федерації, а також природи і потенціалу створеного в Україні Стабілізаційного фонду дав змогу зробити такі висновки.

Стабілізаційний фонд, створений в Україні, докорінно відрізняється від такого фонду, створеного у Російській Федерації, як за ідеологією, так і за обсягом коштів, що у ньому накопичуються. Крім того, якщо російський фонд діє на постійній основі, український фонд природно може мати лише тимчасовий характер, оскільки надходження до нього головним чином здійснюються за рахунок приватизації. За таких умов прив'язувати до Стабілізаційного фонду механізм участі держави у забезпеченні економічного зростання є не лише недоцільним, але й небезпечним. Тому не слід покладатися на використання цього інструменту як ключового у моделі прискореного економічного зростання.

Однак в ситуації, що склалася в Україні внаслідок стрімкого підвищення цін на енергоресурси, зокрема газ і нафту, в умовах високої частки імпорту цих ресурсів у внутрішньому споживанні та занадто високої енерговитратності виробництва, такий фонд може бути використаний як інструмент опосередкованого впливу на реалізацію державою стратегії сталого економічного зростання за рахунок пом'якшення впливу цін на енергоресурси у діяльності вітчизняної промисловості та спрямування ресурсів Стабілізаційного фонду на впровадження енергозберігаючих заходів. В умовах, коли економіка країни "звикла" до заниженого, порівняно зі світовим, рівня цін на ключові енергоресурси (газ, нафта, ядерне паливо), істотні зміни зовнішньоекономічної кон'юнктури на енергетичні ресурси, імпорт яких становить левову частку внутрішнього споживання, може призвести до непередбачуваних наслідків для соціально-економічного розвитку країни і перекреслити будь-які наміри держави щодо підтримки пріоритетів економічного розвитку. Щоб контролювати ситуацію, необхідно мати фінансовий резерв для згладжування небезпечних для країни цінових коливань. Саме таким резервом, на наш погляд, у середньостроковій перспективі має стати Стабілізаційний фонд.

Використання як основи фінансової моделі забезпечення реалізації стратегії сталого економічного зростання Інвестиційного фонду також, на наш погляд, є недоцільним в Україні.

По-перше, цей інструмент не є кращим від бюджету розвитку. Запровадження його у Російській Федерації здебільшого було пов'язано з прагненням використовувати як інструмент державного впливу на реалізацію стратегії економічного зростання Стабілізаційний фонд, надходження ко-

штів до якого стрімко зростають, що дає змогу без будь-якої небезпеки для макроекономічної стабільності держави використовувати частину цих коштів на державне інвестування. Що стосується інших країн світу, які використовують інвестиційні фонди як інструмент державного інвестування, то цими країнами історично була обрана дещо інша модель організації бюджетної системи, зокрема у питаннях, що стосуються фінансування програм стратегічного розвитку.

По-друге, будь-який фінансовий механізм забезпечення економічного зростання буде ефективним лише за умов наявності чіткої моделі його реалізації та нормативно-правової бази, що забезпечує її практичне впровадження. Так, наприклад, досвід Російської Федерації свідчить, що саме з причин нехтування організаційними та процедурними питаннями, а також за відсутності дієвого контролю за реалізацією тих чи інших моделей державного інвестування, протягом останніх років були невдалими всі спроби створити ефективний механізм державної підтримки інвестицій та інновацій в пріоритетних сферах соціально-економічного розвитку, і це стосувалося як бюджету розвитку, так і Інвестиційного фонду.

По-третє, Україна обрала модель бюджету розвитку, закріпивши це положення у Бюджетному кодексі. Руйнувати цю систему та шукати будь-які інші механізми немає сенсу, до того ж концептуальні принципи, закладені у модель бюджету розвитку як в Україні, так і в Російській Федерації загальновизнані як прогресивні й ефективні навіть російськими фахівцями і науковцями, незважаючи на те, що Росія відмовилася від його застосування.

Зважаючи на це, вважаємо, що на сучасному етапі бюджет розвитку є саме тим механізмом, який в змозі забезпечити активну і цілеспрямовану участь держави у забезпеченні економічного зростання. Водночас цей інструмент потребує істотного удосконалення, особливо на загальнодержавному рівні, зокрема, у частині визначення джерел надходжень до бюджету розвитку, умов надання кредитних коштів та державних гарантій за проектами, розробки та законодавчого закріплення процедур визначення пріоритетних напрямків фінансування, відбору проектів для фінансування за рахунок коштів державного бюджету, побудови ефективної системи управління і контролю за реалізацією інвестиційних проектів за державні кошти.

Що стосується доцільності використання в Україні національного банку реконструкції та розвитку для фінансування програм, що сприяють прискореному економічному зростанню на якісно новій технологічній базі, то це питання має розглядатися у площині напрямку і прин-

ципів удосконалення механізму бюджету розвитку як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Саме у відповідності з цим мають бути виписані правила та процедури функціонування УБРР в Україні.

Зазначене свідчить про необхідність проведення наукових досліджень з питань відпрацювання моделі участі держави у реалізації стратегії соціально-економічного розвитку України та вдосконалення на цій основі фінансових і, зокрема, бюджетних механізмів економічного зростання.

## 3.3 Організація бюджетної підтримки економічного зростання в Україні

Фінансова і, зокрема, бюджетна політика є однією зі складових економічної політики будь-якої держави. Економічна політика має визначатися у нормативних документах вищого рівня, якими є законодавство про зовнішню та внутрішню політику та стратегія соціально-економічного розвитку на довгострокову перспективу. Ні першого, ні другого документа Україна поки що не має. Водночас чинною є низка державних цільових програм, які мають на меті виконання стратегічних завдань на рівні окремих галузей та/або адміністративно-територіальних одиниць.

Як належить, такі програми мали б розроблятися як складові Стратегії соціально-економічного розвитку держави. Таким чином, вони були б структурованішими та системно і послідовно виконували б завдання, які стоять перед країною. Але цього не відбувається, внаслідок чого формування фінансової політики та розробка основного фінансового документа – Державного бюджету України – здійснюється на основі наявних державних цільових програм, розроблених у різні часи, під впливом різних обставин, не завжди взаємоузгоджених, з різним баченням їх пріоритетності, а іноді й доцільності.

Саме тому виникає необхідність у науковому аналізі механізму формування державних цільових програм і оцінки ефективності його застосування в Україні.

### *Державні цільові програми*

Відповідно до Закону України "Про державні цільові програми" "*державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-терито-*

*ріальних одиниць, що здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням*" [106, ст. 1].

Згідно зі ст. 2 цього Закону метою розроблення державних цільових програм є "*сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямах розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем*".

Законом визначено умови, що у сукупності можуть ініціювати розробку державної цільової програми (ДЦП), а саме:

– існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
– відповідність мети програми пріоритетним напрямам державної політики;
– необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;
– наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

Згідно зі ст. 4 Закону заходи, завдання та показники державних цільових програм входять до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік та враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України. Оскільки державні цільові програми мають, як правило, довгостроковий характер, у цьому контексті постає питання врахування показників відповідних програм у процесі середньострокового та перспективного бюджетного планування.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, входять до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на відповідний рік. На цьому рівні

також постає питання урахування показників цих програм при перспективному прогнозуванні місцевих бюджетів.

Перелік державних цільових програм, які планується виконати у відповідному році з використанням коштів Державного бюджету України, подається на розгляд Верховної Ради України у складі проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України та разом з проектом Закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

У ст. 5 Закону визначено основні етапи розроблення та виконання державної цільової програми, а саме:

– ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
– схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
– розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонується включити до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
– державна експертиза проекту програми;
– погодження та затвердження програми;
– проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;
– організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
– підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів;
– підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях підсумкового звіту про результати виконання програми.

Порядок розроблення та виконання державних цільових програм затверджується Кабінетом Міністрів України.

Державним замовником державної цільової програми можуть бути центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Державний замовник здійснює загальне керівництво і контроль за розробленням державної цільової програми та виконанням її заходів і завдань.

Згідно зі ст. 8 Закону "Про державні цільові програми" до повноважень державного замовника належать:

– призначення керівника державної цільової програми, основними завданнями якого є оперативне управління та контроль за розробленням і виконанням програми;

– подання пропозицій щодо внесення змін до державної цільової програми, а також припинення її виконання;
– підготовка щорічного звіту про результати виконання державної цільової програми та подання його на розгляд Кабінету Міністрів України з метою визначення ефективності виконання програми. Строки подання державним замовником проміжних звітів визначаються нормативно-правовим актом, яким затверджено програму;
– підготовка підсумкового звіту про результати виконання програми та подання його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Порядок розроблення проекту державної цільової програми визначено у ст. 9 Закону України "Про державні цільові програми". Згідно з цією статтею проект державної цільової програми розробляється на основі схваленої концепції державним замовником або визначеним ним відповідно до законодавства розробником.

Проект державної цільової програми має містити:
– паспорт програми – стислий виклад основних даних (назва, рішення про розроблення, відомості про державного замовника та відповідальних виконавців програми, строк виконання, обсяги та джерела фінансування);
– визначення мети програми;
– обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України;
– перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (у цілому і поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою по роках);
– розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо), виконання програми та її ефективність;
– розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою по роках).

Проект державної цільової програми підлягає обов'язковій державній експертизі, що проводиться відповідно до закону.

Законом передбачено, що у разі потреби до державної цільової програми можуть вноситися зміни, а саме:
– включення до затвердженої програми додаткових заходів і завдань;
– уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання окремих заходів і завдань програми, щодо яких визнано недоцільним подальше продовження робіт.

Рішення про внесення змін до державної цільової програми приймається органом державної влади, який її затвердив, тобто Верховною Радою України – щодо загальнодержавних програм, Кабінетом Міністрів України – щодо інших програм.

Ст. 14 Закону України "Про державні цільові програми" присвячена контролю за виконанням державних цільових програм. Згідно з цією статтею такий контроль здійснюється з метою:

– забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки;
– досягнення передбачених цільових показників програми;
– забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням.

Контроль за виконанням державної цільової програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних та підсумкового звітів щодо результатів виконання державної цільової програми та формулювання узагальненого висновку про остаточні результати виконання програми. Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники.

Питанням аналізу формування та реалізації державних цільових програм в Україні присвячені розробки українських науковців, найвідомішими з яких є дослідження вчених Інституту економіки та прогнозування НАН України **В. П. Олександрової** та **Т. І. Приходько** і Науково-дослідного фінансового інституту при Міністерстві фінансів України **І. Я. Чугунова** та **К. В. Павлюк** [226]. На підставі проведеного ними аналізу можна зробити такі висновки щодо проблем формування і реалізації державних цільових програм та напрямів, на яких варто зосередитися для їх розв'язання.

Кількість державних цільових програм в Україні весь час зростає, що викликає великі труднощі як у здійсненні аналізу їх відповідності основним пріоритетам соціально-економічного розвитку України, так і в організації їх фінансування, у тому числі бюджетного.

Перші державні цільові програми були затверджені на початку 1990-х років. До 1993 р. в Україні було затверджено 7 державних цільових програм, у 1993–1994 рр. – по 17, у 1995 р. – 21, у 1996 р. – 20, а у 1997 р. – уже 87 програм, з яких 62 – державні науково-технічні програми. Станом на початок 2003 р. в Україні було прийнято 182 програми із загальним обсягом фінансування 310 млрд грн, у тому числі 113,5 млрд грн (понад два річних бюджети 2003 р.) – з Державного бюджету України. Станом на 21 червня

2004 р. до переліку затверджених державних цільових програм було включено 267 програм, на сьогодні їх кількість сягає 400.

Зрозуміло, що за таких умов фінансування державних цільових програм здійснюється вкрай нерівномірно, частина з них фінансується у мізерних обсягах, частина – не фінансується взагалі. Так, у бюджеті 2004 р. з 267 затверджених державних цільових програм передбачалося фінансування лише 146, у бюджеті 2005 р. – 167 програм.

Аналітична оцінка стану виконання та фінансування 218 чинних державних цільових програм, що реалізувалися у бюджетній сфері України у 2003–2006 рр., здійснена в Інституті економіки та прогнозування НАН України, свідчить про посилення кризових явищ у цій сфері. Порівняно з обсягами фінансування, передбаченими при затвердженні цих програм, реально було профінансовано у 2003–2004 рр. за рахунок державного бюджету відповідно 47,0 і 55,6 %, а за рахунок інших джерел – 22,3 і 65,1 %. У 2005 р. за умов погіршення економічної динаміки бюджетному фінансуванню належало лише 41,8 %, іншим джерелам – 25,9 %. Тобто передбачені при затвердженні програм обсяги їх фінансування у 2003–2005 рр. у середньому більше, ніж удвічі перевищували наявні можливості як в частині державних бюджетних коштів, так і в частині інших джерел, що передбачалися для їх фінансування.

Зростання кількості програм за відсутності протягом тривалого часу чітких пріоритетів державної політики та довгострокової економічної стратегії України повністю нівелює позитивні напрацювання інституту державно-цільових програм як засобу розв'язання найгостріших проблем соціально-економічного розвитку. Замість структуризації завдань держави та підвищення результативності їх виконання це призводить до розпорошення зусиль і бюджетних коштів. Постійне недофінансування програмних завдань робить неможливим досягнення поставлених в них цілей і не дає змоги оцінити їх результативність.

Сьогодні механізм державних цільових програм в Україні сприймається як певна фінансова підтримка окремих галузей або адміністративно-територіальних утворень, можливість отримати додаткові бюджетні кошти для здійснення їх виконавцями основних функцій, фінансування яких вже передбачено у бюджеті.

Відомча закритість програм, відсутність належної координації їх цілей та завдань на загальнодержавному рівні, а також недофінансування значної кількості програм перетворює їх у низку розрізнених проектів, лише формально об'єднаних за певною галузевою або регіональною належністю.

На думку фахівців Інституту економіки та прогнозування НАН України, погіршення стану реалізації та фінансування державних цільових програм останніми роками є наслідком системних прорахунків у сфері розробки методології та організаційних механізмів виконання і фінансування цих програм, а саме:

– надто широка проблематика державних цільових програм в умовах відсутності чітких пріоритетів для їх формування, відсутність відпрацьованого механізму відбору найважливіших проблем, на розв'язання яких мають бути спрямовані бюджетні кошти;
– відсутність узгодженості фінансування державних цільових програм з можливостями бюджету протягом терміну їх виконання;
– відсутність механізму паритетності рівня фінансування заходів державних цільових програм за рахунок бюджету з рівнем їх фінансування з інших (позабюджетних) джерел, визначених програмою;
– низький рівень програмної та міжпрограмної узгодженості на фоні великої кількості напрямків та державних цільових програм, що призводить до дублювання завдань і заходів державних цільових програм, а також фінансування за рахунок бюджетних коштів одних і тих самих заходів у межах різних програм.

Ситуація, що склалася у сфері формування, реалізації та контролю за виконанням державних цільових програм, потребує удосконалення чинного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування. На наш погляд, основними напрямками удосконалення механізмів формування та реалізації державних цільових програм у межах програмно-цільового фінансування мають стати такі.

1. Основою для розробки державних цільових програм повинна бути довгострокова Стратегія соціально-економічного розвитку країни, і лише тимчасово, в умовах її відсутності, – чіткі, зрозумілі пріоритети вкладання державних коштів. На сьогодні Законом України "Про державні цільові програми" не передбачено механізму формування таких програм як складових Стратегії соціально-економічного розвитку, що позбавляє процес формування окремих програм системності і цілісності.
2. Надзвичайно широка проблематика та велика кількість державних цільових програм обумовлює виникнення проблем з їх фінансуванням, що спричиняє розпорошення бюджетних коштів, значне недофінансування програм, порушення графіків їх виконання, низьку результативність та неефективність бюджетних вкладень, внаслідок чого призводить до прямих втрат бюджетних коштів та невиправда-

ності макроекономічних очікувань. Ситуація ускладнюється відсутністю чіткої концепції суспільного розвитку та вивірених пріоритетів державної політики, що не дає змоги оптимально використовувати обмежені державні ресурси. За таких умов необхідні: ревізія усіх чинних державних цільових програм, виходячи з сучасних реалій макроекономічного розвитку країни; визначення пріоритетів державної політики та оцінка можливостей державного бюджету, у тому числі перспективних; удосконалення чинного законодавства у сфері програмно-цільового фінансування з урахуванням вимог, що висуваються до державної підтримки з боку ЄС та СОТ. Державні цільові програми, виходячи із загальнодержавних пріоритетів, мають бути переглянуті та розподілені на: а) найпріоритетніші програми, які мають фінансуватися в установлені терміни у повному обсязі; б) актуальні програми, фінансування яких при обмежених бюджетних ресурсах може бути частково скорочено; в) програми, що втратили актуальність, дія яких, виходячи з нових державних пріоритетів, повинна бути припинена. При цьому кількість державних цільових програм має бути значно скорочена.

3. Доцільно запровадити практику щорічного перегляду програм з урахуванням пріоритетів економічного розвитку, проміжних результатів їх реалізації та наявних можливостей бюджету щодо їх фінансування.
4. З огляду на декларовані наміри України щодо вступу до ЄС та СОТ, необхідним є запровадження проведення експертизи діючих та розроблюваних державних цільових програм на предмет їх відповідності принципам цих організацій у сфері надання державної підтримки.
5. Оскільки ефективність державної цільової програми значною мірою залежить від її обґрунтованості, чіткості представлення та кінцевих результатів, доцільним є нормативне затвердження необхідності застосування технологій проектного фінансування і управління до розробки та реалізації державних цільових програм.
6. На сьогодні істотним недоліком державних цільових програм є низький рівень їх інвестиційної та інноваційної складової, хоча саме цим визначається кінцевий економічний ефект від упровадження програм. Така ситуація, власне, зводить нанівець сутність застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, що полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і наслідками їх використання. Отже, під час перегляду вже діючих чи затвердження нових державних цільових про-

грам перевага має надаватися тим програмам, які пропонують обґрунтовані та прораховані інвестиційні проекти (сукупність інвестиційних проектів) та мають інноваційний характер.

7. Мають бути розроблені та нормативно врегульовані чіткі критерії відбору та затвердження державних цільових програм на середньо- та довготермінову перспективу, які б враховували:
   – ступінь відповідності мети державної цільової програми суспільним пріоритетам, сформульованим у законодавчих урядових документах;
   – неможливість досягнення поставленої мети іншими (нецільовими) методами;
   – значний макроекономічний ефект від упровадження державної цільової програми;
   – значний рівень інвестиційної та інноваційної складової у загальному обсязі планованих витрат;
   – наявність та обґрунтованість інвестиційних проектів, що розробляються у межах державних цільових програм;
   – наявність контрольних показників, що відображають результативність реалізації заходів програми, тощо.
8. Особливого значення для забезпечення ефективності державних цільових програм і, відповідно, цільового й ефективного використання бюджетних коштів набуває налагодження дієвого контролю за їх виконанням. Основними чинниками забезпечення належного контролю є:
   – досягнення максимального рівня співставності та взаємоузгодженості державних цільових і бюджетних програм;
   – налагодження постійного моніторингу за ходом реалізації державних цільових програм та використанням бюджетних коштів. З метою нагляду за виконанням державних цільових програм та розробки управлінських рішень в організаційній структурі державного замовника доцільно виокремити спеціальні структурні підрозділи, відповідальні за ті чи інші аспекти здійснення державних цільових програм;
   – чітке визначення функцій, повноважень та відповідальності замовників державних цільових програм щодо вчасного досягнення поставлених проміжних та кінцевих цілей, надходження та використання фінансових коштів тощо, включаючи персональну відповідальність;
   – формалізація структури звітності про хід та результати реалізації державних цільових програм.

9. У ст. 4 Закону України "Про державні цільові програми" зазначається, що заходи, завдання та показники державних цільових програм входять до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік і враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік. Проте успішність реалізації затверджених державних цільових програм великою мірою залежить від забезпечення їх фінансування у запланованих обсягах відповідно до затвердженого графіка. Оскільки державні цільові програми, по-перше, мають довгостроковий характер, по-друге, потребують значних фінансових вкладень, постає ключове питання забезпечення узгодженості фінансування державних цільових програм на увесь період їх реалізації з перспективними можливостями бюджету на відповідний період. Незабезпечення такої узгодженості з часу затвердження державної цільової програми спричиняє ймовірні ризики недофінансування програми, недосягнення запланованих цілей, та, відповідно, втрату очікуваних макроекономічних вигод, часу та бюджетних коштів. Отже, з метою розв'язання протиріччя між довгостроковим характером державних цільових програм та оперативним (щорічним) характером їх фінансування необхідно розробити та запровадити методику узгодження державних цільових програм з процесом формування державного бюджету на середньостроковий період. Така методика має передбачати можливості перегляду державних цільових програм відповідно до бюджетних очікувань на середньострокову перспективу.

Наведені висновки дають змогу запропонувати заходи щодо удосконалення механізму реалізації державних цільових програм з метою приведення його у відповідність з моделлю, наведеною на рис. 12. Так, на нашу думку, до державних програм першого рівня мають входити узагальнені заходи щодо реалізації обмеженої кількості пріоритетів – не більше 10 (одна державна програма відповідає одному пріоритету). Усі інші завдання соціально-економічного розвитку, які входитимуть до довгострокової стратегії, мають виконуватися без активної участі держави та не передбачати виділення на їх реалізацію бюджетних коштів.

Реалізація кожного пріоритету має бути пов'язана з виконанням низки державних цільових програм (ДЦП), кожна з яких повинна мати головного замовника з представників центрального органу влади, якщо програма має переважно галузевий характер, або органу місцевої влади, якщо головним завданням програми є розв'язання проблем певної території.

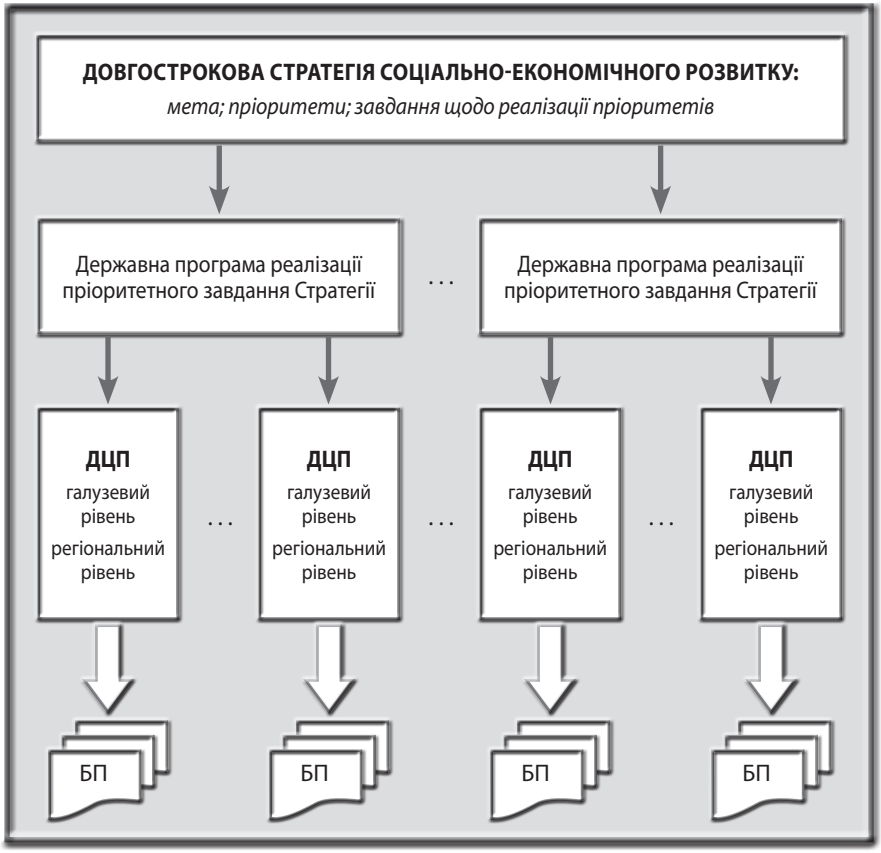



**Рис. 12. Пропонована модель процедури розробки бюджетних програм**

Кожна державна цільова програма має складатися з низки бюджетних програм, які забезпечуватимуть її реалізацію. При цьому загальне коло бюджетних програм є ширшим, ніж перелік програм, спрямованих на реалізацію певних державних пріоритетів, і включає бюджетні програми, метою яких є фінансування притаманних державі функцій. Необхідно уникати ситуацій, за яких до бюджетної програми входять заходи з виконання декількох державних цільових програм, що ми маємо нині.

Такий підхід застосовується сьогодні у Франції, яка, починаючи з 2005 р., формує бюджет з міністерських програм (від 100 до 150), у межах яких кошти можуть перерозподілятися за винятком видатків на персонал, тоб-

то будь-яке міністерство має певну самостійність у розподілі коштів за позиціями, які визначені в Законі про бюджетний устрій. До того ж, всі бюджетні програми об'єднуються в **місії** – сукупність програм, що належать до єдиного напрямку державної політики. У складі місій, що можуть бути міжвідомчими, кожна програма належить лише одному міністерству. Місії створюються на основі Закону про бюджет з урядової ініціативи. При обговоренні бюджету на наступний період уряд зобов'язаний надати список **місій, програм та індикаторів ефективності** для кожної програми.

### *Формування бюджетних програм*

На сьогодні формування бюджету в Україні здійснюється на основі програмно-цільового методу. Початком його практичного впровадження у бюджетний процес стало Розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення *Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі* від 14.09.2002 № 538-р. (далі Концепція) [244]. Цією Концепцією визначається мета та основні принципи застосування програмно-цільового методу. Зокрема, метою застосування ПЦМ визначено "*встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання*" [304], що становить сутність програмно-цільового методу, тобто орієнтацію на кінцевий результат здійснюваних бюджетних витрат або планування витрат під реалізацію поставлених цілей.

Слід зауважити, що окремі елементи програмно-цільового методу застосовувалися у бюджетному процесі в Україні ще до прийняття цієї Концепції. Так, починаючи з 1998 р. для головних розпорядників бюджетних коштів уведено бюджетні запити встановленої форми, де формулюється основна мета їх функціонування, надається аналіз діяльності за попередній період та плановані завдання з прогнозуванням очікуваних результатів, у тому числі обґрунтуванням видатків за кодами функціональної класифікації та напрямками діяльності. Крім того, законодавчими нормами передбачалася можливість перерозподілу видатків головним розпорядником бюджетних коштів відповідно до їх пріоритетності як на етапі формування проекту бюджету, так і на етапі його виконання.

Для досягнення цілей, визначених на етапі стратегічного планування в програмних і прогнозних документах, головний розпорядник бюджетних коштів має сформувати бюджетні програми для залучення бюджетного фінансування. Для цього він здійснює розробку, аналіз і відбір програм, які має реалізувати відповідно до програмних і прогнозних документів

Кабінету Міністрів України, визначає головну мету та конкретні цілі, формулює завдання (задачі) та визначає строки їх реалізації. Тобто кожне міністерство чи орган виконавчої влади повинні мати проекти планів своєї діяльності на короткостроковий (один рік) та перспективний періоди, що складаються з окремих програм (підпрограм). Наступним кроком має стати складання бюджету.

С*кладання бюджету* – це визначення та аналіз ресурсів, необхідних для реалізації програм, пропонованих головними розпорядниками бюджетних коштів для досягнення поставлених цілей, враховуючи оцінку очікуваних результатів окремо за програмами. Головний розпорядник бюджетних коштів, базуючись на затверджених планах діяльності на короткостроковий та перспективний періоди, має чітко визначити та розподілити людські, матеріальні, фінансові та інші ресурси, необхідні для виконання кожної програми (у цілому і за роками), оцінити їх вартість та привести у відповідність з можливостями бюджету. Обсяг планованих видатків на конкретну бюджетну програму має визначатися, виходячи з:

а) результатів роботи головного розпорядника бюджетних коштів за минулі та поточний роки;
б) оцінки плану його діяльності на поточний та перспективний періоди щодо відповідності програмним і прогнозним документам уряду;
в) очікуваних результатів реалізації програми на плановий та наступний роки;
г) граничного обсягу видатків головного розпорядника бюджетних коштів, доведеного Міністерством фінансів України.

Форма представлення бюджетної програми регламентується наказом Міністерства фінансів України "Про паспорти бюджетних програм" від 29.12.2002 № 1098 [205], де затверджуються правила складання і форма паспортів бюджетних програм та інформації про їх виконання.

Програмна класифікація видатків державного бюджету при складанні проекту Закону про державний бюджет здійснюється за структурою кодування, яка наведена у п. 5 розд. II бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 № 604 [206].

Відповідно до законодавства України одна бюджетна програма може виконуватися лише одним головним розпорядником бюджетних коштів і не повинна мати аналогів. Досвід розвинених країн свідчить, що головний розпорядник бюджетних коштів виконує, як правило, не більше 7–10 програм, дезагрегованих на підпрограми і далі – на конкретні завдання (задачі). Щодо України, то головні розпорядники бюджетних коштів виконують велику кількість програм, не структурованих за підпрограмами та завдан-

нями, що ускладнює здійснення моніторингу та контролю за їх виконанням та результативністю. Крім того, розмитість функцій головних розпорядників бюджетних коштів призводить до того, що схожі бюджетні програми часто дублюються за багатьма їх розпорядниками (наприклад, бюджетні програми з охорони здоров'я, науки та освіти тощо), що сприяє розпорошенню значних обсягів бюджетних коштів без отримання будь-яких значимих результатів. Отже, на сьогодні актуальним є завдання упорядкування функцій головних розпорядників бюджетних коштів з відповідною оптимізацією бюджетних програм. Оптимізація бюджетних програм, виконуваних головними розпорядниками бюджетних коштів, означає насамперед скорочення їх кількості, укрупнення (за основними функціями розпорядників бюджетних коштів) та переформування відповідно до галузевої належності.

Бюджетні програми формуються на основі державних цільових програм, при цьому окрема бюджетна програма може містити як кілька державних цільових програм, так і частини кількох державних цільових програм. Така практика призводить до неузгодженості між державними цільовими та бюджетними програмами, непрозорості фінансових потоків, що значно знижує ефективність та контрольованість використання бюджетних коштів. Отже, важливим завданням є досягнення максимального рівня співставності та взаємоузгодженості бюджетних і державних цільових програм.

Підвищення ефективності бюджетного програмування потребує забезпечення дієвого контролю за виконанням бюджетних програм. У цьому контексті особливого значення набуває вдосконалення інформаційно-аналітичних можливостей щодо здійснення моніторингу бюджетних програм, включаючи аналіз їх виконання за контрольними (результативними) показниками, представленими у паспорті бюджетної програми. Нині використання результативних показників має в Україні швидше формальний, аніж аналітичний характер, оскільки визначені показники часто є просто статистичними і не дають чіткого уявлення про ступінь досягнення запланованих цілей чи ступінь ефективності використання бюджетних коштів, а отже, не можуть бути використані для оцінки ефективності програми і прийняття рішення про доцільність її подальшої реалізації. Це потребує розробки інтегрованих показників результативності бюджетних програм, що відбиватимуть кількісну та якісну оцінку виконання бюджетних програм. Система таких показників має бути досить простою і зрозумілою та водночас достатньою для аналізу й оцінки ситуації щодо реалізації програми та перспектив її розвитку. Одним із шляхів

підвищення рівня результативних показників може стати упровадження регулярних звітів керівників розпорядників бюджетних коштів перед відповідними органами виконавчої влади у питаннях результативності та ефективності використання бюджетних коштів у межах виконуваних бюджетних програм.

На нашу думку, відбір бюджетних програм та визначення обсягів їх фінансування на середньо- та довгострокову перспективу має відбуватися за такими принципами.

1. Обов'язковість фінансування всіх пріоритетів, визначених у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку, яких, як ми пам'ятаємо, не повинно бути більше десяти.
2. Визначення граничних обсягів коштів, які можуть бути витрачені для кожного з пріоритетів на підставі відповідної методики, яка має передбачати певну класифікацію пріоритетів за встановленими критеріями.
3. Визначення граничних обсягів коштів, які можуть бути витрачені на кожну державну цільову програму в межах державної програми (пріоритету) відповідно до методики, яка класифікує зазначені ДЦП відповідно до їх важливості з огляду на реалізацію певного пріоритету.
4. Визначення головним замовником ДЦП необхідної кількості бюджетних програм і обсягів коштів, необхідних для їх реалізації, відповідно до певних критеріїв залежно від обсягу коштів, виділених на реалізацію певної ДЦП.

Додержання цих принципів передбачає розробку інтегрованих показників, які встановлюватимуть вагу певним державним цільовим або бюджетним програмам для прийняття рішення щодо їх фінансування.

Існує й інший підхід до вирішення питань фінансування реалізації стратегічних пріоритетів держави, який базується на побудові бюджетної політики, заснованої на витратах. У цьому разі країна спочатку визначає необхідний рівень державних витрат на певному етапі її розвитку і, виходячи з цього, корегує податкову політику, що через певний проміжок часу дає змогу отримувати певний обсяг запланованих видатків на розвиток. Цю думку поділяють російські науковці **С. А. Анісімов**, **В. А. Максимов** [8, 9], які вважають, що первинною у фінансовій політиці є спрямованість бюджетних витрат. Податкова політика має визначатися залежно від політики витрат, тобто, виходячи з необхідності здійснення витрат, передбачених державою, по-перше, для виконання нею своїх функцій, по-друге, для реалізації державних цільових програм, сформованих у відповідності зі стратегією соціально-економічного розвитку на довгострокову перспек-

тиву. Проте в Україні ще зарано переходити до бюджетної політики, заснованої на витратах, через недостатній рівень економічного розвитку та надзвичайно високий рівень податкового навантаження.

### *Класифікація видатків бюджету*

Видатки бюджету відповідно до Бюджетного кодексу [31] класифікуються за:

– функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (**функціональна класифікація видатків**);
– економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (**економічна класифікація видатків**);
– ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (**відомча класифікація видатків**).

**Функціональна класифікація** видатків передбачає групування видатків бюджетів усіх рівнів і відображає напрями використання бюджетних коштів на виконання основних функцій держави. Функціональна класифікація розподіляє видатки на:

– загальнодержавні функції;
– оборону;
– функції охорони громадського порядку, безпеки та судової влади;
– економічну діяльність;
– охорону навколишнього природного середовища;
– житлово-комунальне господарство;
– охорону здоров'я;
– духовний та фізичний розвиток;
– освіту;
– соціальний захист та соціальне забезпечення.

**Економічна класифікація** передбачає розподіл видатків за їх економічним спрямуванням:

– поточні видатки;
– капітальні видатки;
– кредитування з вирахуванням погашення.

До **поточних видатків** належать [210] видатки на товари і послуги (оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, придбання предметів постачання і матеріалів, оплата послуг та інші видатки, видатки на відрядження, матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт та загальнодержавні заходи спеціального призначення, оплата комунальних послуг та енергоносіїв бюджетними установами, до-

слідження і розробки); субсидії та поточні трансферти (підприємствам (установам, організаціям), органам державного управління інших рівнів, населенню, поточні трансферти за кордон).

До складу **капітальних видатків** відповідно до Бюджетного кодексу входять [210]:

– придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво (придбання), капітальний ремонт, реконструкція та реставрація);
– створення державних запасів та резервів;
– придбання землі та нематеріальних активів;
– капітальні трансферти (підприємствам (установам, організаціям), органам державного управління інших рівнів, населенню, за кордон, до бюджету розвитку).

Роз'ясненням щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, що затверджено наказом Державного казначейства України від 4.11.2004 № 194 [201], цей термін дещо розширено та уточнено. Так, відповідно до цього роз'яснення **капітальними видатками** є "*платежі з метою придбання необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), стратегічних і надзвичайних запасів товарів, невідплатні платежі, що передаються одержувачам бюджетних коштів з метою придбання ними таких активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням необоротних активів*".

Крім того, слід зазначити, що поряд з терміном "**капітальні видатки**" чинна нормативно-правова база (Положення про фінансування та державне кредитування капітального будівництва, що здійснюється на території України [340]; ДБН А.2.2-3-2004 "Проектування. Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва" [199]) містить термін "**капітальні вкладення**", визначення якого немає у Бюджетному кодексі України. Відповідно до першого із зазначених джерел **капітальними вкладеннями** вважаються "*інвестиції, спрямовані на створення і відновлення основних фондів*"; **державними капітальними вкладеннями** – "*інвестиції, спрямовані на створення і відновлення основних фондів, джерелом фінансування яких є кошти державного бюджету, державних підприємств та організацій, а також місцевих бюджетів*"; **державними централізованими капітальними вкладеннями** – *"інвестиції, які спрямовані на створення і відновлення основних фондів і фінансуються за рахунок коштів державного бюджету та бюджетних позичок."* Відповідно до другого нормативного акта **капітальні вкладення** – це "*інвестиції у відтворення основних фондів і на приріст матеріально-виробничих запасів*".

Порівнюючи терміни "капітальні видатки" та "капітальні вкладення" з точки зору співставлення їх з видатками, що мають перспективний (стратегічний) характер, слід зазначити, що термін "капітальні вкладення" більше відповідає сутності поняття "видатки розвитку" у той час, як до капітальних видатків належить низка видатків, що не мають перспективного характеру. Так, наприклад, створення стратегічних та надзвичайних запасів, компенсація втрат, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням необоротних активів тощо. З другого боку, капітальні вкладення, як вони визначені у нормативних актах, є лише частиною видатків, які можна віднести до видатків розвитку.

Тобто на сьогодні "*…показники статистичної звітності на інвестиції в основний капітал (капітальні вкладення) не кореспондуються з бюджетною класифікацією і звітністю про виконання бюджетів"*[226, с. 227].

До переліку **видатків кредитування з вирахуванням погашення**, які визначаються Міністерством фінансів України, входять [210]:

– внутрішнє кредитування (надання внутрішніх кредитів; повернення внутрішніх кредитів);
– зовнішнє кредитування (надання зовнішніх кредитів, повернення зовнішніх кредитів).

Видатки кредитування з вирахуванням погашення у частині внутрішнього кредитування також, на наш погляд, можна віднести до видатків розвитку лише в частині кредитування реалізації інвестиційних проектів.

**Відомча класифікація видатків** відображає розподіл бюджетних коштів між головними їх розпорядниками.

Розбудова бюджетного механізму економічного зростання потребує чіткого розуміння поняття "**видатки розвитку**" та його законодавчого визначення, яке б увібрало перелік видатків, які мають здійснюватися за рахунок бюджету розвитку як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Бюджетний кодекс такого визначення не містить. Водночас у Законі України "Про бюджетну систему України" [96], який втратив чинність з прийняттям Бюджетного кодексу у червні 2001 р., такий термін існував. Відповідно до цього Закону видатки розвитку визначалися як "*витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови народного господарства; субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.*" Цей нормативний акт містив відсутнє у Бюджетному кодексі України поняття "капітальні вкладення", яке лишилося у нормативно-правових актах нижчого рівня та, як було з'ясовано раніше, більше відповідає сутності видатків розвитку.

Проте у наказі Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію та її запровадження" від 27.12.2001 № 604 [206] існує роз'яснення застосування визначень "**витрати розвитку**" та "**видатки розвитку**". Відповідно до цього роз'яснення витрати розвитку – це "*видатки розвитку та надання кредитів з бюджету*", видатки розвитку – це "*видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням*". Тобто визначення видатків розвитку в цьому роз'ясненні дублює визначення, що містилося в Законі України "Про бюджетну систему України" і означало термін "капітальні вкладення", замість якого у Бюджетному кодексі України переважно використовується поняття "капітальні видатки".

Відповідно до економічної класифікації видатків видатки розвитку формуються за рахунок (рис. 13):

- капітальних видатків (КЕКВ 2000);
- досліджень і розробок, окремих заходів розвитку з реалізації державних (регіональних) програм (новий КЕКВ 1171);
- матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення (КЕКВ 1150);
- субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям (КЕКВ 1310), які за функціональною класифікацією видатків належать до:
  - наукових досліджень (КФКВК 0140 "Фундаментальні дослідження", КФКВК 0150 "Дослідження і розробки у сфері державного управління", КФКВК 0250 "Дослідження і розробки у сфері оборони", КФКВК 0370 "Дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади", КФКВК 0480 "Дослідження і розробки в галузях економіки", КФКВК 0530 "Дослідження і розробки у сфері навколишнього природного середовища", КФКВК 0630 "Дослідження і розробки у сфері житлово-комунального господарства", КФКВК 0750 "Дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я", КФКВК 0840 "Дослідження і розробки у сфері духовного і фізичного розвитку", КФКВК 0980 "Дослідження і розробки у сфері освіти", КФКВК 1080 "Дослідження і розробки у сфері соціального захисту");
  - економічної діяльності (КФКВК 0400), зокрема: сільське господарство, паливно-енергетичний комплекс, транспорт, будівництво, зв'язок тощо; житлово-комунальне господарство (КФКВК 0600).

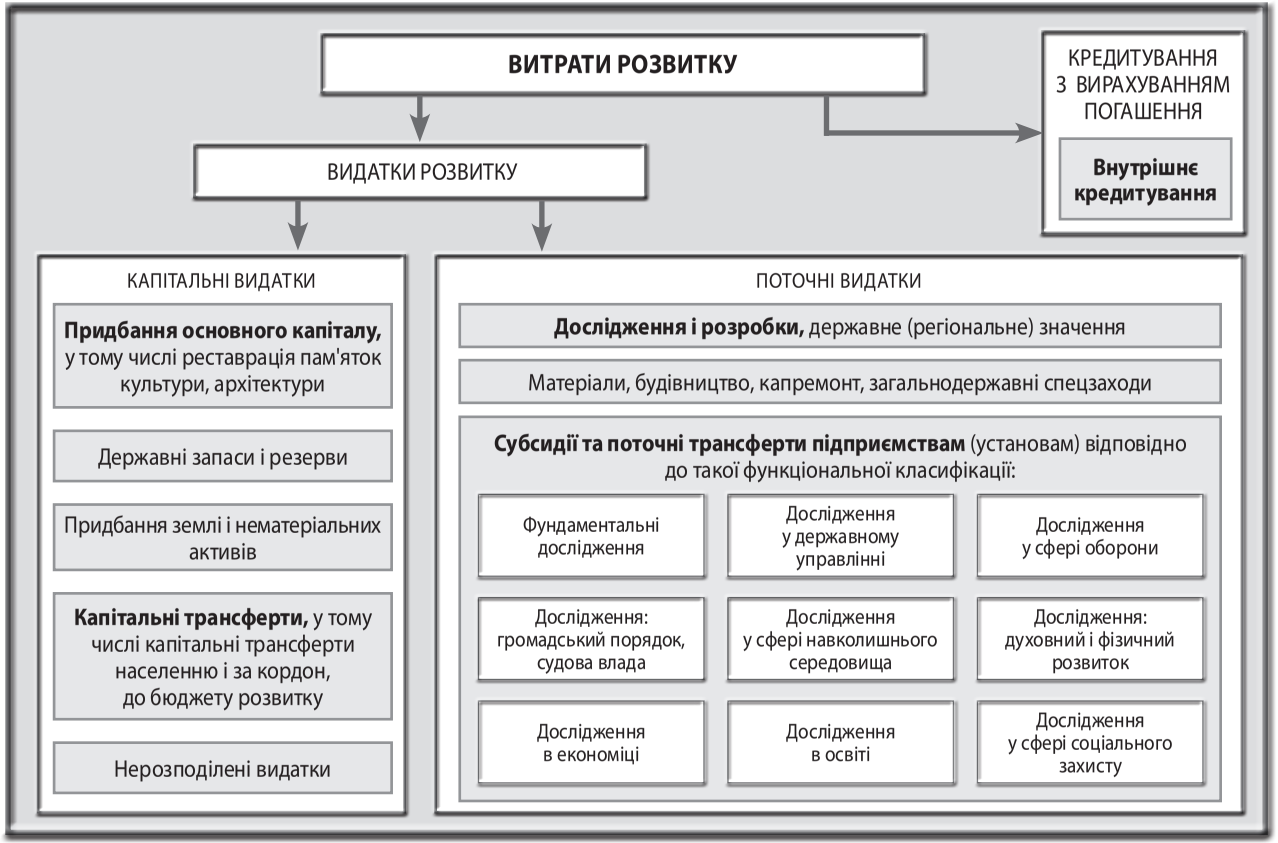



**Рис. 13. Схема формування витрат розвитку відповідно до чинного законодавства**

Якщо ж подивитися на класифікацію "капітальних видатків", які відповідно до роз'яснення цілком вважаються видатками розвитку, то до них входять:

– придбання основного капіталу:
  – придбання обладнання і предметів довгострокового користування;
  – капітальне будівництво (придбання);
  – будівництво (придбання) житла;
  – будівництво (придбання) адміністративних об'єктів;
  – інше будівництво (придбання);
  – капітальний ремонт;
  – капітальний ремонт житлового фонду;
  – капітальний ремонт адміністративних об'єктів;
  – капітальний ремонт інших об'єктів;
  – реконструкція та реставрація;
  – реконструкція житлового фонду;
  – реконструкція адміністративних будівель;
  – реконструкція інших об'єктів;
  – реставрація пам'яток культури, історії та архітектури;
– створення державних запасів і резервів;
– придбання землі і нематеріальних активів;
– капітальні трансферти:
  – капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям);
  – капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів;
  – капітальні трансферти населенню;
  – капітальні трансферти за кордон;
  – капітальні трансферти до бюджету розвитку;
– нерозподілені видатки.

Проведений аналіз свідчить про наявність певних складностей при визначенні видатків бюджету, що мають характер перспективних (стратегічних) видатків і можуть бути класифіковані як видатки розвитку з використанням бюджетної класифікації.

Насамперед поняття "видатки розвитку" не є досконалим. Перелік видатків, які до нього входять, по суті лише певною мірою можна віднести до видатків розвитку. Вести мову про формування бюджетного механізму економічного зростання, базуючись на такому визначенні видатків розвитку, неможливо.

Удосконалення визначення терміна "видатки розвитку" потребує ясності на концептуальному рівні. Необхідно визначитися, які саме видатки слід вважати видатками розвитку. На нашу думку, визначення видатків розвит-

ку, що ґрунтується на економічній та функціональній класифікації бюджету, неадекватно розкриває сутність цього поняття. Так, не зрозуміло, чому кредитування не належить до видатків розвитку, а є витратами розвитку. Крім того, включення до видатків розвитку частини капітальних і частини поточних видатків значно ускладнює їх прогнозування та моніторинг за їх здійсненням. Віднесення до видатків розвитку видатків – як тих, що є складовими капітальних видатків, так і тих, що є складовими поточних видатків, не є обґрунтованим. Так, до видатків розвитку не можна відносити видатки на державні запаси і резерви, капітальні трансферти населенню і капітальні трансферти за кордон. Не завжди можна віднести до видатків розвитку і придбання землі та нематеріальних активів. Що стосується видатків, які є складовими поточних видатків, зокрема, таких, як придбання матеріалів, будівництво і поточний ремонт, спеціальні заходи загальнодержавного призначення, а також дослідження у сфері соціального захисту, духовного і фізичного розвитку, громадського порядку та судової влади, то, на нашу думку, вони також не відповідають сутності поняття "видатки розвитку".

Підбиваючи підсумки проведеного аналізу, хотілося б наголосити на необхідності перегляду терміна "видатки розвитку", включивши до нього лише ті видатки, які мають певні характерні риси, наприклад, сприяють структурній перебудові економіки та/або реалізації пріоритетних завдань економічного розвитку; створюють нову якість послуг, товарів тощо.

У цьому контексті варто подумати і про надання нового змісту терміну "капітальні вкладення", вписавши його в бюджетну термінологію на рівні Бюджетного кодексу.

### *Складові бюджету*

Бюджетним кодексом України передбачено, що бюджет може містити загальний і спеціальний фонди (рис. 14, 15). В узагальненому вигляді Кодексом визначені джерела формування доходів та напрями спрямування коштів цих фондів.

Відповідно до Кодексу [31] до **загального фонду** бюджету входять:

1) усі доходи бюджету, крім тих, що призначені до зарахування до спеціального фонду;
2) усі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету;
3) фінансування загального фонду бюджету.

Так, до загального фонду бюджету належать податки, збори та інші обов'язкові платежі, крім тих, що відповідно до законодавства мають цільове

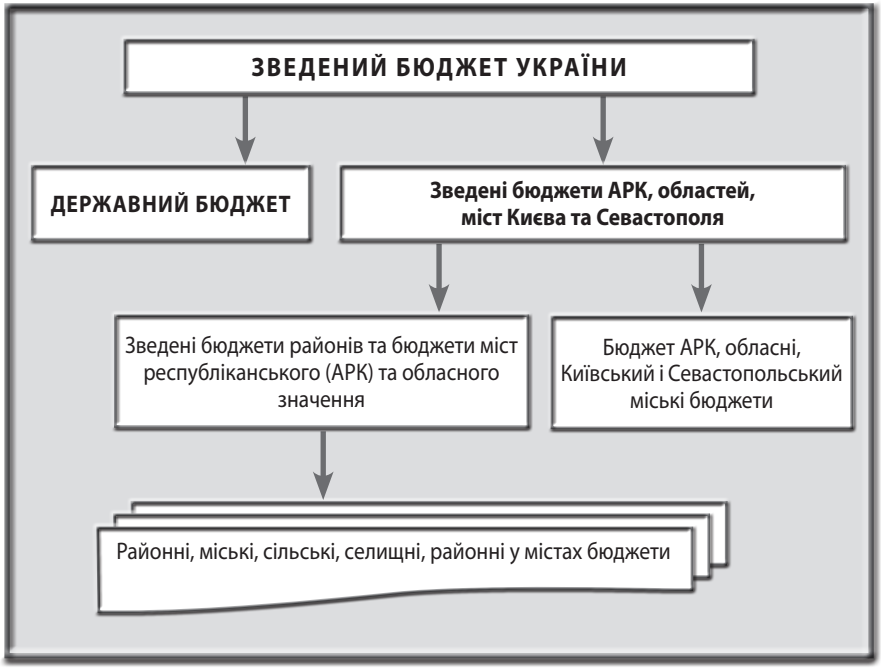



**Рис. 14. Модель бюджетної системи України**

призначення і отже, перераховуються до спеціального фонду. За рахунок загального фонду здійснюється фінансування видатків бюджету за рахунок усіх дохідних надходжень (крім тих, що зараховуються до спеціального фонду) та запозичених коштів.

До **спеціального фонду** бюджету входять:

1) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;
2) гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів з конкретною метою;
3) різниця між доходами і видатками спеціального фонду бюджету.

На відміну від загального фонду, видатки спеціального фонду здійснюються лише в межах коштів, що надійшли з відповідною метою.

Розподіл бюджету на загальний і спеціальний фонди здійснюється на загальнодержавному та місцевому рівнях і визначається Законом про Державний бюджет України та місцевими бюджетами відповідно. Джерела формування спеціального фонду визначаються виключно законами України.

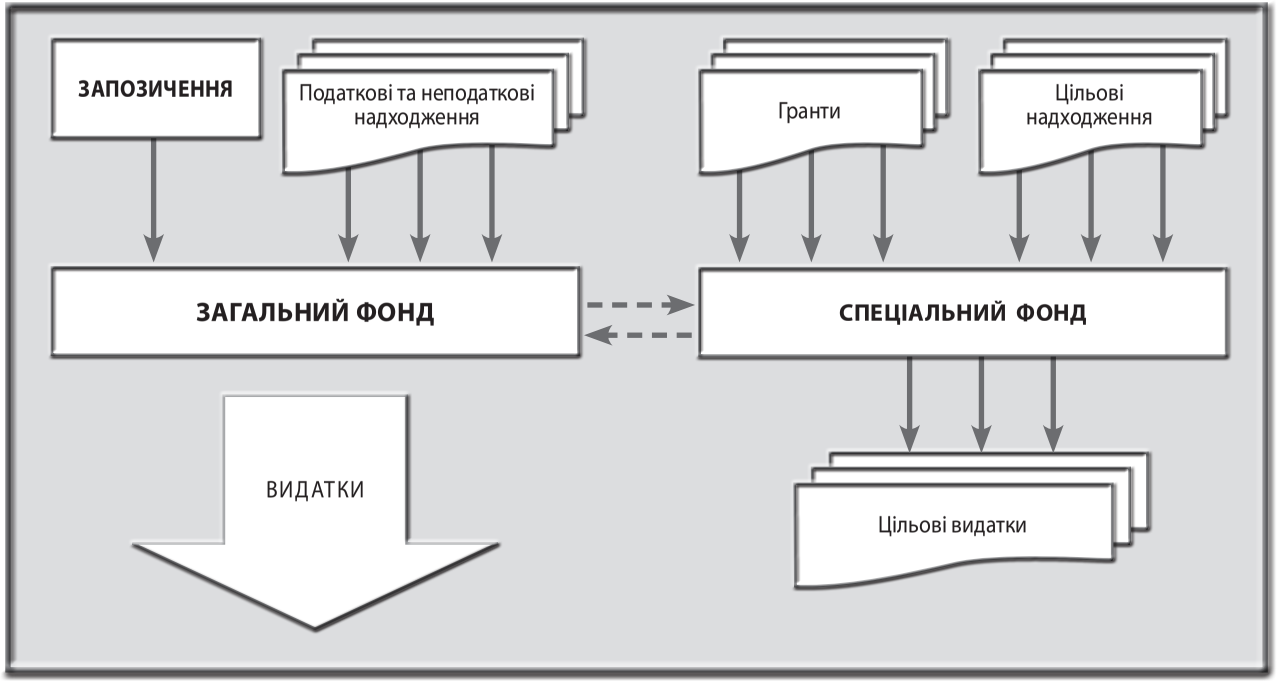



**Рис. 15. Складові бюджету**

Перерозподіл коштів між загальним та спеціальним фондами можливий лише в межах наявних грошових ресурсів шляхом внесення змін до Закону України про державний бюджет на відповідний рік або рішенням місцевої ради.

У межах загального фонду бюджету існує **резервний фонд** бюджету, який формується для здійснення непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру і не могли передбачатися при складанні проекту бюджету. Зазначений фонд не може перевищувати одного відсотка обсягу загального фонду відповідного бюджету.

У державному бюджеті резервний фонд передбачається обов'язково. Рішення про необхідність створення резервного фонду місцевого бюджету приймає відповідна місцева рада.

### *Субвенції на виконання інвестиційних проектів*

Бюджетним кодексом [31] передбачено наявність міжбюджетних трансфертів, які поділяються на:

1) дотацію вирівнювання;
2) **субвенцію;**
3) кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
4) інші дотації.

Субвенції поділяються на:

1) субвенцію з Державного бюджету України місцевим бюджетам на здійснення соціального захисту;
2) субвенцію на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування з метою виконання власних повноважень унаслідок наданих державою податкових пільг;
3) **субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів**;
4) субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;
5) **субвенції на виконання інвестиційних проектів з місцевих бюджетів**.

Зважаючи на необхідність удосконалення бюджетного механізму економічного зростання, розглянемо сутність і процедурні питання надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів.

Субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів надаються бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам,

бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування. Такі субвенції надаються на засадах конкурентності між бюджетами місцевого самоврядування та передбачають фінансову участь бюджету отримувача субвенції у здійсненні програми чи проекту, на реалізацію якого надається субвенція. Органи місцевого самоврядування, у яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за три останні бюджетні періоди менший за обсяг, визначений згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, мають пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Відповідно до Бюджетного кодексу (п. 3 ст. 105 Кодексу) основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови їх надання – Кабінетом Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний період – Законом про державний бюджет. Надання субвенцій з місцевих бюджетів (від одного до іншого місцевого бюджету) здійснюється на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем (Бюджетний кодекс, ст. 107).

Зауважимо, що закону, який би визначав основні засади надання субвенції, у тому числі субвенцій на виконання інвестиційних проектів, немає. До того ж, існує думка, що окремий закон, який би встановлював критерії та регламентував порядок надання субвенції на виконання інвестиційних проектів, не потрібен. Достатньо лише внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу, оскільки "*такий підхід значно зменшує ризик неузгодженості законодавчої бази та спрощує сприйняття законодавства користувачами*" [210, с. 380].

Що стосується визначення порядку та умов надання субвенцій з Державного бюджету України, то ці питання на регулярній основі затверджуються постановами Кабінету Міністрів України, якими визначаються напрями використання коштів, передбачених субвенцією (перелік об'єктів, яким надаються кошти в межах субвенції); обмеження щодо їх використання (заборона використання коштів на певні напрями фінансування або у разі невідповідності їх певним умовам, умови співфінансування проектів тощо); порядок фінансування проектів, що реалізуються в межах певної субвенції, порядок здійснення контролю за витрачанням коштів субвенції та результатами реалізації відповідних проектів.

Водночас зазначені постанови не мають єдиної, затвердженої будь-яким нормативним документом структури, у них бракує чіткості у визначенні пріоритетів, відповідно яким здійснюється відбір сфер і напрямків діяльності, на які надаються субвенції та критерії добору конкретних регіо-

нів та об'єктів для інвестування. Деякі постанови [265, 272] взагалі вважають пропозиції народних депутатів України підставами для вибору переліку об'єктів, на які спрямовуються кошти субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів. Такий підхід до добору об'єктів для інвестування взагалі позбавлений системності та надає процесу планування субвенцій суто популістського характеру, що не може влаштовувати суспільство.

Зважаючи на це, стан справ у сфері регулювання субвенцій, що надаються на виконання інвестиційних проектів, не можна визнати прийнятним з огляду на необхідність бюджетного забезпечення стратегії економічного зростання шляхом підтримки певних пріоритетних напрямів. На наш погляд, вибір сфер і напрямів вкладення бюджетних коштів, регіонів, яким надаються такі субвенції, визначення обсягів фінансування за напрямами і за регіонами, а також вибір конкретних об'єктів для інвестування має відбуватися, базуючись на певній системі критеріїв. Визначення такої системи критеріїв та процедур їх застосування при плануванні субвенцій на виконання інвестиційних проектів потребує законодавчого врегулювання, як це й передбачено Бюджетним кодексом України.

### *Фінансування видатків розвитку на загальнодержавному і місцевому рівнях*

Як було з'ясовано нами на попередніх етапах дослідження, концепція бюджету розвитку як інструменту реалізації державних інвестиційних пріоритетів і узгодження довгострокових інтересів держави і підприємництва спочатку була запроваджена у Російській Федерації, а дещо пізніше – застосована в Україні. Концепція бюджету розвитку – це технологія залучення, використання та нагромадження державних інвестиційних ресурсів, яка базувалася на принципах: залучення бюджетних коштів для реалізації пріоритетних для суспільства завдань, гарантування безперервності фінансування та відділення видатків розвитку від поточних видатків. При цьому і в Російській Федерації, і в Україні наголошувалося на необхідності побудови цієї технології таким чином, щоб вона заохочувала до реалізації пріоритетних для суспільства напрямів економічної діяльності приватний капітал.

Аналіз моделі бюджету розвитку, що була застосована в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, на предмет її відповідності визначеним принципам, виявляє низку проблем, наявність яких не дає

змоги вважати існуючий у нашій країні механізм ефективним засобом реалізації державних інвестиційних пріоритетів.

Однією з основних проблем є те, що підходи до формування бюджету розвитку та технологій його реалізації на загальнодержавному і місцевому рівнях, незважаючи на те, що в обох випадках ми оперуємо терміном "бюджет розвитку", різняться досить істотно.

Так, на загальнодержавному рівні взагалі не зрозуміло, що означає термін "бюджет розвитку". Існують протилежні думки з цього приводу: від характеристики спрямованості бюджету на підтримку інвестиційно-інноваційного розвитку до певної інституційної одиниці, яка начебто існує на рівні державного бюджету. Водночас визначення терміна "бюджет розвитку" стосовно державного бюджету взагалі немає, є лише роз'яснення понять "витрати розвитку" та "видатки розвитку", які складаються з переліку окремих видатків за економічною класифікацією, що належать як до капітальних, так і до поточних видатків (див. рис. 13). Крім того, оскільки на сьогодні в Україні застосовується програмно-цільовий метод, бюджет формується у вигляді бюджетних програм, видатки за якими також класифікуються за економічною та функціональною ознаками, а зазначені програми реалізуються за рахунок коштів як загального, так і спеціального фондів бюджету, інституційно визначити, що таке бюджет розвитку на загальнодержавному рівні, майже неможливо (рис. 16). Тому здійснювати моніторинг видатків або витрат розвитку, а тим більше планувати такі видатки, проводити аналіз їх структури та відповідності загальнодержавним пріоритетам дуже складно. Вірогідно саме внаслідок цього такий аналіз і не здійснюється на практиці. Якщо ж вести мову про прогнозування видатків на середньо- та довгострокову перспективу, то це взагалі виявляється неможливим.

Такий стан справ, по-перше, унеможливлює відділення видатків розвитку від поточних видатків як на етапі планування, так і під час їх виконання та не дає змоги уникнути ситуацій, за яких видатки розвитку перерозподіляються на поточні видатки, а отже не можна гарантувати безперервність фінансування інвестиційних програм та проектів. По-друге, за таких умов майже неможливо передбачити і проаналізувати відповідність видатків, які належать до видатків (або витрат) розвитку пріоритетам соціально-економічного розвитку країни на певному проміжку часу. Не зрозуміло й те, як за наявності такого механізму можна забезпечити сприяння процесам залучення приватних інвестицій саме на реалізацію пріоритетів соціально-економічної політики держави.

Враховуючи зазначене, виникає досить багато зауважень як до самого визначення термінів "видатки розвитку" і "витрати розвитку", так і до

**Рис. 16. Формування видатків та витрат розвитку на рівні державного бюджету**

формування моделі бюджету розвитку на загальнодержавному рівні, яка, на наш погляд, перебуває лише на початковій стадії формування.

Що стосується бюджету розвитку місцевих бюджетів, то цей термін має визначення у Бюджетному кодексі України. Зокрема, Кодексом зазначено, що бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Кодексом визначено надходження і витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів. Так, до надходжень бюджету розвитку належать:

– кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
– надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності відповідної територіальної громади;
– кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом, тобто до 21 червня 2001 р., та відсотки, сплачені за користування ними;
– кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;
– запозичення, здійснені відповідно до Бюджетного кодексу та інших законів України (крім короткотермінових);
– субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів розвитку належать:

– погашення основної суми боргу (крім короткотермінових боргів);
– капітальні вкладення;
– внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Механізм бюджету розвитку місцевих бюджетів також потребує вдосконалення у напрямку розширення переліку надходжень до нього, удосконалення критеріїв відбору проектів, на реалізацію яких спрямовуються відповідні кошти та/або які потребують отримання часток у статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності, а також процедур фінансування відповідних проектів та здійснення контролю за їх реалізацією. Але сама модель цього механізму, на наш погляд, виписана досить логічно і зрозуміло та дає змогу організувати моніторинг за діяльністю в межах бюджету розвитку і аналіз відповідності окремих заходів, що фінансуються за рахунок бюджету розвитку місцевих бюджетів, пріоритетним напрямам соціально-економічного розвитку держави, а також прогнозування і планування відповідної діяльності на середньо- та довгострокову перспективу (рис. 17) .

**Рис. 17. Модель формування бюджету розвитку місцевих бюджетів**

❋ ❋ ❋

Протягом останніх років в Україні розпочалося формування бюджетного механізму економічного зростання, заснованого на інструменті бюджету розвитку. Водночас концептуальні засади формування бюджету розвитку та технологій його реалізації на загальнодержавному та місцевому рівнях істотно відрізняються. Якщо на місцевому рівні існує більшменш логічна та зрозуміла модель формування доходів та видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, яка дає змогу прогнозувати, планувати та моніторити видатки перспективного характеру, що мають спрямованість на забезпечення економічного розвитку у визначених пріоритетних напрямах, то на загальнодержавному рівні такої моделі взагалі не існує. Бюджетна підтримка економічного зростання на загальнодержавному рівні здійснюється шляхом формування та реалізації певних бюджетних програм, кредитування та надання субвенцій на реалізацію інвестиційних проектів. Яким чином ці заходи можна пов'язати з бюджетом

розвитку – не відомо, оскільки інструменту бюджету розвитку як такого щодо загальнодержавного бюджету не існує (він а ні інституційно, а ні нормативно не оформлений), а відповідний термін взагалі не має будь-якого змістовного навантаження.

Як наслідок, в Україні на сьогодні немає належним чином сформованого бюджетного механізму економічного зростання, є лише наміри щодо його запровадження у формі бюджету розвитку та окремі, не пов'язані між собою елементи бюджетної підтримки економічного зростання, які в цілому не відповідають загальним принципам концепції двох бюджетів.

Так, бюджетна політика щодо підтримки економічного зростання не узгоджується з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку України та викладеними в ній пріоритетами не лише тому, що такого нормативного документа в країні взагалі немає протягом досить тривалого часу, але й тому, що немає методології узгодження формування державних цільових програм зі стратегією соціально-економічного розвитку країни та визначеними в ній пріоритетами, а також ув'язки фінансування державних цільових програм на весь період їх реалізації з перспективними можливостями бюджету.

Не реалізований основний принцип концепції двох бюджетів, відповідно до якого бюджетні кошти, що виділяються для поточних та стратегічних цілей, мають бути відокремлені як на етапі прогнозування та планування бюджету, так і на етапі його виконання. Сьогодні на загальнодержавному рівні цього не відбувається. До того ж, нормативно закріплене визначення видатків розвитку прив'язано не до бюджетних програм взагалі, що було б зрозумілим та природнім в межах застосування програмно-цільового методу бюджетування, а до економічної та функціональної класифікації бюджету та неадекватно визначає сутність видатків, що мають перспективний характер. Це вносить плутанину у процес прогнозування, планування, формування та контролю за видатками, які по суті можуть бути віднесені до видатків розвитку, та перешкоджає прийняттю ефективних управлінських рішень в бюджетній сфері.

Схожа ситуація складається і з джерелами фінансування видатків стратегічного характеру. Як відомо, ці видатки повинні мати передбачуваний стабільний характер, а отже, мають забезпечуватися за рахунок чітко визначених джерел надходження, як це відбувається у випадку бюджетів розвитку місцевих бюджетів, а не фінансуватися за залишковим принципом. Крім того, саме на такі цілі, а не на фінансування поточних видатків, мають залучатися внутрішні і зовнішні запозичення, що дасть змогу ефективно використовувати кошти, що запозичуються, для прискорення еко-

номічного розвитку України, підвищення її конкурентоспроможності на світових ринках, та убезпечити країну від боргової залежності. Проте механізм фінансування видатків перспективного характеру, що запроваджений в Україні, не передбачає визначення джерел фінансування таких видатків та обов'язковість використання запозичених коштів лише для фінансування видатків розвитку. Спеціальний фонд державного бюджету, який за своєю суттю міг би акумулювати такі джерела, для цього не використовується.

Такий стан справ унеможливлює відділення видатків розвитку від поточних видатків як на етапі планування, так і під час їх виконання, та не дає змоги уникнути ситуацій, за яких кошти, передбачені для видатків розвитку, перерозподіляються на користь поточних видатків. Тому не можна гарантувати безперервність фінансування інвестиційних програм та проектів.

У межах цих підходів майже неможливо передбачити і проаналізувати відповідність видатків, які належать до видатків (або витрат) розвитку, пріоритетам соціально-економічного розвитку країни на певному етапі. Не зрозуміло й те, як в умовах такого механізму можна забезпечити сприяння процесам залучення приватних інвестицій саме на реалізацію пріоритетів соціально-економічної політики держави.

Така організація бюджетної підтримки економічного розвитку позбавляє владу можливостей ефективно впливати на темпи та якість економічного зростання, а суспільство – контролювати ефективне використання бюджетних коштів для розвитку економіки та соціальної сфери.

Наявна процедура надання кредитів за рахунок державного бюджету лишається недосконалою як з точки зору відсутності чітких зрозумілих критеріїв та умов надання кредитів, так і з точки зору забезпечення своєчасного контролю з боку держави за виконанням отримувачами кредитів своїх забов'язань та гарантування повернення запозичених коштів, запровадження розвитку державно-приватного партнерства для реалізації суспільно значущих проектів. Підвищення ефективності кредитування інвестиційних проектів, що мають перспективний характер та становлять загальнодержавне значення, потребує включення до цього процесу інституту національного банку розвитку, який дасть змогу здійснювати відповідне кредитування на належному професійному рівні із залученням притаманних банкам технологій.

Досі законодавчо не врегульовані питання надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів та контролю за їх ефективним використанням. Основні засади виділення зазначених субвенцій, критерії та порядок

їх надання до цього часу не визначені як на концептуальному, так і на законодавчому рівні, незважаючи на те, що Бюджетним кодексом було передбачено врегулювання цих питань окремим законом. На наше переконання, вибір сфер і напрямів вкладення бюджетних коштів, регіонів, яким надаються подібні субвенції, визначення обсягів фінансування за напрямами і за регіонами, а також вибір конкретних об'єктів для інвестування має відбуватися, базуючись на певній системі критеріїв, які разом з процедурами їх застосування повинні бути законодавчо врегульовані.

Нагального розв'язання потребують протиріччя, що існують між довгостроковим характером державних цільових програм та оперативним (щорічним) характером їх фінансування, шляхом розробки та запровадження методичних засад узгодження державних цільових програм з процесом формування державного бюджету на середньостроковий період.

Потребує удосконалення і безпосередньо механізм формування державних цільових та бюджетних програм як складових реалізації довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку країни. Державні цільові програми, що існують на сьогодні, мають бути переглянуті і згруповані у відповідні агреговані державні програми (місії), кожна з яких спрямована на реалізацію певного державного пріоритету, що міститься у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку. Кількість таких пріоритетів має бути обмеженою та не перевищувати десяти. Реалізація кожного пріоритету – пов'язана з виконанням низки державних цільових програм (ДЦП), кожна з яких повинна мати головного замовника – центральний орган виконавчої влади, якщо програма має переважно галузевий характер, або орган місцевого самоврядування, якщо головним завданням програми є розв'язання проблеми певної території.

Кожна державна цільова програма має складатися з низки бюджетних програм, які забезпечуватимуть її реалізацію. При цьому загальне коло бюджетних програм повинно бути ширшим, ніж перелік програм, спрямованих на реалізацію певних державних пріоритетів.

На нашу думку, відбір бюджетних програм та визначення обсягів їх фінансування на середньо- та довгострокову перспективу має відбуватися за такими принципами:

1. Обов'язковість фінансування всіх пріоритетів, визначених у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку.
2. Визначення граничних обсягів коштів, які можуть бути витрачені для кожного з пріоритетів на підставі відповідної методики, яка повинна передбачати певну класифікацію пріоритетів за встановленими критеріями.

3. Визначення граничних обсягів коштів, які можуть бути витрачені на кожну державну цільову програму в межах державної програми (пріоритету) відповідно до методики, яка класифікує зазначені ДЦП з урахуванням важливості з огляду на реалізацію певного пріоритету.
4. Визначення головним замовником ДЦП необхідної кількості бюджетних програм і обсягів коштів, необхідних для їх реалізації, з урахуванням певних критеріїв залежно від обсягу коштів, виділених на реалізацію певної ДЦП.

Додержання цих принципів передбачає розробку інтегрованих показників, які дадуть змогу встановлювати вагу певним державним цільовим або бюджетним програмам для прийняття рішення щодо їх фінансування.

Потребує перегляду визначення терміна "видатки розвитку", що вимагає ясності на концептуальному рівні у питанні, які саме видатки слід вважати видатками розвитку. На нашу думку, до видатків розвитку мають належати лише ті з них, які мають певні характерні риси, наприклад, сприяють структурній перебудові економіки та/або реалізації пріоритетних завдань економічного розвитку, створюють нову якість послуг, товарів тощо. У цьому контексті варто надати нове визначення терміну "капітальні вкладення", вписавши його в бюджетну термінологію на рівні Бюджетного кодексу.

Крім того, враховуючи перехід України до програмно-цільового методу планування бюджету, видатки розвитку мають формуватися на базі бюджетних програм, а не постатейно відповідно до економічної та функціональної класифікації, як це було передбачено до застосування ПЦМ. Це обумовлено тим, що основною рисою видатків, що мають перспективний характер і спрямовані на розвиток, є не їх економічний (оплата праці, капітальні вкладення тощо) або функціональний характер, а результат, на досягнення якого вони спрямовані (розбудова певної інфраструктури, запровадження нових наукомістких видів діяльності тощо). Саме такий підхід відповідає як суті поняття "видатки розвитку", так і суті програмно-цільового методу бюджетування.

Що стосується бюджету розвитку місцевих бюджетів, то цей механізм також потребує вдосконалення у напрямку розширення переліку його надходжень, удосконалення критеріїв відбору проектів, на реалізацію яких спрямовуються кошти бюджету розвитку місцевих бюджетів, а також процедур фінансування відповідних проектів та здійснення контролю за їх реалізацією. Але саму модель цього механізму, на наш погляд, виписано досить логічно і зрозуміло, що дає змогу організувати моніторинг бюджету розвитку місцевих бюджетів і аналіз відповідності заходів, що

фінансуються за його рахунок, пріоритетним напрямам соціально-економічного розвитку держави, а також прогнозування і планування доходів та видатків розвитку на середньо- та довгострокову перспективу.

## Висновки до розділу

Необхідність державної підтримки економічного зростання визнається майже усіма цивілізованими країнами світу, але кожна з цих країн має власні фінансові та інституційні механізми реалізації відповідної політики. Ці механізми засновані на концепції двох бюджетів та побудовані з використанням єдиних принципів, а саме:

– відокремлення бюджетних коштів, що використовуються для поточних та стратегічних цілей;
– використання державних коштів на суспільно значущі проекти, що відповідають програмам стратегічного розвитку країн;
– зворотність, платність та строковість надання коштів;
– контроль суспільства за ефективністю використання державних коштів.

Незважаючи на розмаїття цих механізмів, у цілому їх можна згрупувати в дві категорії:

– механізми, що використовуються в межах державного бюджету;
– механізми, що функціонують за принципами, закладеними в організацію бюджетного процесу, але в межах окремих інституційних одиниць поза бюджетом.

Ті, що належать до першої категорії, як правило, використовують механізм бюджету розвитку, ті, що до другої, – державні фонди, програми, національні плани тощо.

Незалежно від інструменту реалізації концепції двох бюджетів, обов'язковими для здійснення фінансування державою видатків перспективного (стратегічного) характеру має бути:

– визначення дохідних джерел бюджету стратегічних видатків та моделі, що виключає фінансування видатків перспективного характеру за залишковим принципом і у "рваному" режимі;
– наявність чітких і зрозумілих процедур здійснення видатків розвитку з урахуванням їх відповідності соціально-економічній стратегії та визначеним в ній пріоритетам;
– налагодження належного рівня контролю з боку суспільства за видатками розвитку та їх результативністю.

В Україні протягом останніх років концепція двох бюджетів запроваджується у формі бюджету розвитку, визначено термін бюджет розвитку місцевих бюджетів, зроблено перші кроки у нормативному врегулюванні запропонованого механізму фінансування видатків розвитку на загальнодержавному рівні.

До того ж, у світі широко використовуються й такі фінансові інструменти вирішення перспективних питань розвитку, як банки розвитку та інші спеціалізовані фонди. Деякі з них, такі, як інвестиційні або численні стабілізаційні фонди, по суті, є альтернативними варіантами до запровадженої в Україні моделі. Такі інструменти, як національні банки розвитку можуть використовуватися як один з елементів єдиної моделі бюджетного механізму економічного зростання, розширюючи можливості, які безпосередньо випливають із технологій формування та виконання бюджету.

Проведений аналіз наявних механізмів реалізації концепції двох бюджетів та можливостей застосування їх в Україні довів, що саме бюджет розвитку є оптимальним механізмом забезпечення економічного зростання в Україні. Використання для таких цілей Стабілізаційного або Інвестиційного фондів не є прийнятним з огляду на сучасний стан розвитку економічної та фінансової інфраструктури України.

Стабілізаційний фонд використовується як інструмент економічного зростання головним чином у тих країнах, які мають значну частку експорту енергоресурсів, тому для України він не підходить. Водночас у нашій країні він може використовуватися як інструмент опосередкованого впливу на реалізацію державою стратегії сталого економічного зростання, стати фінансовим резервом для згладжування небезпечних для країни цінових коливань. Наприклад, за рахунок коштів, накопичених у цьому фонді, може здійснюватися пом'якшення впливу підвищення цін на енергоресурси на діяльність вітчизняної промисловості шляхом виділення коштів для покриття різниці в тарифах на певний період часу, впровадження енергозберігаючих заходів тощо.

Якщо вести мову про Інвестиційний фонд, то цей інструмент нічим не кращий бюджету розвитку. Але Україна вже зорієнтувалася на модель бюджету розвитку, закріпивши це положення у Бюджетному кодексі. Руйнувати цю систему та шукати будь-які інші механізми немає сенсу, тим більше що концептуальні принципи, які були закладені у модель бюджету розвитку, загальновизнані як прогресивні й ефективні навіть російськими фахівцями і науковцями, незважаючи на те, що Росія перейшла до застосування Інвестиційного фонду як фінансового механізму економічного зростання.

Що стосується доцільності використання в Україні інституту національного банку розвитку для фінансування програм, що сприяють прискореному економічному зростанню на якісно новій технологічній базі, то це питання має розглядатися з урахуванням того, в якому напрямку і на яких принципах вдосконалюватиметься механізм бюджету розвитку як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Саме відповідно до цього мають бути визначені принципи та процедури функціонування такого банку в Україні.

Зважаючи на це, концептуально саме бюджет розвитку є тим механізмом, який в змозі забезпечити активну і цілеспрямовану участь держави у забезпеченні економічного зростання. Водночас концептуальні засади формування бюджету розвитку та технологій його реалізації на загальнодержавному та місцевому рівнях досить суттєво відрізняються. Якщо на місцевому рівні існує більш-менш логічна та зрозуміла модель формування доходів та видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, яка дає змогу прогнозувати, планувати та моніторити видатки перспективного характеру, які спрямовуються на забезпечення економічного розвитку у визначених пріоритетних напрямах, то на загальнодержавному рівні такої моделі взагалі не існує (вона а ні інституційно, а ні нормативно не оформлена), а відповідний термін взагалі не має будь-якого змістовного наповнення.

Як наслідок, в Україні на сьогодні немає належним чином сформованого бюджетного механізму економічного зростання, є лише наміри щодо його запровадження у формі бюджету розвитку та окремі, не пов'язані між собою елементи бюджетної підтримки економічного зростання, які в цілому не відповідають загальним принципам концепції двох бюджетів (відокремленість бюджетних коштів, що виділяються для поточних та стратегічних цілей як на етапі прогнозування та планування, так і на етапі виконання бюджету, уникнення фінансування видатків перспективного характеру за залишковим принципом, обов'язковість використання запозичених коштів лише для фінансування видатків розвитку). Крім того, бюджетна політика щодо підтримки економічного зростання не узгоджується з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку України та викладеними в ній пріоритетами.

Така організація бюджетної підтримки економічного розвитку позбавляє владу можливості ефективно впливати на темпи та якість економічного зростання, а суспільство – контролювати ефективне використання бюджетних коштів для розвитку економіки та соціальної сфери.

Потребує удосконалення існуюча процедура надання кредитів за рахунок державного бюджету у напрямку визначення чітких зрозумілих кри-

теріїв та умов надання кредитів, забезпечення своєчасного контролю з боку держави за виконанням отримувачами кредитів своїх зобов'язань, гарантування повернення запозичених коштів, запровадження інституту національного банку розвитку, який дасть змогу здійснювати відповідне кредитування на належному професійному рівні із залученням притаманних банкам технологій.

Актуальним лишається питання законодавчого врегулювання надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів та контролю за їх ефективним використанням в частині встановлення основних засад виділення зазначених субвенцій, критеріїв та порядку їх надання.

Нагального розв'язання потребують протиріччя, які існують між довгостроковим характером державних цільових програм та оперативним (щорічним) характером їх фінансування шляхом розробки та запровадження методичних засад узгодження державних цільових програм з процесом формування державного бюджету на середньостроковий період.

Потребує удосконалення і безпосередньо механізм формування державних цільових та бюджетних програм як складових реалізації довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку країни. Державні цільові програми, що існують на сьогодні, мають бути переглянуті і згруповані у відповідні агреговані державні програми (місії), кожна з яких спрямована на реалізацію певного державного пріоритету, що міститься у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку. У свою чергу, кожна державна цільова програма має складатися з низки бюджетних програм, які забезпечуватимуть її реалізацію.

З метою підвищення ефективності планування бюджетних програм в межах формування бюджету необхідно розробити інтегровані показники, які дають змогу встановлювати вагу певним державним цільовим або бюджетним програмам з огляду на їх відповідність пріоритетам соціально-економічного розвитку країни.

Потребує перегляду термін "видатки розвитку", який має формуватися на базі бюджетних програм, а не постатейно відповідно до економічної та функціональної класифікації. У цьому контексті слід переглянути тлумачення поняття "капітальні вкладення", вписавши його в бюджетну термінологію на рівні Бюджетного кодексу.

Актуальними лишаються питання удосконалення механізму бюджету розвитку місцевих бюджетів як у напрямку розширення переліку надходжень до нього, так і щодо удосконалення критеріїв відбору проектів, на реалізацію яких спрямовуються відповідні кошти, а також процедур фінансування інвестиційних проектів та здійснення контролю за їх реалізацією.

Розділ 4

# ФОРМИ І ЗАСОБИ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ

## 4.1 Принципи надання державної підтримки відповідно до законодавства ЄС та норм СОТ

До сьогодні в Україні не визначені концептуальні засади участі держави у реалізації стратегії соціально-економічного розвитку. У суспільстві тривають наукові дискусії щодо ступеня втручання держави у ці процеси та форм і механізмів державного регулювання економічного розвитку.

Передусім формування таких концептуальних засад потребує визначення змісту державної підтримки та форм її здійснення в Україні.

У країнах розвиненого ринку для розробки принципів надання державної допомоги знадобився тривалий час, і на сьогодні вони в цілому врегульовані директивами Європейського Співтовариства та нормативними актами Світової організації торгівлі.

У нашій країні питання державної допомоги майже не врегульовані і потребують особливої уваги. Зауважимо, що в українській економіці завжди відзначалася роль держави, тому принципи та підходи надання державної допомоги докорінно відрізняються від тих, що використовуються у розвинених країнах світу і закріплені у відповідному законодавстві. У зв'язку із вступом України до СОТ, що передбачається найближчим часом, та намірами адаптувати українське законодавче поле до вимог законодавства ЄС, актуальним стає пи-

тання вивчення принципів регулювання державної допомоги в країнах ЄС та країнах – членах СОТ і запровадження їх в Україні.

### *Принципи регулювання державної допомоги в країнах ЄС*

Ще на початку століття у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір" [243] було визнано стратегічний курс на євроінтеграцію і взяті певні зобов'язання щодо приведення національної економічної політики у відповідність з нормами і принципами Європейського Співтовариства. До сьогодні цей зовнішньополітичний курс не піддається сумніву з боку суспільства. У зв'язку з цим актуальним є аналіз підходів, закріплених у законодавстві ЄС стосовно надання державної допомоги, та вивчення можливостей щодо застосування їх в Україні.

Установчою угодою Європейського Співтовариства [359] (далі Угода) **державною допомогою** вважаються преференції у будь-якій формі: гранти і зниження процентів на банківські позики, зменшення податкового тягаря, надання державних гарантій, викуп частки підприємства, закупівля державою товарів і послуг на привілейованих умовах. Перевага розцінюється як допомога, якщо вона надана за рахунок державних ресурсів, тобто допомога повинна мати певні наслідки для державного бюджету. Тому допомога у розумінні Угоди (ст. 87) може бути визначена як будь-що, надане державою за рахунок власних ресурсів або те, що вона не може отримати з належного їй. *"Загальні"* заходи економічної політики, спрямовані на економіку в цілому, допомогою не вважаються.

Європейське Співтовариство надає великого політичного та економічного значення питанням регулювання державної підтримки і протягом останніх десятиріч реалізує чітку концепцію контролю за здійсненням державної допомоги в країнах-членах. Відповідно до Угоди державна допомога, що спотворює конкуренцію всередині Співтовариства та значно підриває здорові конкуруючі сили, заборонена.

Законодавством ЄС встановлені такі принципи регулювання державної допомоги [359]:

– несумісність державної допомоги із спільним ринком;
– визнання можливості окремих видів допомоги;
– обов'язкова нотифікація усіх видів допомоги, навіть тих, що є безумовно дозволеними;
– дозвільний порядок надання державної допомоги;

– помірність (обсяг державної допомоги має співвідноситися з розміром проекту);
– правило "de minimus" – допустимість державної допомоги для малих та середніх підприємств.

Як бачимо, у певних визначених Угодою випадках Європейська Комісія дозволяє надання державної допомоги з огляду на очікуваний позитивний вплив, що матиме та чи інша програма допомоги на Співтовариство загалом, і санкціонує допомогу, коли вона виправдана такими потребами, як, скажімо, регіональний розвиток або сприяння впровадженню політики, що становить спільний інтерес, як то захист довкілля, наукові дослідження і розвиток, навчання тощо.

Дозволені форми державної допомоги визначені ст. 87 Угоди. До них належать:

- допомога, що має соціальний характер та надається окремим споживачам;
- допомога, спрямована на виправлення шкоди, заподіяної стихійними лихами або винятковими обставинами;
- допомога, спрямована на сприяння:
  – економічному розвитку регіонів із вкрай низьким рівнем життя та високим процентом безробіття;
  – реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подолання серйозних економічних порушень в державі-члені;
  – розвитку певної економічної діяльності чи певних економічних регіонів, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі і не суперечить спільному інтересу;
  – розвитку культури і збереження спадщини, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі і конкуренції в межах Співтовариства і не суперечить спільному інтересу.

Зауважимо, що встановлення критеріїв допустимості державної допомоги залежить не стільки від специфіки галузей і підприємств, скільки від наявності недоліків та проблем на тому чи іншому ринку. Саме ці недоліки має компенсувати надання державної допомоги, що здійснюється з метою розв'язання проблем, що існують на відповідному ринку. Серед таких недоліків у країнах ЄС насамперед розглядаються невеликі за обсягами інвестиції на дослідження та інновації, а також на підготовку та перепідготовку кадрів [329]. В Україні ці недоліки є істотнішими і пов'язані з деформованим ринковим середовищем.

Європейська Комісія здійснює широку роз'яснювальну роботу з питань критеріїв застосування дозволеної державної допомоги. Роз'яснення

головним чином стосуються надання допомоги регіонам, що відстають з точки зору розвитку, захисту довкілля, а також участі держави у відродженні і реструктуризації підприємств, які опинилися у скрутному становищі. Комісія загалом прихильно ставиться до таких програм, але вважає, що вони повинні мати тимчасовий характер і діяти до того часу, поки конкуренція відповідатиме спільним інтересам Співтовариства.

Для того, щоб забезпечити надання державної допомоги виключно на принципах, закладених у законодавстві ЄС, Комісія ретельно вивчає програми допомоги та здійснює оцінку шкоди, яка може бути заподіяна державною допомогою в країні – члені ЄС операціям на спільному ринку. Особливо уважно вивчаються нові програми допомоги, що їх планують країничлени, причому останні мусять повідомляти про них заздалегідь. Після ретельних досліджень Комісія вирішує, санкціонувати такі програми чи ні.

Європейська Комісія також досліджує програми допомоги, які незаконно реалізують країни-члени без попереднього повідомлення і не чекаючи санкціонування з боку ЄС. Інформація про такі програми отримується Комісією завдяки скаргам, що надходять від підприємств. У разі виявлення програм, що несумісні з інтересами Співтовариства в цілому, Комісія забороняє їх реалізацію та вимагає відшкодування збитків від країни-порушника: реципієнт незаконної допомоги має повернути одержані кошти.

Моніторинг державної допомоги, який здійснюється Європейською Комісією, справляє значний вплив на щоденне життя Співтовариства і забезпечує такі позитивні ефекти:

– обмежує програми допомоги до вкрай необхідного обсягу і таким чином дає змогу уникнути марнотратства державних коштів;
– запобігає викривленню конкуренції всередині Співтовариства, що було б шкідливим для єдиного ринку;
– підтримує економічне зростання і, як наслідок, сприяє підвищенню рівня зайнятості;
– сприяє поліпшенню якості життя, санкціонуючи лише ті програми допомоги, які насправді відповідають спільним інтересам. Це розвиток нерозвинених регіонів, сприяння малому бізнесу, дослідження, навчання або допомога підприємствам, які тимчасово перебувають у скруті, але за умови адекватної і ретельно контрольованої допомоги можуть перетворитися на джерела добробуту й додаткових робочих місць для громадян Співтовариства.

Щоб визначити, в яких випадках дії уряду, що створюють переваги для певних підприємств, опосередковано є державною допомогою, Комісія розробила так званий *принцип приватного інвестора.* Відповідно до цьо-

го принципу владою можуть надаватися кредити, гарантії, вкладатися державні кошти, або вона іншим способом братиме участь у комерційних підприємствах, але при цьому має поводитися так само, як поводився б приватний інвестор за аналогічних обставин. Таким чином, якщо, наприклад, держава вкладає кошти в компанію, що понесла фінансові збитки і не може вижити без державних грошей, то такі дії держави будуть допомогою. Або якщо держава придбає акції будь-якої компанії і роками не отримуватиме дивіденди чи прибуток на вкладені кошти, це теж буде вважатися допомогою. Таким чином, щоб виявити факт допомоги, Комісії необхідно порівняти ситуацію, що розглядається у контексті сформованої на той момент ринкової кон'юнктури, з поведінкою приватного інвестора в аналогічних умовах.

Важливим принципом, який має застосовуватися до державної допомоги, є її обмеженість у часі. Будь-який проект, що отримує державну допомогу, з певного моменту має обходитися без постійної підтримки з боку держави. Дії держави не повинні заміщати нормальні ринкові механізми. Тому, як тільки будуть усунуті ті чи інші проблеми, пов'язані з недосконалістю ринку, державну допомогу необхідно припиняти. У зв'язку з цим Європейська Комісія уважно аналізує тривалість надання допомоги і визначає, якими є способи її надання – тимчасовими чи постійними. Допомога, розрахована на невизначений період часу, навряд чи має шанси бути затвердженою Комісією: дозволи зазвичай видаються на конкретний термін.

Так, підтримка особливо відсталих регіонів може допомогти їм поліпшити ситуацію і стати рівноцінними конкурентами для інших, розвиненіших регіонів. Проте після того, як ці регіони позбудуться вад і перешкод на шляху свого розвитку, не існуватиме жодних підстав для подальшого надання їм допомоги. В іншому разі продовження програм державної допомоги стане дискримінаційним щодо розвинених регіонів, які не отримують допомоги з боку держави, тому Європейська Комісія вважатиме відповідну державну допомогу, спрямовану на регіональний розвиток, незаконною і такою, що суперечить завданню Угоди. Так само може бути санкціоновано допомогу, спрямовану на реструктуризацію підприємства, якщо це одноразовий захід, який супроводжується планом реструктуризації, спроможним відродити підприємство, зберегти наявні та створити нові робочі місця. Але й у цьому разі через певний, погоджений з Комісією термін, така допомога має бути припинена.

У країнах пострадянського простору й, зокрема, в Україні використовуються підходи до надання державної підтримки, які не можна визнати сумісними з політикою ЄС.

Так, досить часто державна підтримка надається збитковим підприємствам для того, щоб посприяти їхньому розвитку. Як правило, така допомога здійснюється без розрахунків та обґрунтувань з певними гарантіями про те, що через визначений час заходи державної допомоги зможуть докорінно змінити ситуацію на підприємстві, вивести його на шлях економічного зростання, зробити конкурентоспроможним на відповідному ринку. Як, до речі, це відбувається в Україні щодо підприємств вугільної галузі та АПК. Наслідком такої політики є консервація поточної ситуації, розтягування на роки існуючих проблем без будь-яких відчутних поліпшень. Зрозуміло, що з позиції безпосередньо отримувача допомоги вона видається абсолютним благом. Проте досить часто наслідком державної допомоги є відстрочка украй необхідної реструктуризації, консервація або навіть загострення наявних проблем, остаточна втрата конкурентоспроможності підприємства, якому надається допомога.

Якщо розглядати цю політику у ширшому контексті, то така допомога швидше нагадує недозволену форму дискримінації. Підприємства – конкуренти отримувача допомоги мають працювати самотужки, щоб розвивати власний бізнес і залишатися конкурентоспроможними в боротьбі з тими, для кого державна допомога зробила непотрібними такі заходи, як скорочення виробничих витрат або фінансування програм розвитку чи диверсифікації. У такій ситуації підприємства, що не одержують державної підтримки, можуть потрапити у скрутне становище, яке позначиться на їхній конкурентоспроможності й здатності зберігати робочі місця для своїх працівників. Урешті-решт увесь ринок страждатиме від державної допомоги і загальна конкурентоспроможність економіки опиниться під загрозою.

Останніми роками в деяких країнах, зокрема в Росії, з'явився і такий підхід до надання державної допомоги, як підтримка так званих точок зростання. Відповідно до нього необхідно підтримувати реальних або потенційних лідерів, які, вирвавшись вперед, "потягнуть" за собою регіон чи галузь і, відповідно, менш розвинені підприємства [4, 262]. Такий підхід, незважаючи на його певну привабливість, також не є сумісним з політикою ЄС у сфері державної допомоги, оскільки не позбавлений суб'єктивізму, створює нерівні умови для конкуренції та підґрунтя для корупції.

Зважаючи на це, при визначенні концептуальних засад надання державної допомоги необхідно відрізняти державну підтримку в межах ефективного конкурентного середовища від державного втручання в економіку, яке спотворює ринкові принципи і ставить економічних суб'єктів у

свідомо нерівні умови. З огляду на це, удосконалення державного регулювання економіки передусім потребує визначення принципів державної допомоги, її об'єктів, форм, процедур та критеріїв її надання.

На сьогодні Україна знаходиться на досить значній часовій відстані від вступу до ЄС, але, незважаючи на це, формування політики у сфері державної допомоги має здійснюватися на принципах, що закладені у законодавстві ЄС. Реформування системи надання державної допомоги та здійснення державних інвестицій в Україні слід розглядати як частину цілісної програми удосконалення системи регулювання економіки, яке призведе до внесення змін у всі сфери державної політики – промислової, податково-бюджетної, соціальної. Одним із найважливіших серед них є реформування бюджетної політики.

Зауважимо, що з 2003 р. в Україні відновлено бюджетне кредитування підприємств, тобто надання за рахунок бюджету поворотної фінансової допомоги. До того ж, усі бюджетні видатки на розвиток окремих регіонів, галузей і підприємств, включаючи бюджетне кредитування, у розумінні Європейського Співтовариства є державною допомогою. Програми кредитування суб'єктів підприємницької діяльності за рахунок державного бюджету передбачають або часткове погашення державою відсотків за кредитами, отриманими у комерційних банках (до 10–12 %), або безпосереднє надання державою кредитів за відсотками, значно нижчими за ті, що пропонуються комерційними банками. І в першому, і в другому випадках це є державною допомогою, оскільки передбачає пільгові умови кредитування окремих підприємств за рахунок державних ресурсів або відмову держави в отриманні належних їй коштів за надані підприємствам фінансові ресурси.

Враховуючи це, головними питаннями, що потребують вирішення при формуванні підходів до державної допомоги в Україні, є визначення обмеженого кола пріоритетів розвитку України на середньо- та довгострокову перспективу та обсягу коштів, які держава планує виділити на їх реалізацію. За кожним таким пріоритетом мають бути сформовані критерії відбору програм і проектів для інвестування. До того ж, при виборі цих пріоритетів та критеріїв необхідно враховувати, що державна допомога має відповідати одній з наступних вимог:

– мати соціальне спрямування;
– сприяти економічному розвитку відсталих регіонів;
– сприяти розвитку певної економічної діяльності;
– бути націленою на подолання серйозних економічних порушень в країні.

Зауважимо, що саме ці напрямки на сьогодні є найактуальнішими в Україні. Зважаючи на обмежений обсяг бюджетних коштів, що можуть бути виділені для виконання цих завдань, необхідно визначитися, які з цих вимог стануть ключовими у майбутньому, що, в свою чергу, потребує визначення перспективної моделі економічного розвитку держави.

З огляду на політику ЄС у цій сфері основні напрямки реформування системи державної допомоги мають базуватися на таких принципах [4]:

1. *Відповідність критеріїв державної допомоги стратегічним напрямкам розвитку економіки регіонів або промислової політики.* При цьому стратегічні напрямки мають лишатися стабільними протягом досить тривалого періоду часу.
2. *Зрозумілість критеріїв та процедур надання державної допомоги.* Не лише органи виконавчої влади, а й учасники ринку мають знати, чому державна підтримка надається тим чи іншим компаніям та за якими процедурами приймаються відповідні рішення.
3. *Цільовий характер державної допомоги.* Державна допомога має направлятися на виконання визначених, сформульованих в конкретних показниках завдань, які відповідають пріоритетам державної соціально-економічної політики.
4. *Визначення й обґрунтування часового інтервалу надання державної допомоги*, що дасть змогу забезпечити виконання конкретних завдань, які підлягають кількісній оцінці.
5. *Використання конкурсних процедур у сфері розподілу коштів державної допомоги насамперед при здійсненні державного інвестування.*
6. *Запровадження принципу "прозорості" як при наданні державної допомоги, так і при контролі за її використанням.* Для суспільства має бути доступною інформація про отримувачів державної допомоги та її ефективність.
7. *Встановлення відповідальності за забезпечення ефективності державної допомоги.*

Безумовно, на сучасному етапі розвитку України, в умовах широкого застосування державної допомоги у певних сферах економічної діяльності та для окремих підприємств, неможливо миттєво перейти на інші принципи участі держави у цих процесах, оскільки це здатне викликати соціальні катаклізми та складні проблеми у функціонуванні окремих галузей або підприємств. Досить тривалий час надання допомоги з боку держави окремим суб'єктам економічної діяльності сприяло цілковитій їх залежності від бюджетних коштів, тому водночас позбавити їх такої підтримки означатиме руйнацію відповідних суб'єктів господарювання. Крім того,

слід враховувати, що необхідність деяких форм допомоги, таких, наприклад, як субвенції на підтримку вугільної галузі чи на підтримку підприємств АПК, обумовлена системними проблемами функціонування цих галузей, зокрема, деформованою ціновою політикою, а отже й диспаритетом цін на продукцію, що виробляється у цих галузях. Але кваліфікувати цю допомогу як таку, що спрямована на подолання серйозних економічних порушень, ми не можемо за певних причин. У зазначених сферах бюджетна підтримка не сприяє додатковому імпульсу для розвитку окремих видів діяльності чи підприємств, а компенсує диспаритет цін, що склався на відповідних ринках. Тобто у цих конкретних випадках державна підтримка суб'єктів економічної діяльності, що потерпають від диспаритету, не розв'язує економічних проблем ринку, а дедалі більше деформує ринкове середовище і, як наслідок, має вплив, протилежний тому, який вважається Європейським Співтовариством допустимим при визначенні відповідності надання державної допомоги вимогам Угоди.

Виходячи з наведеного, необхідно, концептуально визначивши принципи, критерії та форми надання державної допомоги в Україні, поступово скорочувати та переорієнтовувати видатки бюджету, які можна кваліфікувати як державну допомогу на виконання завдань економічного розвитку країни.

### *Регулювання державної допомоги відповідно до норм СОТ*

В умовах вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ), яка зобов'язує країни-члени дотримуватися чітких і прозорих критеріїв державного регулювання, підходи і принципи надання державної допомоги мають бути переглянуті і приведені у відповідність з нормами СОТ.

Перед країнами-членами в рамках ГАТТ/СОТ протягом останніх років поряд з розширенням лібералізації торгівлі постає питання про підвищення дисципліни державної допомоги. Членство у СОТ накладає обмеження, зокрема на застосування таких інструментів регуляторної політики, як *субсидії.* Національними виробниками іноді цей факт сприймається як абсолютна відмова від застосування заходів державної підтримки. Водночас міжнародні правила регулювання лібералізації торгівлі й інвестиційного режиму, що діють у рамках СОТ, дають змогу застосовувати певні форми державного сприяння виробникам, "*хоча правила СОТ і звужують набір інструментів промислової політики, вони не позбавляють можливості її ефективного застосування*" [242, с. 21].

Усі промислово розвинені країни використовують на практиці механізм субсидування окремих секторів економіки як одну із форм державної допомоги відповідно до вимог та угод СОТ. Субсидії можуть бути засобом, за допомогою якого країна зменшує податки, інвестує капітал, надає грошові кредити, товари і послуги, гарантує займи, або закуповує товари. При цьому цілями розвитку соціальної та економічної сфери можуть бути [220]:

– вирівнювання промислового, економічного і соціального розвитку і можливостей окремих регіонів країни;
– залучення інвестицій і створення промислових підприємств у відсталих і неблагополучних регіонах;
– підтримка становлення і розвитку нової галузі;
– проведення науково-дослідних робіт, розвиток інфраструктури для сільськогосподарського виробництва і забезпечення прийнятного рівня прибутковості для фермерів;
– реструктуризація певних секторів економіки за умови забезпечення цілей соціальної політики;
– сприяння перепідготовці кадрів і змінам у структурі ринку праці;
– загальна підтримка зайнятості;
– підтримка науково-дослідних програм, особливо у сфері високих технологій;
– імплементація економічних програм і політики, спрямованої на економічний і соціальний розвиток у країнах, що розвиваються.

Загальновизнано, що застосування субсидій в умовах ринкової економіки тим чи іншим чином порушує ефективний розподіл економічних ресурсів, здійснює негативний вплив на виробництво товарів у межах економіки окремої країни, а також на торгівлю такими товарами на внутрішньому і міжнародному ринках. Визнаючи той факт, що уряд може втручатися в економіку країни для досягнення суспільно важливих цілей, СОТ регулює використання субсидій з тим, щоб звести до мінімуму негативний вплив субсидування. Тому нормами СОТ обмежується або повністю забороняється надання тих субсидій, які мають найнегативніший ефект на торгівлю, а також віддається перевага субсидіям, які найменше впливають на викривлення ситуації на ринку.

Правила СОТ щодо застосування субсидій різняться для промислових і сільськогосподарських продуктів. Основні положення ГАТТ щодо субсидій були розвинені в *Угоді про субсидії і компенсаційні заходи (далі – Угоді СКЗ) і в Угоді про сільське господарство.* Положення першої угоди застосовуються із деякими винятками до промислових товарів; положення другої угоди стосуються сільськогосподарських товарів.

Після досить тривалих багатосторонніх переговорів щодо субсидій у рамках СОТ та розгляду цього питання на національному рівні вперше було надано чітке *визначення терміна "субсидія"* і закріплене в Угоді СКЗ Уругвайського раунду [348]. Зауважимо, що визначення терміна "субсидія" у згаданій угоді значно ширше, ніж в українському законодавстві. Українські нормативно-правові акти містять кілька визначень терміна "субсидія", проте ми використовуємо його у розумінні Угоди СКЗ, враховуючи той факт, що Україна перебуває на завершальному етапі переговорного процесу про вступ до СОТ перед підписанням відповідної угоди. У процесі підписання державою міжнародних договорів, угод, конвенцій, декларацій, вступу до міжнародних організацій національне право адаптується до міжнародного та збагачується за рахунок міжнародного – особливої галузі наддержавного права, включеної до системи права держави. Існує правило: міжнародне право має перевагу над національним правом. Принцип верховенства міжнародного права над внутрішньодержавним правом приймається країнами або в законодавчому порядку, або на практиці [326]. В Україні законодавчо визнається пріоритет міжнародного права над національним відповідно до Декларації про державний суверенітет [79], Конституції України [158], Закону України "Про міжнародні договори України" [100] та підтверджується фактом входження нашої країни до Ради Європи. Відповідно до п. 2 ст. 17 Закону України "Про міжнародні договори України" при наявності розбіжностей між правилами міжнародного договору України (у нашому випадку угода про вступ до СОТ) та правилами її внутрішньодержавного законодавства слід застосовувати правила міжнародного договору. Тобто з моменту підписання угоди про вступ до СОТ Україна має виконувати норми цієї міжнародної організації, а наявні суперечності у внутрішньому законодавстві мають бути усунуті протягом перехідного періоду.

За Угодою СКЗ визначення субсидії базується на трьох основних елементах:

– умова фінансового сприяння (внеску);
– надання субсидії урядом або будь-яким державним органом на території члена СОТ;
– має становити вигоду.

Лише поєднання усіх трьох складових визначатиме субсидію.

Таким чином, у СОТ субсидією вважаються лише такі заходи, які застосовуються урядом у формі *фінансового сприяння* або у будь-якій формі підтримки доходу чи ціни, яка прямо чи опосередковано обумовлює зростання експорту будь-якого товару з території країни, яка субсидує, чи до

зменшення імпорту будь-якого товару на її територію [53]. При цьому фінансовим сприянням вважаються такі заходи:

– пряме переведення грошових коштів (наприклад, у формі дотацій, позик або вливань капіталу);
– потенційна пряма передача грошових коштів чи зобов'язань (наприклад, гарантій за позиками);
– відмова від доходів до бюджету або нестягнення їх (наприклад, такі фіскальні стимулюючі заходи, як податкові кредити) за винятком звільнення експортованого товару від мит і податків;
– закупівля товарів або послуг урядом або надання урядом товарів та послуг інших, ніж у межах загальної інфраструктури;
– наказ або доручення приватній установі виконувати будь-які із зазначених функцій за такою самою практикою їх застосування, яку здебільшого проводив би уряд.

Фінансове сприяння, надане на території країни – члена СОТ вважатиметься субсидією і в тому разі, якщо воно *надається* не лише *центральним урядом*, а також *федеральними (місцевими) органами влади і підприємствами державної форми власності*.

Субсидія має становити *вигоду*. На практиці у більшості випадків дуже складно визначити вигоду. Угода СКЗ надає лише деякі вказівки стосовно підходів до її визначення. При цьому вимагається, щоб методи, які застосовуються країною з цією метою, відповідали принципу транспарентності. Так, не вважається наданням вигоди:

– придбання урядом акціонерного капіталу, якщо воно не може бути визнане несумісним зі звичайною інвестиційною практикою (включаючи придбання ризикового капіталу) приватних інвесторів на території країни – члена СОТ;
– надання урядом позики за відсутності вигідніших умов. В іншому разі виникає вигода, якою вважається різниця між сумою, що виплачує фірма-отримувач позики за урядовою позикою, і сумою, яку б така фірма виплачувала за порівнюваною комерційною позикою за звичайних ринкових умов;
– надання гарантії позики з боку уряду, коли немає різниці між сумою, що виплачує фірма-отримувач гарантії за гарантованою урядом позикою, і сумою, яку б така фірма виплачувала за порівнюваною комерційною позикою за умови відсутності урядової гарантії. В іншому разі виникає вигода, якою вважається різниця між цими двома сумами з поправкою на різницю у комісійних платежах;
– надання товарів чи послуг урядом здійснюється за винагороду не меншу, ніж адекватна, або закупівля товарів урядом здійснюється за

винагороду не більшу, ніж адекватна. Адекватність винагороди визначається відносно домінуючої кон'юнктури ринку на такий товар чи послугу в країні надання чи придбання, у тому числі ціни, якості, наявності, ліквідності, транспортування та інших умов продажу чи купівлі.

За інших умов зазначені заходи уряду вважаються такими, що надають вигоду, а отже, вони є субсидією.

Відповідно до принципів СОТ субсидії, які порушують ефективний розподіл ресурсів в економіці, мають підлягати обмеженню чи забороні. Проте засоби правового захисту від несприятливих дій таких субсидій можуть бути застосовані лише за умови, що така субсидія є *адресною*, тобто надається певним підприємствам, або галузі виробництва, або групі підприємств чи галузей виробництва, певному регіону. Таким чином, основними видами адресності субсидій є адресність щодо:

– підприємства;
– галузі промисловості;
– регіону країни.

Для практичного визначення факту адресності субсидії важливе значення має інформація про кількість звернень за субсидією, відмов у наданні субсидії та причини таких відмов, а також строк реалізації програми субсидування та обсяг диверсифікації економічної діяльності в рамках юрисдикції органу, що надає субсидію.

СОТ класифікує субсидії як *заборонені* і *дозволені*. Усі субсидії, які не заборонені, є дозволеними.

Забороненими є субсидії, отримання яких обумовлено показниками експорту або використанням вітчизняних товарів замість імпортних. Члени СОТ не можуть надавати чи зберігати такі субсидії.

Зазначимо, що звільнення експортного товару від податків і мит, якими обкладається аналогічний товар, призначений для внутрішнього споживання, або зменшення таких податків чи мит в обсягах, що не перевищують нарахованої суми, не вважається субсидією. Також не може автоматично вважатися експортною субсидією отримання її підприємством, яке займається експортом.

Що стосується дозволених субсидій, то до 1 січня 2000 р. вони поділялися на дві категорії:

– субсидії, що дають підстави для вживання [компенсаційних] заходів;
– субсидії, що не дають підстави для вживання [компенсаційних] заходів.

Останній вид субсидій визначався ст. 8 і 9 Угоди СКЗ. Але відповідно до ст. 31 цієї угоди про тимчасове застосування ст. 6.1, 8 та 9 Угоди СКЗ їх

положення повинні були застосовуватися протягом п'яти років, починаючи з 1 січня 1995 р., після чого мало б бути прийняте рішення про продовження дії чи зміну цих статей. Комітет із субсидій і компенсаційних заходів (Committee on Subsidies and Countervailing Measures) шляхом дво- та багатосторонніх консультацій з членами СОТ переглядав положення ст. 6.1, 8 і 9 з метою визначення необхідності їх подальшого застосування. Внаслідок того, що Комітетом не був досягнутий консенсус у цьому питанні, з 1 січня 2000 р. ці положення втратили чинність. Як наслідок, з 1 січня 2000 р. усі субсидії вважаються або забороненими, або такими, що дають підстави для вживання заходів. З тих самих причин не застосовується визначення *"серйозна шкода" (*ст. 6.1).

СОТ визнає, що субсидії можуть відігравати важливу роль у програмах економічного розвитку країн-членів. Тому враховується, що країни можуть виявитися неспроможними забезпечити негайне виконання всіх правил Угоди СКЗ у повному обсязі одразу після вступу до СОТ. З метою забезпечення гнучкості у застосуванні правил угодою встановлюється спеціальний і диференційований режим для країн, що розвиваються, та перехідний період для поступового припинення застосування субсидій, що не відповідають положенням Угоди СКЗ, для розвинених країн.

Перехідні домовленості для продовження вже існуючих програм субсидування у країні, що підписує Угоду СОТ, визначає ст. 28. Програми надання субсидій, які було започатковано на території країни до того, як нею була підписана Угода СОТ, і які не відповідають положенням Угоди СКЗ, мають бути:

– доведені до відома Комітету не пізніше, ніж за 90 днів після набрання чинності угоди про вступ до СОТ для такого члена;
– приведені у відповідність із положеннями Угоди СКЗ протягом *трьох років* після набрання чинності угоди про вступ до СОТ для такого члена; до цього вони не підпадають під визначення "заборонені субсидії".

Країна, що уклала угоду про вступ до СОТ, не має права подовжувати термін дії будь-якої такої програми, і жодна з таких програм не може бути поновлена після її закінчення.

Таким чином, країна, на території якої до моменту підписання та набуття чинності угодою про вступ до СОТ вже діяли програми субсидування, що не відповідають положенням Угоди СКЗ, може ставити питання про надання їй перехідного періоду для поступового припинення дії цих програм. У Протоколі про вступ до СОТ така країна має визначити термін (не більше трьох років), у який вона бере зобов'язання про припинення дії цих програм.

Це положення є важливим для України, оскільки у нашій країні державна підтримка окремих галузей економіки і підприємств є звичайною практикою. Великою мірою вона здійснюється шляхом надання пільг і субсидій. Проте через відсутність закону про державну допомогу вести мову про існування *системи* надання пільг і субсидій не доводиться.

Підготовча робота зі створення системи державних субсидій у сферах економіки, що відповідала б нормам і правилам угод СОТ, має починатися зі з'ясовування економічної доцільності застосування наявних заходів для субсидування галузей економіки і ретельного аналізу співвідношення витрат і доходів. Крім того, необхідно провести своєрідну "інвентаризацію" пільг і субсидій, склавши їх нотифікацію у форматі вимог СОТ до таких документів. Нотифікація має містити конкретну інформацію про кожну субсидію:

1) назву програми субсидування;
2) ціль політики (чи призначення) субсидії;
3) основу й орган субсидії;
4) законодавство, відповідно до якого надається субсидія;
5) форму субсидії;
6) ким і як надається субсидія;
7) розмір субсидії на одиницю виміру, чи у випадку, якщо це неможливо, загальний розмір щорічної суми, виділеної на субсидію;
8) тривалість субсидії і/чи будь-які інші тимчасові обмеження, пов'язані з нею;
9) статистичні дані, що дають змогу оцінити торговий ефект субсидії.

Таку нотифікацію Україна щорічно має подавати до СОТ з моменту здобуття членства у цій організації.

Використовуючи або надаючи субсидії, суб'єкти господарювання та органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися принципів цільового використання субсидій, гласності, захисту конкуренції, обмеженості у часі, ефективності використання державних ресурсів, захисту прав суб'єктів господарювання і споживачів, а саме:

– визначати мету, обсяги і терміни надання (одержання) державних субсидій;
– забезпечувати об'єктивність критеріїв і умов, що визначають право на одержання державних субсидій у відповідному розмірі;
– враховувати ефективність використання державних фінансових та інших ресурсів;
– сприяти розвиткові конкуренції і не вдаватися до будь-яких дій, що можуть мати негативний вплив на конкуренцію;

– забезпечувати контроль за використанням державних субсидій;
– інформувати громадськість про надання державних субсидій.

У процесі вступу до СОТ Україна має наближати своє законодавство і практику його застосування до норм і принципів цієї міжнародної організації. А з часу вступу – у повному обсязі забезпечувати його відповідність угодам системи ГАТТ/СОТ. Що стосується правового регулювання надання пільг і субсидій, то просуванням у цьому напрямку має стати новий Податковий кодекс, який би охоплював усі зазначені питання.

Гармонізація законодавства щодо пільг і субсидій галузям економіки має відбуватися паралельно й у безпосередньому зв'язку з напрацюваннями проекту **Податкового кодексу України,** проекту **Закону України "Про державну допомогу"** і роботою над **проектом Кодексу про конкуренцію,** положення яких мають бути гармонізовані з нормами і принципами системи ГАТТ/СОТ. Положення цих законодавчих актів мають стати основою для розробки системи надання пільг і субсидій в Україні.

Зауважимо, що галузі та підприємства промисловості України одержують багато адресних субсидій. Вони не підпадають під дію ст. 3 про заборону Угоди СКЗ. Проте, застосовуючи такі субсидії, Україна повинна бути готова, що у разі несприятливих наслідків дії таких субсидій для інтересів іншої країни – члена СОТ, цією країною може порушуватися питання про застосування компенсаційних заходів для протидії субсидуванню. Тому адресні субсидії слід ретельно аналізувати.

Відповідно до ст. 28 Угоди СКЗ Україна може порушувати питання про надання їй перехідного періоду в три роки, протягом якого вона може зберігати програми надання субсидій, що не відповідають положенням угод СОТ, але які були розпочаті до моменту вступу до СОТ, і протягом якого такі програми не підпадатимуть під дію ч. II Угоди СКЗ, тобто до них не вживатимуться компенсаційні заходи. Після закінчення перехідного періоду система надання пільг і субсидій в Україні має бути цілком гармонізована до вимог СОТ.

З огляду на вимоги СОТ щодо незастосування заборонених субсидій, у майбутньому в системі субсидування в Україні не мають вводитися експортні субсидії, а також не повинна здійснюватися політика у сфері фінансування експорту та інші заходи сприяння експорту.

Що стосується можливості збереження субсидій, то необхідно враховувати, що не є забороненими субсидії, коли допомога спрямовується:
– неблагополучним регіонам у межах загальної політики регіонального розвитку (наприклад, розвиток інфраструктури в неблагополучних регіонах, створення там нових робочих місць, залучення науко-

вого й інженерного потенціалу регіону для проведення науково-дослідних робіт). Такі субсидії не повинні надаватися лише певним окремим підприємствам чи галузям у межах регіону. Крім того, неблагополучний регіон визначається на основі об'єктивних критеріїв, таких, як ВВП на душу населення та рівень безробіття;

– на програми реструктуризації (наприклад, створення нових робочих місць у зв'язку з реструктуризацією підприємств; створення прибуткового підприємства у зв'язку зі злиттям декількох підприємств; впровадження інновацій для технологічного розвитку (автоматизація і роботизація виробництва); створення нових прототипів і радикальні зміни в технологічному процесі; проведення науково-дослідних робіт);
– на проведення фірмами науково-дослідної діяльності;
– одноразова субсидія на сприяння прискореної адаптації наявних виробничих потужностей до нових вимог в охороні навколишнього середовища. Так, поряд з необхідністю стимулювання технічного розвитку і підвищення якості та конкурентоспроможності продукції галузей промисловості існують так само важливі питання захисту інтересів споживачів і захисту навколишнього середовища. Тому доцільним може бути встановлення відповідними державними органами вищих технічних вимог і стандартів до продукції низки галузей промисловості. На дотримання цих вимог вітчизняним підприємствам може бути надана підтримка держави.

Крім того, підтримка вітчизняних виробників тимчасово може бути забезпечена шляхом державної закупівлі частини їхньої продукції. Ст. III:8 ГАТТ закріплено право надання субсидії вітчизняним виробникам у формі державних закупівель.

З огляду на необхідність дотримання принципу недискримінації, відповідно до ст. III:8 (b) ГАТТ вітчизняним виробникам можуть надаватися субсидії за рахунок надходжень від внутрішніх податків і зборів. Таким чином, частина надходжень від оподатковування ПДВ, акцизом й іншими зборами від продажу товарів на недискримінаційній основі може спрямовуватися на стимулювання розвитку певної галузі промисловості в Україні. Попередньо мають бути скасовані пільги з оподаткування, які вже мають вітчизняні виробники.

❋ ❋ ❋

Визначення концептуальних засад надання державної допомоги в умовах розвиненого ринку є одним з ключових завдань будь-якої держави. Основними питаннями, що потребують врегулювання у цій сфері, є ви-

значення принципів державної допомоги, форм та процедур її надання, критеріїв відбору об'єктів, на які вона спрямовується. Ці питання посідають важливе місце у правовому регулюванні як Європейського Співтовариства, так і Світової організації торгівлі.

Вивчення основних принципів регулювання державної допомоги цими організаціями є надзвичайно важливим для України напередодні вступу до СОТ, особливо за умов значного рівня державної підтримки, що історично сформувався в країні, та неврегульованості принципів та процедур її надання.

ЄС, маючи потужну правову базу з питань державної допомоги, запровадило поточний моніторинг державної підтримки у країнах-членах, метою якого є:

– попередження викривлення конкуренції всередині Співтовариства;
– обмеження програм допомоги до вкрай необхідного обсягу, уникнення марнотратства державних коштів;
– підтримка економічного зростання і, як наслідок, підвищення рівня зайнятості;
– поліпшення рівня і якості життя шляхом санкціонування лише тих програм допомоги, чиї завдання насправді відповідають спільним інтересам (розвиток відсталих регіонів; сприяння малому бізнесу; наукові дослідження; навчання або допомога підприємствам, які тимчасово перебувають у скруті, але за умови адекватної і ретельно контрольованої допомоги можуть перетворитися на джерела добробуту й додаткових робочих місць для громадян Співтовариства).

Важливим принципом, який має застосовуватися до державної допомоги, є її загальний характер та обмеженість у часі. Так, державну допомогу може використовувати будь-хто, якщо він відповідає певним критеріям надання такої допомоги; будь-який проект, що отримує державну допомогу, має з певного моменту обходитися без постійної підтримки з боку держави.

Відповідно до директив ЄС дозволеними формами державної допомоги є:

- допомога, що має соціальний характер та надається окремим споживачам;
- допомога, спрямована на виправлення шкоди, заподіяної стихійними лихами або винятковими обставинами;
- допомога, спрямована на сприяння:
  – економічному розвитку регіонів із вкрай низьким рівнем життя та високим процентом безробіття;

– реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подолання серйозних економічних порушень в державі-члені;
– розвитку певної економічної діяльності чи певних економічних регіонів, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі і конкуренції в межах Співтовариства та не суперечить спільному інтересу;
– розвитку культури і збереження спадщини, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі і конкуренції в межах Співтовариства та не суперечить спільному інтересу.

Метою регулювання державної допомоги (субсидій) нормами СОТ є запобігання викривленню конкуренції на ринку, зокрема, це стосується внутрішньої та міжнародної торгівлі. Визнаючи той факт, що уряд може втручатися в економіку країни для досягнення суспільно важливих цілей, СОТ регулює використання субсидій з тим, щоб звести до мінімуму негативний вплив субсидування. Тому нормами СОТ обмежується або повністю забороняється надання тих субсидій, які мають найнегативніший ефект на торгівлю, а також надається перевага субсидіям, які найменше впливають на ситуацію на ринку.

Відповідно до принципів СОТ субсидії, які порушують ефективний розподіл ресурсів в економіці, мають підлягати обмеженню чи забороні. Проте засоби правового захисту від несприятливих дій таких субсидій можуть бути застосовані лише за умови, що ця субсидія є *адресною*, тобто надається певним підприємствам або галузі виробництва, або групі підприємств чи галузей виробництва, певному регіону.

Відповідно до норм СОТ, не є забороненими випадки, коли допомога спрямовується:

– неблагополучним регіонам у межах загальної політики регіонального розвитку (наприклад, розвиток інфраструктури в неблагополучних регіонах, створення там нових робочих місць, залучення наукового й інженерного потенціалу регіону для проведення науково-дослідних робіт);
– на програми реструктуризації (наприклад, створення нових робочих місць у зв'язку з реструктуризацією підприємств; створення прибуткового підприємства у зв'язку зі злиттям декількох підприємств; впровадження інновацій для технологічного розвитку; створення нових прототипів і радикальні зміни в технологічному процесі; проведення науково-дослідних робіт);
– на проведення науково-дослідної діяльності;

– одноразова субсидія на сприяння в прискореній адаптації наявних виробничих потужностей до нових вимог в охороні навколишнього середовища.

Усі промислово розвинені країни використовують на практиці державну підтримку окремих секторів економіки відповідно до вимог угод СОТ. Формами такої підтримки може бути: зменшення податків, інвестування капіталу, надання грошових кредитів, товарів і послуг, гарантування запозичень, закупівля товарів для державних потреб тощо.

Не вбачається можливим обійтися без державної підтримки і при реалізації стратегії прискореного економічного зростання, особливо за умов, коли існує необхідність впливати не лише на темпи, але й на якість такого зростання, що є характерним для України на сьогодні.

Враховуючи зазначене, ключовим питанням, що потребує вирішення при удосконаленні підходів до надання державної допомоги, є визначення обмеженого кола пріоритетів розвитку України на середньо- і довгострокову перспективу та обсягу коштів, які держава планує виділити на їх реалізацію. До того ж, при виборі цих пріоритетів та критеріїв надання державної підтримки необхідно врахувати, що державна допомога має відповідати одній із таких вимог:

– мати соціальний характер;
– сприяти економічному розвитку відсталих регіонів;
– сприяти розвитку певної економічної діяльності;
– бути націленою на подолання значних економічних порушень в країні.

Безумовно дозволеними видами діяльності, на які спрямовується державна підтримка, вважаються науково-дослідна та освітня.

Зрозуміло, що на сучасному етапі розвитку України, в умовах широкого застосування державної допомоги у певних сферах економічної діяльності та для окремих підприємств, неможливо миттєво відмовитися від наявних форм державної підтримки. Це може викликати соціальні катаклізми та складні проблеми у функціонуванні окремих галузей або підприємств. Досить тривалий час надання допомоги з боку держави окремим суб'єктам економічної діяльності зробив їх цілком залежними від бюджетних коштів і відразу позбавити їх такої підтримки означатиме руйнацію відповідних суб'єктів господарювання. Крім того, слід враховувати, що необхідність деяких форм підтримки, таких, наприклад, як субвенції на підтримку вугільної галузі чи на підтримку підприємств АПК, обумовлена системними проблемами у їх функціонуванні, зокрема, деформованою ціновою політикою, а отже й диспаритетом цін на продукцію, що виробляється у цих галузях. Але

кваліфікувати цю підтримку як таку, що спрямована на подолання значних економічних порушень, не можна за таких причин. У згаданих сферах бюджетна підтримка не дає додаткового імпульсу для розвитку окремих видів діяльності чи підприємств, а компенсує диспаритет цін, що склався на відповідних ринках. Тобто у цих конкретних випадках державна підтримка суб'єктів економічної діяльності, що потерпають від цього диспаритету, не розв'язує економічні проблеми ринку, а дедалі більше деформує ринкове середовище і, як наслідок, має вплив, протилежний тому, який вважається Європейським Співтовариством та СОТ прийнятним при визначенні відповідності надання державної допомоги вимогам цих організацій.

Виходячи з наведеного, необхідно, концептуально визначивши принципи, критерії та форми надання державної допомоги в Україні, поступово скорочувати та переорієнтовувати її на виконання завдань економічного розвитку країни.

Актуальною залишається розробка концепції надання державної допомоги в Україні, підготовка на її базі проекту Закону України "Про державну допомогу", прийняття якого було заплановано на період 2002–2004 рр. ще у серпні 2002 р. [303], та удосконалення на цій основі податково-бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу.

## 4.2 Програмно-цільовий метод як засіб підвищення ефективності бюджетної політики держави

На сьогодні найпрогресивнішим підходом до організації бюджетного процесу у більшості країн світу визнано програмно-цільовий метод (ПЦМ), особливістю якого є орієнтація на отримання кінцевого результату від використання бюджетних коштів. Варто зауважити, що при формуванні та виконанні бюджету на основі ПЦМ акцент переноситься з планування бюджетних витрат на планування конкретних суспільних результатів як поточних, так і перспективних.

Останнім часом проблемам розвитку програмно-цільового методу бюджетування у контексті підвищення ефективності управління бюджетними коштами присвячується чимало теоретичних та практичних досліджень. Це стосується як тих країн, які лише почали застосовувати такий підхід, так і тих, які вже мають неабиякий досвід застосування ПЦМ.

Коротко розглянемо історію розвитку програмно-цільового методу та особливості його застосування на прикладі досвіду низки зарубіжних країн.

### *Особливості застосування та розвитку програмно-цільового методу у зарубіжних країнах*

Практичне застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі бере початок у 60-х роках минулого століття. Саме тоді з метою підвищення ефективності управління бюджетними витратами у США з'являються елементи "performance budgeting" або "result-oriented budget", що означає *бюджетування, орієнтоване на результат.* На сьогодні тією чи іншою мірою такий підхід до організації бюджетного процесу застосовують майже усі країни – розвинені, ті, що розвиваються, та з перехідною економікою. Важливим є розвиток ПЦМ і для України як з точки зору забезпечення ефективності використання бюджетних ресурсів, так і у контексті задекларованого Україною курсу інтеграції до Європейського Союзу.

Коротко розглянемо основні напрацювання та відмінності застосування технології програмно-цільового методу на прикладі досвіду низки зарубіжних країн.

*Розвинені країни*

Технологія програмно-цільового методу бюджетування як засіб підвищення ефективності бюджетних витрат набула поширення у практиці державного управління розвинених країн, налічуючи більш ніж 50 років у США і більше 20 років у країнах Британської Співдружності [198]. Наявні концепції програмно-цільового методу фінансування характеризуються різноманітністю та багатоваріантністю залежно від конкретних політичних завдань, принципів організації фінансової системи та бюджетного процесу, наявних та потенційних ресурсів тощо.

Найбільшу історію застосування програмно-цільового методу фінансування мають Сполучені Штати Америки, де сьогодні він застосовується як на державному, так і на місцевому рівнях (планування бюджетів урядами штатів та міст). Початком його використання при формуванні та здійсненні бюджету вважається 1949 р., коли з метою розробки заходів щодо сприяння розвитку економіки та підвищення ефективності суспільних послуг з відповідною реорганізацією Адміністрації Президента і федеральних органів виконавчої влади було створено **Комісію Гувера**. Одним із основних результатів роботи Комісії з-поміж інших стала розробка концепції програмно-цільового методу бюджетування, відповідно до якої вперше при складанні бюджету акцент переносився з формування витрат на досягнення конкретних кінцевих результатів. Відповідно до рекомен-

дацій Комісії Конгрес США у 1950 р. ухвалив Закон "Про бюджет і процедури бюджетної звітності" [198, с. 57], яким встановлювалися нові вимоги до подання проекту бюджету, що передбачали обґрунтування витрат у розрізі програм чи видів діяльності для досягнення конкретно визначених результатів.

Наступним етапом розвитку концепції програмно-цільового методу бюджетування стала розробка у 1962 р. системи *"планування – програмування – бюджетування",* яка передбачала розподіл ресурсів за цілями. Основними її перевагами були: можливість порівнювати альтернативні способи виконання поставлених завдань, наголошуючи на оптимальних; можливість встановлювати термін планування. З 1965 р. за такою системою працювали усі федеральні міністерства та відомства. При побудові програмних ієрархій кожне міністерство мало виконати такі завдання [198, с. 61]:

– сформулювати соціально необхідні цілі діяльності міністерства;
– визначити завдання (задачі) міністерства (відомства) задля досягнення сформульованих цілей та встановити відповідальність конкретних керівників за їх виконання;
– визначити перелік заходів, спрямованих на реалізацію поставлених завдань (задач).

Відповідно, кожна програмна ієрархія мала містити три підрівня [198, с. 61]:

– *1-й рівень* (програми) – види діяльності, спрямовані на досягнення однієї й тієї самої широко сформульованої соціально значущої мети;
– *2-й рівень* (підпрограми) – види діяльності, спрямовані на виконання окремих завдань у межах досягнення загальної мети (місії);
– *3-й рівень* (програмні елементи) – конкретні заходи (роботи і послуги), реалізація яких є необхідною для досягнення поставлених міністерством цілей.

При підготовці програм розроблялися плани реалізації конкретних програмних цілей; концепції програм; здійснювалися спеціальні дослідження з окремих проблем.

*План реалізації програмних цілей* – це середньостроковий план, що складався з довгострокових цілей міністерства (відомства) та кількісно визначав результати реалізації поставлених цілей. *Концепції програм* містили обґрунтування засобів досягнення поставлених цілей, у тому числі аналіз альтернативних варіантів, та передбачали необхідні витрати на перспективу. *Спеціальні дослідження* здійснювалися з метою виявлення альтернативних видів діяльності у контексті досягнення поставлених цілей.

Застосування системи *"планування – програмування – бюджетування"* не обійшлося без певних труднощів, головними з яких вважаються такі [198, с. 64]:

– недосконалість методології оцінки результатів виконання програм;
– труднощі інтегрування одержаних оцінок у процес прийняття управлінських рішень;
– неможливість за допомогою такої системи цілком формалізувати процес прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів між головними пріоритетами державної політики;
– організаційні складності – велика чисельність службовців, складна організаційна структура федеральних органів виконавчої влади, необхідність координації дій міністерств.

З огляду на необхідність розв'язання цих проблем, наступним кроком розвитку ПЦМ стала система *управління цілями,* у межах якої вперше були визначені поняття *прямих і кінцевих результатів* діяльності міністерств. Прямі результати – це обсяг наданих державних послуг, кінцеві – певні макроекономічні та соціальні наслідки. Загалом, саме досягнення макроекономічних та соціальних результатів є метою державної політики, у той час, як прямі результати фактично є інструментом отримання кінцевих результатів діяльності міністерств. Такий розподіл започатковує дуже важливу практику виміру та обрахування показників економічної і соціальної ефективності.

Упровадження системи *управління цілями* покладалося на Адміністративно-бюджетне управління, яке мало оцінювати економічну та соціальну ефективність федеральних програм, здійснювати міжвідомчу координацію, аналізувати процес управління виконанням програм органами виконавчої влади.

Наступним етапом реформування бюджетної сфери стала *розробка бюджету на нульовій основі.* У цьому випадку складові бюджету попереднього року розглядалися як такі, що не потребують обов'язкової екстраполяції у майбутнє. Ключовим принципом цього підходу була вимога до федеральних міністерств у частині розробки кількох альтернативних варіантів (програм) досягнення поставлених ними цілей, які б мали відповідати встановленим у поточному році пріоритетам та лімітам фінансових коштів. До того ж, витрати як мінімум за однією програмою мали бути нижчими за поточний рівень. Отже, у процесі підготовки бюджетних заявок міністерство мало побудувати ієрархічне дерево цілей з відповідною оцінкою необхідних ресурсів за рівнями ієрархії, що встановлювало чіткий і досить наочний взаємозв'язок між досягненням результатів реаліза-

ції програм і необхідними для цього бюджетними витратами. Адміністративно-бюджетним управлінням було підготовлено відповідні інструкції міністерствам і відомствам, за якими останні повинні були протягом 6 місяців сформувати і обґрунтувати бюджетні заявки, до яких мали входити [198, с. 71]:

– кілька варіантів досягнення поставлених цілей;
– розрахунки необхідного обсягу фінансування для кожного варіанту, до того ж, як мінімум один із варіантів мав бути меншої вартості, ніж інший;
– проекти програм, що відповідали б альтернативним способам досягнення цілей, складені за затвердженою формою;
– короткий опис кожної програми, враховуючи оцінку витрат і очікуваний ефект від реалізації відповідної програми;
– у межах запропонованих програм – обґрунтування витрат та їх ранжирування за пріоритетністю.

Слід зазначити, що особливе значення в інструкціях Адміністративно-бюджетного управління мали умови обов'язкової "вимірюваності" поставлених цілей, які мали виражатися кількісними значеннями певного набору показників та контролюватися у ході виконання програм.

Проте значне збільшення обсягів і складність робіт щодо виконання бюджетних заявок виявилися непосильним для більшості міністерств, а відмова Адміністративно-бюджетного управління у прийнятті бюджетних заявок, складених не за формою, спричинила низку конфліктних ситуацій, що значно ускладнило подальший розвиток системи *розробки бюджету на нульовій основі.*

Наступний етап розвитку методу програмно-цільового бюджетування пов'язаний з ухваленням у 1993 р. Закону "Про оцінку результатів діяльності державних установ", яким визначалися цілі і принципи державної політики бюджетних витрат та шляхи їх досягнення. Такими цілями були [198, с. 75]:

– зміцнення довіри народу до федерального уряду. Засіб досягнення – систематичне звітування федеральних міністерств про хід реалізації програм та досягнуті результати;
– удосконалення процедур розроблення програмних цілей, виміру економічної та соціальної ефективності реалізації програм, удосконалення звітності про їх виконання. Засіб досягнення – реалізація пілотних проектів програмно-цільової реформи;
– підвищення соціальної ефективності програм і посилення відповідальності державних органів за результати їх здійснення. Засіб досягнення – підвищення якості державних послуг;

– допомога керівникам федеральних міністерств у налагодженні роботи, орієнтованої на кінцевий результат. Засіб досягнення – розробка міністерствами планів робіт для досягнення поставлених цілей, формулювання цілей у вигляді кількісних і якісних показників, контролювання цих показників;
– підвищення якості законодавчих рішень. Засіб досягнення – надання зацікавленим особам об'єктивної інформації про здійснені витрати, ступінь досягнення поставлених цілей, порівняльну ефективність федеральних програм;
– удосконалення державного управління на федеральному рівні.

На сьогодні принциповим моментом застосування ПЦМ у США є узгодження стратегічної урядової політики, прогнозних показників макроекономічного розвитку та планування бюджетних витрат на середньострокову перспективу. Тобто уряд визначає стратегічні пріоритети розвитку держави на наступні 5 років і відповідно розробляється план доходів та видатків бюджету на поточний бюджетний рік та на наступні 4 роки. Такий підхід забезпечує узгодження державної політики з майбутніми бюджетними витратами на її реалізацію. Розпорядники бюджетних коштів (міністерства, відомства) також мають визначити стратегічні цілі свого розвитку принаймні на п'ятирічну перспективу, розробити заходи щодо їх досягнення на поточний фінансовий рік та оцінити потребу у бюджетних коштах на перспективу.

Як бачимо, застосування програмно-цільового методу у США постійно розвивається і удосконалюється. Відбувається також постійне реформування та оптимізація функціонування бюджетної сфери. Сьогодні у межах розвитку ПЦМ на порядку денному передусім постало вирішення таких питань, як: забезпечення максимальної узгодженості бюджетних програм з визначеними урядом пріоритетами економічного розвитку; удосконалення методології довгострокового макроекономічного прогнозування, довгострокового планування для програм капіталовкладень; удосконалення інструментарію оцінки результативності та ефективності програм.

Слід зазначити, що більш ніж 50-річний досвід США у застосуванні програмно-цільового методу у бюджетному процесі став неоціненним надбанням для інших країн, що прагнули ефективного державного управління. Так, упродовж 1970–1990 рр. більшість демократичних країн починають застосовувати принципи програмно-цільового методу бюджетування, а саме: формування бюджетних витрат у формі сукупності логічно-цілісних програм; встановлення у межах програм конкретних завдань і заходів, що є засобом виконання програм; упровадження вимірюваних

показників результативності програм; запровадження середньострокового планування бюджету; забезпечення узгодженості програм з урядовою стратегією економічного розвитку країни.

**Великобританія** розпочала запровадження програмно-цільового методу бюджетування у 1988 р. у межах реформи системи державного управління. На першому етапі було здійснено попередній аналіз ефективності управління державними фінансами та сформульовані напрямки його удосконалення з метою підвищення якості бюджетних послуг. Результатом стало впровадження ринкових відносин (конкуренції) у сферу надання бюджетних послуг шляхом прийняття *Угоди про бюджетні послуги (PSA)* і *Угоди про якість послуг (SDA)*. За цими угодами було встановлено [198, с. 51]: мету і завдання для кожного міністерства, цільові значення показників якості і обсягу бюджетних послуг та очікуваного ефекту від їх надання, а також інші цільові показники діяльності міністерств і відомств. У 2000 р. зміст угод було переглянуто і затверджено нові угоди про бюджетні послуги з акцентом на забезпечення основних пріоритетів державної політики.

На сьогодні чинним законодавством Великобританії передбачаються такі принципи застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі [198]:

– цілі бюджетної політики визначаються, виходячи з основних пріоритетів державної політики;
– відповідно до сформульованих цілей бюджетної політики розробляється бюджетна стратегія та визначається обсяг видатків щодо забезпечення державних функцій і видатків у розрізі відомчої класифікації на середньостроковий період. Визначені обсяги видатків (так звані контрольні суми) є основою для перегляду урядом існуючих зобов'язань на два фінансових роки та формування прогнозу на третій рік;
– розробка та розгляд бюджету здійснюються, виходячи з намічених суспільно значущих результатів;
– відповідно до основних пріоритетів державної політики визначаються цілі та завдання для кожного міністерства, що відображається в *Угоді про бюджетні послуги* і *Угоді про якість послуг.* У них фіксуються також цільові показники обсягу, якості та ефективності надання бюджетних послуг відповідними міністерствами. Угоди входять до проекту бюджету і подаються в пакеті на розгляд парламенту.

Слід зауважити, що впровадження програмно-цільового методу у бюджетну систему Великобританії було досить успішним, оскільки здійснювалося у межах реформування системи державного управління і за постій-

ної підтримки уряду. Основними надбаннями застосування ПЦМ стали: забезпечення державних пріоритетів при формуванні бюджетної політики за рахунок раціональнішого розподілу бюджетних коштів відповідно до визначених державою пріоритетних напрямків; посилення бюджетної дисципліни та ефективності бюджетних видатків за рахунок планування бюджетних витрат на перспективу; посилення дисципліни та відповідальності розпорядників бюджетних коштів завдяки чіткому визначенню цілей та завдань, системі цільових показників результативності та ефективності, моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм тощо. Вузьким місцем може вважатися застосування досить детального періодичного аналізу усіх бюджетних програм, що забирає багато часу та відволікає кваліфікований персонал і зумовлює досить тривалий період невизначеності у подальшому поводженні з відповідними бюджетними програмами.

Запровадження програмно-цільового методу бюджетування у **Новій Зеландії** було закріплено у *Законі про державні фінанси* у 1989 р. і здійснювалося у пакеті реформ із впровадження у діяльність держави ринкових інструментів та стимулів. Метою проведення бюджетної реформи у Новій Зеландії було покращання фінансової дисципліни, підвищення ефективності бюджетних видатків та налагодження дієвого контролю за їх використанням. У системі державних фінансів країни широко застосовуються контракти на виконання державних замовлень: укладання контрактів із державними службовцями, де фіксуються цільові показники очолюваних ними структур; договори між державою та міністерствами на виконання послуг з реалізації державних функцій; договори між міністерствами та іншими державними організаціями тощо. У 1994 р. було ухвалено *Закон про фінансову відповідальність,* що започаткував практику середньострокового бюджетування, а саме підготовку бюджетних показників не лише на поточний бюджетний рік, але й ще на два роки наперед. Слід зазначити, що система бюджетування країни загалом спрямована не на кінцеві, а на безпосередні результати, що краще вимірюються та контролюються.

На сьогодні здійснення бюджетного процесу у Новій Зеландії передбачає розробку таких основних документів [198, с. 14]:

– програмної заяви щодо бюджетної політики: короткострокового фінансового плану уряду, що формулює цілі середньострокової стратегічної фіскальної політики (подається до парламенту на друге читання бюджету);
– звіту про фіскальну політику: уточнених фінансових кошторисних пропозицій, наявності невідповідностей між бюджетом, його цілями

та середньостроковими стратегіями програмної заяви (публікується одночасно з останньою подачею бюджету до парламенту);
– довгострокового фінансового та економічного прогнозу (публікується двічі на рік).

Принципи управління, орієнтовані на досягнення конкретних результатів, за якими міністерства та відомства зобов'язуються чітко формулювати мету своєї діяльності та визначати кінцеві результати, що мають бути досягнуті у певний термін в інтересах громадян країни, запроваджені урядом **Канади** з 1995 р. З метою розвитку застосування програмно-цільового методу у цій країні з 2000 р. запроваджено нову концепцію управління державними витратами, затверджену документом "Результати для канадців: концепція управління уряду Канади" [198].

В **Австралії** формування бюджету на основі програмно-цільового методу розпочалося у 1997 р. у межах проведення комплексної реформи системи державного управління та економічної політики. Метою удосконалення існуючої системи стала концентрація зусиль міністерств та відомств на розв'язанні найважливіших проблем, що стоять перед суспільством. Застосування ПЦМ в Австралії відбувалося досить успішно за суттєвої підтримки уряду при ключовій ролі Міністерства фінансів та передбачало запровадження чітко визначеної системи відповідальності. Проте тривалий час бюджет складався у двох видах – як раніше, за постатейним принципом, і по-новому – за програмним. У цих двох варіантах бюджет подавався на розгляд парламенту і оприлюднювався. На сьогодні бюджет складається за програмно-цільовим методом і передбачає такі дії учасників бюджетного процесу [198]:
– уряд визначає стратегічні цілі, які він має намір досягти у кожній галузі;
– відповідно до стратегічних цілей уряду міністерства та відомства визначають цілі, досягнення яких сприяє реалізації стратегічних завдань уряду, та розробляють систему цільових показників, які відображають результати та ефективність їх діяльності і ступінь досягнення поставлених цілей;
– Міністерство фінансів здійснює перспективну оцінку витрат та розробляє бюджет за програмами на поточний рік та фінансовий план на 3 наступні роки, причому розробка щорічного бюджету здійснюється на базі середньострокового фінансового плану.

Недоліками застосування ПЦМ в Австралії вважаються: недостатньо чітко сформульовані цілі окремих програм, що ускладнює аналіз їх ефективності та прийняття відповідних управлінських рішень; недостатньо

чітке та повне визначення цільових та контрольних показників; неналежне забезпечення моніторингу за виконанням програм.

*Постсоціалістичні країни Східної Європи та СНД*

Починаючи з кінця 1990-х рр. програмно-цільовий метод почав застосовуватися у бюджетній сфері багатьма постсоціалістичними країнами Східної Європи та СНД.

Перехід до якісно нового етапу регулювання бюджетних відносин із застосуванням нових прогресивних принципів бюджетування розпочався у Російській Федерації з прийняттям 17 липня 1998 р. Бюджетного кодексу Російської Федерації, який набув чинності з 1 січня 2000 р. Кодексом була передбачена розробка перспективного фінансового плану, що має формуватися одночасно з проектом щорічного бюджету (ст. 174); розробка довгострокових цільових програм органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (ст. 179); проектування основних показників федерального бюджету на середньострокову перспективу (ст. 184). Проте означені прогресивні норми були швидше формальними, не становили цілісної системи і широко не застосовувалися. Практичне впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес Російської Федерації розпочалося після прийняття Постанови уряду Російської Федерації "Про заходи щодо підвищення результативності бюджетних видатків" від 22 травня 2004 р. № 249 [280], якою було схвалено Концепцію реформування бюджетного процесу у Російській Федерації у 2004–2006 рр. (далі Концепція).

Відповідно до Концепції суттю реформи стало перенесення акценту бюджетного процесу від управління бюджетними ресурсами (витратами) до управління результатами шляхом підвищення відповідальності та розширення самостійності учасників бюджетного процесу і адміністраторів бюджетних коштів в межах чітких середньострокових орієнтирів. Реформування бюджетного процесу передбачається здійснювати за такими напрямками:

– реформування бюджетної класифікації Російської Федерації та бюджетного обліку;
– виділення бюджетів чинних зобов'язань та тих, що заново приймаються;
– удосконалення середньострокового фінансового планування;
– удосконалення та розширення сфери застосування програмно-цільового методу бюджетного планування;
– впорядкування процедур складання та розгляду бюджету.

Концепцією передбачалося запровадження нових принципів бюджетування та внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу. На реалізацію цього положення Концепції навесні 2006 р. урядом Російської Федерації було підготовлено проект Федерального закону "Про внесення змін до Бюджетного кодексу Російської Федерації у частині регулювання бюджетного процесу і визнання такими, що втратили чинність, окремих законодавчих актів Російської Федерації" [294] та розпочато його громадське обговорення. Запропонована законопроектом система поправок передбачає принципово нову організацію бюджетного процесу на усіх рівнях бюджетної системи Російської Федерації, упровадження сучасних принципів та методів фінансового менеджменту, підвищення самостійності та відповідальності органів влади усіх рівнів, ефективності та прозорості управління суспільними фінансами. Основними новаціями, що пропонуються у цьому законопроекті, є :

– запровадження універсальної схеми правового регулювання бюджетного процесу, а саме основних принципів та понять бюджетної системи, мови, на якій викладається бюджетне законодавство, які не передбачатимуть ніякого додаткового тлумачення; будь-яке викривлення чи інше трактування цих понять порушуватимуть єдність законодавства;
– перехід до середньострокового фінансового планування на усіх рівнях бюджетної системи, у тому числі для федерального бюджету і державних небюджетних фондів – це формування бюджетів на трирічний період;
– чітка узгодженість бюджетних асигнувань на здійснення державних/муніципальних послуг з виконанням державних/муніципальних завдань, створення умов для запровадження нових організаційно-правових форм і проведення реструктуризації бюджетної системи;
– упорядкування відповідно до нових принципів усіх аспектів бюджетного процесу: складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання, звітності тощо;
– планування видатків на реалізацію довгострокових цільових програм і здійснення бюджетного інвестування, виходячи з розподілу на діючі та заново узяті зобов'язання з відображенням кожної програми у складі відомчої структури видатків бюджету;
– системний опис складу і повноважень учасників бюджетного процесу;
– посилення стимулів для органів державної влади та місцевого самоврядування в ефективному і відповідальному управлінні регіональними та муніципальними фінансами;
– затвердження основних принципів і позицій бюджетної класифікації.

Слід зауважити, що у Російській Федерації розроблено досить широку законодавчу базу щодо застосування окремих елементів програмно-цільового методу у бюджетному процесі, наприклад, у сфері регулювання підготовки, затвердження, звітності та виконання довгострокових цільових програм за рахунок бюджетних коштів чи коштів державного позабюджетного фонду, що мають подаватися до Державної думи одночасно з проектом Федерального закону про федеральний бюджет на наступний фінансовий рік. Проте на сьогодні особливої актуальності набувають питання взаємоузгодженості та об'єднання усіх складових ПЦМ (довгострокових цільових програм, бюджетних програм і пріоритетів макроекономічного розвитку) в єдину систему. Саме для розв'язання цієї проблеми змінами до Бюджетного кодексу передбачається застосування таких принципів формування видатків на довгострокові федеральні цільові програми [294]:

– кожна затверджена федеральна цільова програма (ФЦП) є чинним видатковим зобов'язанням;
– ФЦП затверджується після схвалення її проекту при розгляді проекту бюджету;
– при затвердженні ФЦП встановлюються зобов'язання відповідного бюджету з розбивкою за роками – до 6 років при трирічному бюджеті і до 3 років при щорічному бюджеті;
– кожна ФЦП є цільовою статтею видатків, а об'єкти, заходи, напрямки ФЦП поділяються за видами видатків;
– обов'язковість щорічної оцінки ефективності ФЦП (у разі, якщо програма не досягає запланованих результатів, уряд має право відмовитися від цього зобов'язання або скоротити його обсяг);
– неможливість поставок товарів (послуг) для потреб інших рівнів влади в межах ФЦП;
– застосування субсидій в межах ФЦП на співфінансування пов'язаних програм інших рівнів влади.

Слід зазначити, що 2006 р. не без підстав вважається спеціалістами переломним для бюджетного процесу в Російській Федерації. Уперше федеральний бюджет став складовою перспективного фінансового плану, сформованого на 3 роки, що означає якісно новий рівень управління суспільними фінансами. Крім того, новим у бюджеті 2006 р. є:

– розподіл зобов'язань на діючі та такі, що приймаються заново. Це забезпечує можливість планування витрат на здійснення зобов'язань держави як уже прийнятих, так і планованих на перспективні періоди відповідно до законодавчих рішень, як-то підвищення пенсій, соціальних виплат чи заробітних плат, перегляд пільг тощо;

– чітко визначені суспільні цілі та пріоритети державної політики як основа формування бюджету (стратегічні цілі розвитку Російської Федерації визначаються у щорічних посланнях Президента Федеральним зборам. Вони являють програму дій на найближче десятиріччя і містять загальний напрямок та пріоритети національного розвитку);
– узгодженість видатків федерального бюджету з конкретними вимірюваними результатами діяльності федеральних органів виконавчої влади.

Отже, починаючи з 2006 р., Російська Федерація впроваджує у практику бюджетного процесу основний принцип програмно-цільового методу – принцип середньострокового бюджетування, орієнтованого на кінцевий результат, як це відбувається у більшості розвинених країн світу.

Серед завдань уряду Російської Федерації щодо удосконалення бюджетного процесу та підвищення ефективності використання державних коштів у бюджетному посланні Федеральним зборам "Про бюджетну політику у 2007 році" [33] визначені, зокрема, такі:

– забезпечення збалансованості бюджетної системи Російської Федерації у довгостроковому періоді насамперед у частині державних зобов'язань у пенсійній та соціальній сферах;
– акумулювання "кон'юнктурних" доходів бюджету у Стабілізаційному фонді;
– орієнтація бюджетних видатків усіх рівнів на кінцевий результат, що має досягатися найефективнішим способом;
– підвищення ролі середньострокового фінансового планування; суворе дотримання процедур та строків розробки і затвердження перспективного фінансового плану;
– затвердження у 2007 р. федерального бюджету на 2008–2010 рр.;
– подальше розширення самостійності та відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів насамперед шляхом розробки та впровадження *методів і процедур оцінки якості фінансового управління* на відомчому рівні, розвитку внутрішнього аудиту, зміцнення фінансової дисципліни;
– забезпечення здійснення видатків на реалізацію пріоритетних національних проектів передусім у сфері охорони здоров'я та освіти з одночасним забезпеченням структурної модернізації цих галузей (зокрема, удосконалення системи оплати праці і фінансування медичних та освітніх установ, підвищення їх фінансової самостійності тощо);

– уведення принципу фінансування бюджетних установ на основі **державних завдань**.

У межах розвитку програмно-цільового методу у Російській Федерації передбачено найближчим часом провести скорочення кількості федеральних цільових програм, удосконалити систему звітності з їх фінансування, зокрема перейти з річної на щоквартальну звітність, що дасть змогу призупиняти бюджетне фінансування при порушенні зобов'язань з боку контрагентів. *"Важливим напрямком удосконалення програмно-цільового підходу є відмова від існуючої практики фінансування поточної діяльності міністерств і відомств через федеральні цільові програми. У межах затвердженої урядом РФ концепції реформування бюджетного процесу передбачено введення з 2006 р. відомчих цільових програм."* [64, с. 369].

На нашу думку, ця ініціатива заслуговує на увагу при удосконаленні бюджетного процесу в Україні. Досвід застосування ПЦМ довів, що бюджетні програми, метою яких є фінансування поточної діяльності міністерств і відомств, лише формально відповідають принципам, закладеним у програмно-цільовому методі. Оцінка діяльності міністерств і відомств у наданні ними державних послуг є специфічною з точки зору критеріїв оцінки ефективності та результативності такої діяльності та потребує застосування інших підходів до формування паспортів бюджетних програм і можливо навіть до ідеології їх формування. Так, на думку російських науковців **С. І. Лушина** та **В. А. Слєпцова**, розповсюдження програмно-цільового методу бюджетування на планування усіх видатків бюджету не є доцільним. Вони вважають, що *"ідея жорсткого "попрограмного" розподілу всіх бюджетних видатків не зовсім відповідає принципу певної еластичності бюджету і можливості здійснення певного маневру фінансовими ресурсами в межах бюджетного року. …Досвід всіх країн закріпив за річним бюджетом статус самостійного фінансового балансу, найважливішого регулювання суспільного життя. Зводити його повністю до суми витрат прийнятих програм, нехай навіть сформованих шляхом використання економіко-математичних моделей, недоцільно. Це не означає, що програми не потрібні, безумовно, вони необхідні, але вони не можуть, очевидно, стати єдиним засобом формування бюджету."* [64, с.172]. Автор не може не погодитися з цією думкою і вважає, що питання удосконалення планування видатків бюджету на фінансування поточної діяльності органів державної влади є одним з актуальних напрямів удосконалення бюджетного процесу в Україні.

Активна діяльність з реформування бюджетної системи здійснюється у **Казахстані**, що відбувається паралельно з відповідною реструктуриза-

цією державної системи управління. Основною метою розпочатих у 1999 р. реформ стали: реальне підвищення ефективності державного управління на усіх рівнях, створення незалежної і професійної державної служби, підвищення якості обслуговування населення та створення системи державного управління, орієнтованої на кінцевого користувача державних послуг, а також чітке розмежування бюджетної сфери та конкурентного сектору, забезпечення прозорості розподілу бюджетних коштів та їх чітка регламентація. Докорінна реорганізація бюджетного процесу відбулася у 2001–2002 рр. і стосувалася насамперед удосконалення структури бюджетних видатків, процедур прийняття бюджетних рішень, діяльності міністерств з розробки бюджетів, а також уведення моніторингу виконання бюджету та удосконалення системи оцінки ефективності бюджетних видатків. Саме у цей період було розроблено 10-річний стратегічний план розвитку країни та поставлено завдання гармонізації бюджетного та макроекономічного планування, а також запровадження у бюджетну практику середньострокового бюджетного планування на базі методів програмно-цільового бюджетування. З 2002 р. уведено паспорти бюджетних програм, які стали основним засобом формалізації підготовки бюджетних програм та контролю за їх реалізацією, у тому числі за ефективністю використання бюджетних коштів. На базі Міністерства економіки та Міністерства фінансів створено Міністерство економіки і бюджетного розвитку, яке і стало координатором розробки економічної та бюджетної політики у межах реформи системи державного управління. На сьогодні з метою удосконалення бюджетних процесів прийнято Бюджетний кодекс Республіки Казахстан, де чітко визначено видаткові повноваження бюджетів усіх рівнів. Одним з найактуальніших завдань лишається розробка єдиної системи оцінки ефективності та якості діяльності державних органів, тобто системи індикаторів, показників та критеріїв, що давали б змогу тим чи іншим чином оцінити ефективність діяльності органів державного управління. На думку спеціалістів, упровадження таких оцінок особливої актуальності набуває у контексті реалізації політики децентралізації, у межах якої дедалі більшого значення надається підвищенню якості рішень, що приймаються у сфері державного управління та регулювання.

Бюджетна реформа у **Киргизькій Республіці** розпочалася у 2001 р. відповідно до розробленої урядом *"Національної стратегії подолання бідності"*. У 2003 р. було розроблено "Бюджетну політику Киргизької Республіки на середньостроковий період (2004–2006 рр.)" [30], середньостроковий проект бюджету на 2004–2006 рр. і контрольні параметри державного бюджету на 2004 р. Ці документи були затверджені Радою з еконо-

мічної політики і урядовою бюджетною комісією та винесені на громадські парламентські слухання. Середньостроковий проект бюджету став рамочним документом, у межах якого здійснювалося формування бюджету на 2004 р. на програмній основі. Формування бюджету на основі програм дало змогу перерозподілити обмежені бюджетні ресурси на розвиток пріоритетних державних задач, забезпечити аргументованість при підготовці бюджетних запитів міністерствами. З метою оптимального розподілення бюджетних коштів у республіці запроваджено ранжирування державних програм у відповідності зі стратегічними цілями як на загальнодержавному рівні, так і на рівні міністерств.

З метою подальшого розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі у квітні 2004 р. Міністерством економіки і фінансів Киргизії було розроблено бюджетний циркуляр, що передбачає необхідність [198, с. 81]:

– надання бюджетних даних на програмній основі з обґрунтуванням витрат та інформацією про варіанти економії коштів;
– підготовки розрахунків для визначення політики щодо нових високопріоритетних груп витрат;
– заповнення відповідних бюджетних форм;
– надання контрольного переліку бюджетної інформації, необхідної для підготовки державного бюджету;
– надання списку осіб – представників міністерств і відомств, відповідальних за підготовку бюджетної інформації на програмній основі.

Здійснення цих заходів дало змогу урядові отримати достатні обсяги інформації для прийняття обґрунтованих рішень про оптимальний розподіл обмежених бюджетних ресурсів на базі ранжирування цільових програм у відповідності із затвердженими пріоритетами соціально-економічного розвитку країни. Напрямки подальшого удосконалення застосування ПЦМ у бюджетному процесі викладені у Бюджетній резолюції на 2007 р. [278], якою визначено "вузькі місця" щодо забезпечення ефективності державних витрат, а саме:

– відсутність не лише детального аналізу, але й загальної концепції удосконалення державних видатків;
– розподілення бюджетних асигнувань здебільшого виходячи із пропорцій, що склалися, без чіткої ув'язки з очікуваними результатами;
– неспроможність досягнення основної цілі програмного бюджетування – отримання міністерствами бюджетних асигнувань лише для виконання аргументованих загальнодержавних програм;
– недосконалість спільного фінансування інвестиційних проектів на умовах партнерства держави і приватного сектору.

Для розв'язання означених проблем бюджетною резолюцією пропонувалося у межах підготовки бюджету на 2007 р.:

- розпочати розробку програми, що передбачає:
  - вивчення факторів економічного зростання у контексті підвищення внутрішнього інвестиційного потенціалу;
  - упровадження системи стимулювання і заохочення ефективного використання інвестиційних коштів;
  - перерозподіл інвестицій та інших фінансових потоків у бік капіталовкладень;
- розглянути питання економії бюджетних коштів за рахунок скорочення витрат на утримання адміністративно-управлінського апарату;
- увести в практику Рахункової палати проведення проміжного щоквартального аудиту виконання державного бюджету.

Отже, можна зробити висновок, що переорієнтація країн з перехідною економікою на принципи програмно-цільового бюджетування є на сьогодні основним шляхом підвищення ефективності бюджетних видатків і здійснюється останнім часом досить активно.

### *Розвиток програмно-цільового методу бюджетування в Україні*

В Україні останніми роками з'явилися досить серйозні нормативно-правові та практичні напрацювання щодо упровадження елементів програмно-цільового методу у бюджетний процес. Окремі елементи програмно-цільового методу почали застосовуватися в Україні з 1998 р., коли для головних розпорядників бюджетних коштів були введені **бюджетні запити** встановленої форми, які містили: формулювання основної мети їх функціонування; аналіз діяльності за попередній період; плановані завдання з прогнозуванням очікуваних результатів; обґрунтування видатків за кодами функціональної класифікації та напрямками діяльності.

Проте початком широкого запровадження ПЦМ в Україні стало прийняття 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України [31], де ст. 10 передбачається уведення програмної класифікації видатків бюджету, та Розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення *Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі* [304] (далі *Концепція*). *Концепцією* визначається мета – "*встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання*" – та основні принципи застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі в Україні. Формулювання мети власне визна-

чає сутність програмно-цільового методу, а саме орієнтацію на кінцевий результат здійснюваних бюджетних витрат. *Концепцією* визначаються такі елементи програмно-цільового методу, як: формування бюджету у розрізі бюджетних програм; відповідальні виконавці бюджетних програм; прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету; складові елементи бюджетної програми (мета, завдання, напрями діяльності, показники результативності); застосування середньострокового бюджетного планування; паспорт бюджетної програми.

В Україні існує досить розвинена нормативно-правова база щодо організації бюджетного процесу на засадах методології програмно-цільового підходу, проте лишаються певні проблеми як методологічного, так і практичного характеру, що обмежують належне застосування ПЦМ.

Передусім слід зазначити, що ПЦМ застосовується в Україні досить відокремлено від інших інструментів макроекономічної та фінансової політики, а саме як технологія планування поточного бюджету у розрізі бюджетних програм. До того ж, спираючись на методологічні та практичні напрацювання країн, які є "класичними" з точки зору використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі, формування бюджету на основі програм не є відокремленим, незалежним процесом, а має базуватися на затверджених програмах соціально-економічного розвитку країни в цілому, окремих галузей чи секторів економіки, регіонів, територій тощо на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу. Тобто бюджетні програми мають розроблятися, по-перше, виходячи із визначених національних пріоритетів, по-друге, враховуючи потенційні можливості державного бюджету. Реалізація мети запровадження ПЦМ – це переорієнтація бюджетної політики на управління результатами, яка потребує ясності стосовно того, досягнення саме яких суспільно значимих результатів має стати основним завданням бюджетної політики. Отже, на наш погляд, сьогодні на перший план виходить проблема взаємоузгодженості бюджетних програм з довгостроковими стратегічними цілями (пріоритетами) суспільного розвитку.

По-друге, ефективність ПЦМ значно знижується за відсутності методології середньострокового планування бюджету. За таких умов можна вести мову лише про управління "проміжними" результатами в межах бюджетного року або навіть на коротший термін, що пов'язано з циклічністю відповідних витрат протягом року. Відсутність впевненості у стабільності витрат, передбачених тією чи іншою бюджетною програмою на тривалому проміжку часу, обмежує можливості держави у здійсненні певного впливу на досягнення соціально-економічних показників. Фіксація цієї проблеми

потребує переходу до формування середньострокового (на 3–5 років) фінансового плану на базі ПЦМ з метою забезпечення реалізації бюджетних програм у повному обсязі та досягнення кінцевих суспільно значимих результатів шляхом запровадження щоквартальної звітності за результатами виконання бюджетних програм з метою припинення фінансування програм у разі їх недоцільності. Саме таких критеріїв дотримується Російська Федерація при запровадженні у бюджетний процес програмно-цільового методу.

Також варто зазначити, що ПЦМ як нова технологія складання бюджету у разі його застосування у повному обсязі потребує значних витрат з боку держави на підготовку кваліфікованих кадрів, розробку методології оцінки ефективності бюджетних програм та моніторингу їх виконання, а також відповідного нормативно-правового та інформаційно-аналітичного забезпечення тощо. Лише при виконанні усіх цих умов можна сподіватися на отримання очікуваних результатів від застосування цієї перспективної методології .

Формування та виконання бюджету на основі застосування програмно-цільового методу передбачає реалізацію таких етапів.

1. Визначення стратегічних цілей, формулювання завдань та пріоритетів соціально-економічного розвитку. Здійснення стратегічного планування.
2. На основі визначених стратегічних завдань розробка середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку, виходячи з ймовірних сценаріїв розвитку подій. Вибір найреалістичнішого сценарію (або кількох сценаріїв – базового, песимістичного, оптимістичного).
3. Формування середньострокового бюджету з визначенням щорічних поточних та перспективних видатків для забезпечення реалізації державних цільових програм відповідно до найреалістичнішого середньострокового сценарію соціально-економічного розвитку (кількох сценаріїв – базового, песимістичного, реалістичного).
4. Формування короткострокової програми соціально-економічного розвитку на поточний рік, виходячи із завдань середньострокового соціально-економічного розвитку.
5. Підготовка щорічного бюджету, виходячи із короткострокової програми соціально-економічного розвитку та ключових показників середньострокового бюджету для забезпечення виконання середньострокових та стратегічних пріоритетів і завдань.
6. Виконання щорічного бюджету за доходами та видатками, у тому числі в реалізації державних цільових програм.

7. Здійснення моніторингу та аналізу виконання щорічного бюджету за доходами та видатками, у тому числі за державними цільовими програмами, розробка управлінських рішень з метою забезпечення виконання бюджету чи його корегування.
8. Проведення аналізу ступеня досягнення поставлених цілей, забезпечення ефективності бюджетних витрат та їх цільового характеру. Формування висновків та застережень до перспективних планів соціально-економічного розвитку та бюджетів на наступні роки.
9. Корегування середньострокового плану соціально-економічного розвитку та середньострокового бюджету, виходячи із: результатів виконання поточного бюджету та досягнення поставлених у поточному році цілей; уточнених стратегічних цілей; уточнених середньострокових прогнозів.
10. Підготовка короткострокової програми соціально-економічного розвитку на наступний рік.
11. Підготовка щорічного бюджету на наступний рік.

Процес формування та виконання бюджету на основі застосування програмно-цільового методу може бути представлений у вигляді схеми (рис. 18).

Таким чином, базуючись на принципах програмно-цільового методу, розробка бюджетних програм має здійснюватися виходячи з пріоритетів макроекономічного розвитку, втілених у довгострокових програмах розвитку розпорядників бюджетних коштів та державних цільових програмах. Тобто бюджетні програми повинні мати певну "перспективу у часі" відповідно до поставлених кінцевих стратегічних цілей. З огляду на це, застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі передбачає використання таких обов'язкових компонентів, як середньострокове та стратегічне бюджетне планування, державні цільові програми та бюджетні програми (рис. 19).

Стратегічне бюджетне планування як засіб забезпечення реалізації стратегічних цілей суспільства не є відокремленим процесом, він має здійснюватися у контексті визначеної стратегії макроекономічного розвитку. На практиці загальнодержавна стратегія макроекономічного розвитку країни втілюється через розробку довгострокових планів діяльності міністерств та відомств, відповідальних за реалізацію державної політики в окремих економічних галузях (сферах). У цьому контексті постає питання про необхідність фінансового забезпечення їх діяльності у досягненні стратегічних цілей протягом усього періоду. Іншими словами, держава, маючи перед собою стратегічні цілі, повинна передбачити фінансові

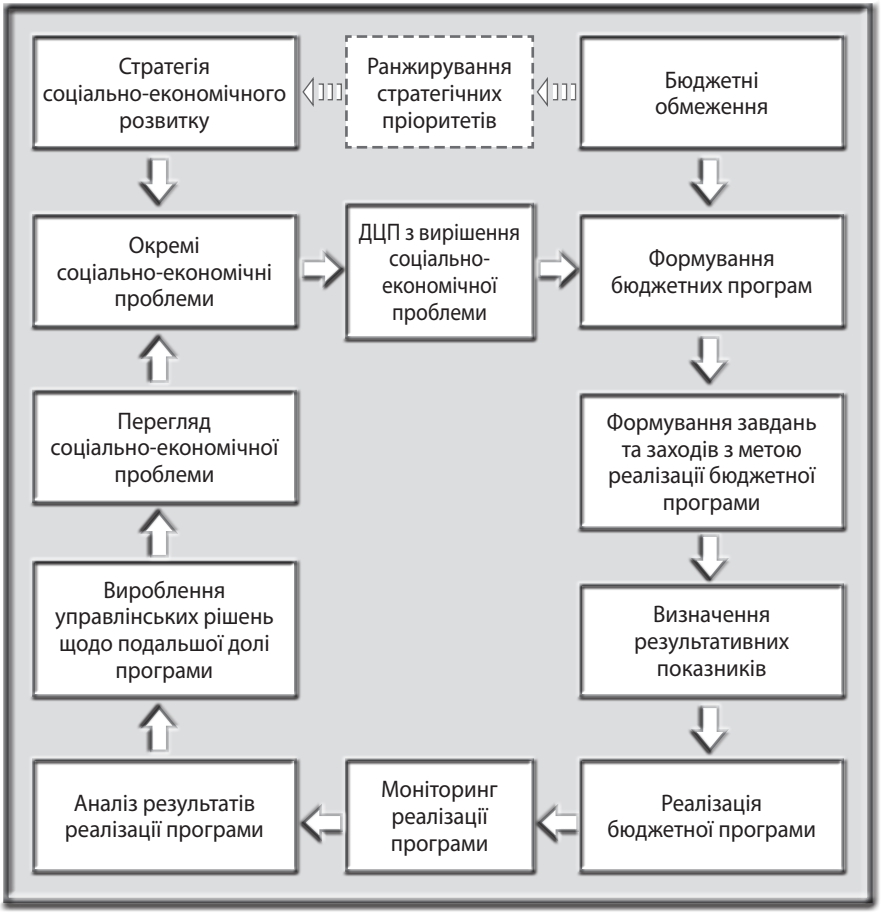



**Рис. 18. Схема формування та реалізації бюджетних програм**

можливості їх забезпечення. Тобто міністерства та відомства, які є учасниками бюджетного процесу і головними розпорядниками бюджетних коштів, разом із розробкою довгострокових планів діяльності мають визначити необхідні обсяги фінансового забезпечення за роками планового періоду. Стратегічні плани діяльності, що не містять належного фінансового обґрунтування за роками планового періоду, навряд чи можуть бути оцінені з точки зору ефективності використання бюджетних коштів та результативно виконуватися. З іншого боку, планування бюджетних ресурсів

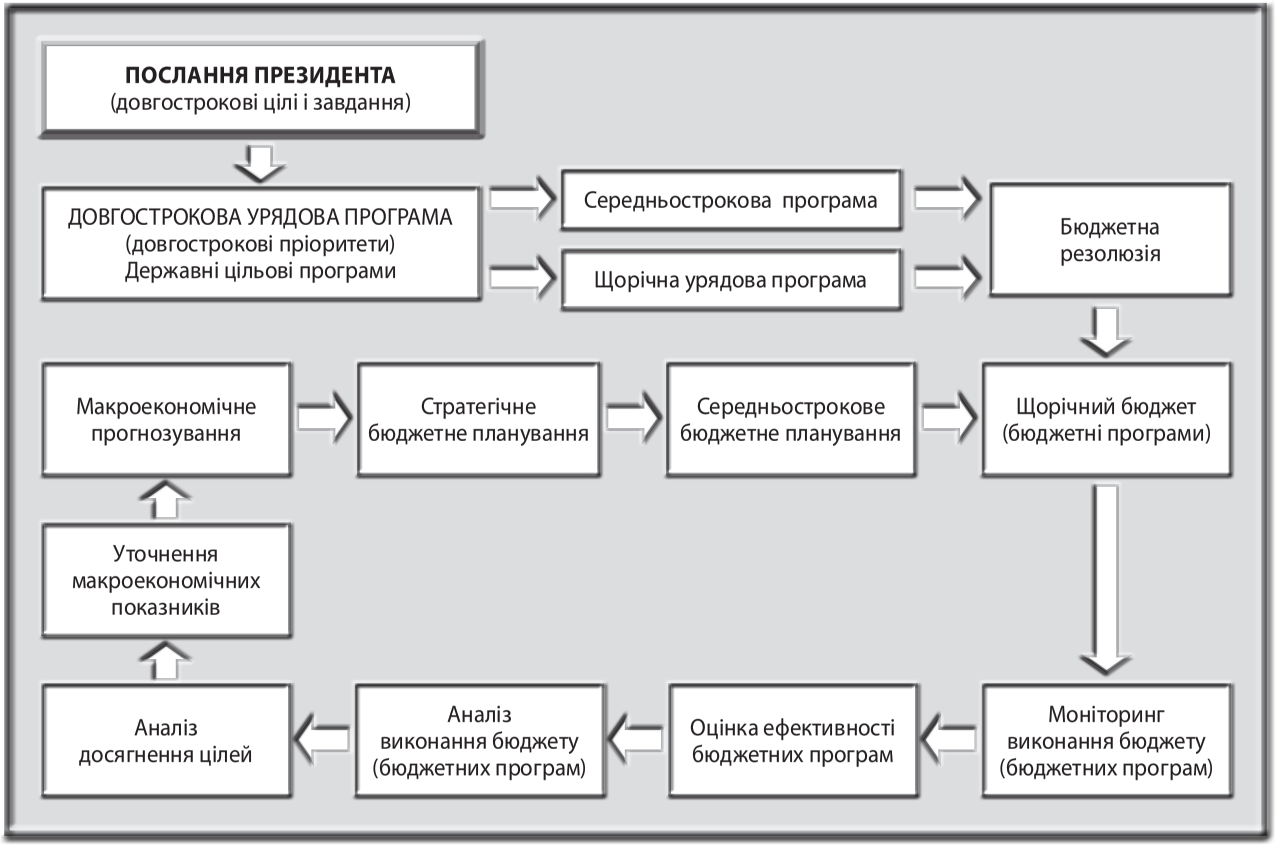



**Рис. 19. Програмно-цільовий метод як механізм реалізації державної економічної політики**

головних розпорядників бюджетних коштів поза межами перспективного планування їх діяльності також є неефективним і безперспективним.

Особливого значення розробка фінансово обґрунтованих довгострокових планів набуває при виконанні завдань переважно інвестиційного характеру, що, як правило, відрізняються великими обсягами фінансових потреб, тривалим терміном реалізації, можливістю оцінити результати певної діяльності за допомогою кількісних показників.

Фінансові плани головних розпорядників бюджетних коштів становлять основу для стратегічного бюджетного планування. У свою чергу, бюджетні програми розробляються як засіб щорічного фінансового забезпечення стратегічних планів головних розпорядників бюджетних коштів.

Обов'язковим елементом стратегічного бюджетного планування є відбір пріоритетних напрямів і завдань, виходячи з перспективних фінансових можливостей держави, які здебільшого виконуються у вигляді програмних і прогнозних документів, що розробляються відповідно до чинного законодавства України.

Проте, незважаючи на досить повне нормативно-правове регулювання діяльності, пов'язаної зі стратегічним бюджетним плануванням, слід зазначити, що розраховувати на серйозні результати від його застосування в Україні дуже важко внаслідок відсутності єдиної концепції (стратегії) соціально-економічного розвитку держави та наявності великої кількості державних цільових програм, які приймалися у різні часи, є відособленими та нескоординованими між собою, не переслідують досягнення певної стратегічної мети суспільного розвитку, недостатньо добре сплановані і обґрунтовані. Така ситуація зводить нанівець зусилля з планування бюджету, підвищення його оптимальності та ефективності, розпорошує державні фінанси, призводить до значних фінансових втрат суспільства. Отже, на сьогодні надзвичайно важливою є проблема розробки єдиної стратегії соціально-економічного розвитку держави з чітким формулюванням суспільних пріоритетів, цільових установок та завдань.

З огляду на це, основними напрямками розвитку стратегічного бюджетного планування є:

– визначення єдиної довгострокової стратегії макроекономічного розвитку держави, встановлення чітких суспільних пріоритетів та орієнтирів;
– удосконалення методології прогнозування соціально-економічного розвитку, підвищення обґрунтованості, надійності та точності прогнозів;
– запровадження для основних розпорядників бюджетних коштів принципу обов'язковості складання стратегічних планів діяльності та від-

повідних фінансових планів у контексті національних стратегічних пріоритетів.

Застосування програмно-цільового методу передбачає не лише розробку бюджетних програм та забезпечення їх фінансування на поточний рік, але й планування продовження їх реалізації на перспективу з метою забезпечення досягнення кінцевих суспільно значущих результатів. Особливо це стосується інвестиційних проектів, реалізація яких потребує значних капітальних вкладень на тривалому часовому періоді. У таких випадках відсутність належного бюджетного забезпечення на перспективу через механізм середньострокового бюджетного планування може звести нанівець усі попередні зусилля та призвести до втрати раніше здійснених бюджетних витрат.

Відповідно до положень ст. 38 Бюджетного кодексу [32] в Україні здійснюється прогнозування (планування) бюджетних ресурсів на трирічну перспективу. Зокрема, подання на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про Державний бюджет України має містити такі документи:

– прогноз основних макроекономічних показників соціально-економічного розвитку України, показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;
– прогнозні показники зведеного бюджету України, включаючи оцінку Державного бюджету України та місцевих бюджетів, відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України;
– показники видатків Державного бюджету України, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, що враховані в проекті Державного бюджету України, за умови реалізації цих програм протягом більш як одного бюджетного періоду.

Прогнозування доходів та видатків бюджету і державного боргу базується на прогнозі основних соціально-економічних показників розвитку країни на відповідний період, проте здійснюване середньострокове бюджетне планування є відокремленим від поточного бюджетування і має швидше декларативний, аніж практичний характер: середньострокові плановані показники відіграють роль скоріше довідкової інформації і не є основою для планування фінансових показників щорічного бюджету. Така ситуація пояснюється здебільшого відсутністю затвердженої методології середньострокового планування бюджету, яка б давала змогу адекватно пов'язати визначені довгострокові цілі з очікуваними бюджетними ресурсами на відповідний період. Основними процедурами, які мають бути запроваджені такою методологією, мають стати:

– надання процесу середньострокового прогнозування бюджету імітаційно-сценарного характеру (побудова множини середньострокових прогнозів, отриманих виходячи з різних очікуваних перспектив макроекономічного розвитку: песимістичного, базового, оптимістичного, відповідно до яких розробляються ймовірні варіанти формування та використання бюджетних ресурсів);
– урахування в процесі середньострокового прогнозування бюджету можливих проблем (ризиків), що з високим ступенем ймовірності можуть виникнути у періоді, для якого здійснюється прогноз;
– оцінка найімовірніших значень основних бюджетних показників за роками середньострокового періоду з урахуванням розроблених превентивних заходів з усунення визначених ризиків;
– оцінка на базі результатів середньострокового прогнозу бюджету обсягу видатків у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів за роками відповідного періоду та доведення до їх відома означених обсягів очікуваного бюджетного фінансування (за роками) як граничних;
– розробка на базі отриманих середньострокових прогнозів бюджету пропозицій щодо корегування політики держави у сфері доходів і видатків бюджету та боргової політики на відповідний період.

Запровадження такої методології у бюджетний процес дасть змогу не лише щільно пов'язати планування доходів та видатків бюджету з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку та її пріоритетами, але й забезпечити поступову переорієнтацію бюджетної політики України на політику, що заснована на витратному підході до формування податково-бюджетної стратегії, який характерний для країн з високим рівнем економічного розвитку. Зокрема, реалізація останньої позиції, яка має бути представлена в цій методології, дасть змогу перейти до формування доходів бюджету, а також податкової та митної політики, спираючись на обсяг і структуру видатків бюджету, які необхідно здійснити у перспективі відповідно до довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку.

❋ ❋ ❋

Досвід застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі розвинених країн, у тому числі США, Нової Зеландії, Великобританії, Канади, Австралії, Росії та інших країн СНД, дає змогу дійти таких висновків.

ПЦМ є однією із складових реформування системи державного управління, спрямованого на підвищення його ефективності та результативності.

ПЦМ має певні особливості порівняно з іншими підходами до формування та виконання бюджету, а саме:

– бюджетні кошти розподіляються не за видами витрат, а за логічно-цілісними програмами, виконання яких забезпечує досягнення певних, конкретно визначених цілей;
– програми формуються, виходячи з визначених урядом стратегічних пріоритетів суспільного розвитку;
– застосування ПЦМ враховує не лише плановані результати, а й віддалені наслідки прийнятих рішень;
– ПЦМ дає змогу порівнювати альтернативні варіанти досягнення поставлених цілей і таким чином оптимізувати бюджетні витрати;
– застосування ПЦМ посилює контроль за використанням бюджетних коштів шляхом розробки вимірюваних цільових показників реалізації програм; при цьому акцент переміщується із контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до контролю за ефективністю здійснюваних бюджетних витрат;
– застосування ПЦМ посилює дисциплінованість, відповідальність та інституційну спроможність головних розпорядників бюджетних коштів шляхом підвищення їх ролі у формуванні та реалізації програм.

Застосування програмно-цільового методу в обов'язковому порядку передбачає здійснення моніторингу реалізації бюджетних програм, оцінки їх ефективності та результативності. Зважаючи на це, одним із ключових елементів удосконалення ПЦМ є розробка адекватної системи цільових (результативних) показників, що можуть бути кількісно виміряні. Досвід як міжнародний, так і український показує, що виникає багато труднощів при виборі та вимірюванні цих показників, оскільки, по-перше, вони мають відображати специфіку діяльності в реалізації завдань тієї чи іншої бюджетної програми і, по-друге, на результати реалізації програм може впливати чимало інших, "непрограмних" факторів, які мають бути враховані. Тому удосконалення системи цільових (результативних) показників залежно від видів та спрямованості бюджетних програм є одним з ключових завдань розвитку програмно-цільового методу.

Важливим питанням подальшого розвитку ПЦМ в Україні є також удосконалення методології середньострокового планування бюджету, яка б давала змогу узгоджувати визначені довгострокові цілі соціально-економічної стратегії з бюджетними ресурсами на відповідний період. Основними процедурами, які мають бути запроваджені такою методологією, повинні стати:

– надання процесу середньострокового прогнозування бюджету імітаційно-сценарного характеру;

– урахування в процесі середньострокового прогнозування бюджету можливих проблем (ризиків), що з високим ступенем ймовірності можуть виникнути у періоді, для якого здійснюється прогноз;
– оцінка найімовірніших значень основних бюджетних показників за роками середньострокового періоду з урахуванням розроблених превентивних заходів з усунення визначених ризиків;
– оцінка на базі результатів середньострокового прогнозу бюджету обсягу видатків у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів за роками відповідного періоду та доведення до їх відома означених обсягів очікуваного бюджетного фінансування (за роками) як граничних;
– розробка на базі отриманих середньострокових прогнозів бюджету пропозицій щодо корегування політики держави у сфері доходів і видатків бюджету та боргової політики на відповідний період.

Останнє дасть змогу перетворити бюджетну політику в ефективний інструмент реалізації державної стратегії прискореного економічного зростання, створить умови для поступового переходу до запровадження в Україні бюджетної політики, заснованої на витратах, що змінить підходи до формування податкової та митної політики на перспективу, наблизить їх до якнайбільшого задоволення інтересів суспільства. У цьому разі фіскальне навантаження на бізнес визначатиметься не лише його "межею виживаємості", а й необхідністю реалізації підтриманих суспільством завдань розвитку країни та обсягу і якості послуг, що мають надаватися державою.

Важливим питанням подальшого реформування бюджетного процесу з огляду на необхідність розвитку ПЦМ та підвищення ефективності його застосування є перехід до формування середньострокового фінансового плану та запровадження щоквартального моніторингу показників результативності бюджетних програм, які є обов'язковими елементами управління результатами соціально-економічного розвитку у довгостроковій перспективі.

Зауважимо, що останнім часом у деяких країнах світу, зокрема у Російській Федерації, піддається сумніву необхідність розповсюдження програмно-цільового методу на планування усіх видатків бюджету. Так, його застосування для планування видатків на фінансування поточної діяльності органів державної влади є здебільшого формальним і потребує дещо інших підходів, ніж ті, що використовуються для планування бюджетних програм, спрямованих на досягнення чітких, зрозумілих та вимірюваних результатів. З огляду на це, потребують дослідження концептуальні питання планування видатків на фінансування поточної діяльності органів виконавчої влади. Важливим є вивчення можливостей та шляхів застосування ПЦМ на рівні місцевих бюджетів, що дасть змогу підвищити ефек-

тивність використання бюджетних коштів, надасть цьому процесу прозорості та зробить його зрозумілим для суспільства.

Досвід розвинених країн свідчить, що впровадження програмно-цільового методу у практику бюджетування є складним і багатогранним процесом, який має здійснюватися поступово, шляхом випробування, аналізу та відповідної модифікації й адаптації до конкретних макроекономічних умов. У багатьох випадках доцільним є впровадження окремих елементів програмно-цільового методу на конкретних пілотних проектах з метою аналізу отриманих результатів, удосконалення методології та поступового розповсюдження позитивних напрацювань на організацію бюджетного процесу в цілому.

Успішність запровадження програмно-цільового методу у практику бюджетного процесу великою мірою пов'язана з проведенням реформи системи державного управління в Україні, підвищенням професійного рівня персоналу, введенням практики особистої відповідальності, створенням сучасних інформаційно-аналітичних систем та запровадженням їх у практичну діяльність органів системи управління державними фінансами тощо.

## 4.3 Бюджетна підтримка економічного розвитку в Україні

Державна підтримка певних видів діяльності, окремих категорій населення та територій є обов'язковим елементом державного управління будь-якої країни. За допомогою такої підтримки держава реалізує соціальні та економічні функції. Рівень, напрями та критерії надання державної підтримки значною мірою обумовлюють стан та перспективи соціального та економічного розвитку країни на середньо- та довгострокову перспективу.

Державна підтримка здійснюється як у прямій, так і в опосередкованій формі, може надаватися як на безповоротній, так і на зворотній основі (рис. 20). Що стосується України, то тут співіснують різні форми державної підтримки: пільгове оподаткування, підтримка за рахунок економічно необґрунтованих цін і тарифів (енергетичні ресурси, житлово-комунальні послуги, продукти харчування тощо), державні замовлення, бюджетне фінансування та кредитування реалізації певних програм і проектів тощо. Водночас досі навіть на концептуальному рівні не сформовано принципи, критерії та прийнятні форми надання державної підтримки, не визначено а ні напрямки її спрямування, а ні форми та характер її надання залежно від пріоритетів, на реалізацію яких вона спрямована (пряма чи опосередко-

**Рис. 20. Форми та характер державної підтримки економічного розвитку**

вана, безповоротна чи зворотна). Нагальною лишається розробка проекту Закону України "Про державну допомогу", прийняття якого було заплановано на 2002–2004 рр. ще у серпні 2002 р. [303], та удосконалення на цій основі податково-бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу. Особливо складна ситуація на сьогодні спостерігається у сфері регулювання державної підтримки економічного розвитку. Це стосується як податкової, так і бюджетної політики.

Оскільки питання підвищення стимулюючого характеру податкової політики не становить предмет цього дослідження, зосередимо увагу на організації бюджетної підтримки економічного зростання, яка потребує значного удосконалення.

Майже кожного року обговорення Державного бюджету України викликає гарячі дискусії стосовно того, чи передбачена бюджетом належна підтримка економічного зростання, чи ні. Одним із прикладів є звернення Президента України до Верховної Ради України щодо можливості застосування права вето до проекту державного бюджету на 2007 р., підставами для якого, зокрема, стала відсутність у документі чіткої стратегії досягнення визначених урядом цілей, спрямованих на створення умов для інноваційно-інвестиційного розвитку. У зверненні зазначено, що проект бюджету не містить адресного призначення інвестиційних коштів та комплексного середньострокового планування інвестиційних витрат. У зв'язку з цим виникає необхідність приділити особливу увагу при доопрацюванні бюджету Верховною Радою України розширенню державної підтримки інноваційної діяльності і виробництва високотехнологічної продукції, значно збільшити фінансування інвестиційних проектів.

Дискутувати з цих питань дуже складно, оскільки на сьогодні в процесі формування та виконання бюджету в Україні оцінити обґрунтованість вибору тих чи інших програм та проектів, підтримка яких здійснюється за рахунок бюджету, а також рівень відповідності бюджетної підтримки стратегії соціально-економічного розвитку і навіть реальний обсяг такої підтримки практично неможливо. З другого боку, як цілком справедливо зазначають В. Федосов, В. Опарін та С. Льовочкін: *"виконання стратегічних завдань збільшення обсягів державних інвестицій в економіку обов'язково передбачає визначення їхніх джерел і розроблення механізмів, які б забезпечили їх ефективність. Не маючи таких механізмів, немає й сенсу розвивати це інвестування"* [367, с. 132]. Зазначене ставить на порядок денний необхідність удосконалення бюджетного механізму економічного зростання, у тому числі проведення аналізу принципів та форм бюджетної підтримки економічного розвитку в Україні на предмет їх відповідності принципам та нормам, яких дотримуються країни – члени ЄС та СОТ, та завданням побудови інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки України.

### *Аналіз реалізації програм державної підтримки в Україні*

Як зазначалося, останніми роками формування Державного бюджету України здійснюється із застосуванням програмно-цільового методу на основі бюджетних програм. Кожна бюджетна програма містить видатки розвитку, які визначаються, виходячи з економічної класифікації, і не корелюються зі спрямованістю і сутністю бюджетних програм, на базі

яких формується бюджет. Як наслідок, це поняття має суто формальне наповнення і не відображає спрямованості видатків на економічний розвиток. До того ж, інформативнішим та притаманним сутності програмно-цільового методу було б оцінювати видатки розвитку, виходячи зі змісту та обсягу фінансування бюджетних програм, які формують державний бюджет. Так, на думку автора, усі бюджетні програми можна розподілити, як мінімум, на три групи:

– програми, які спрямовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів на виконання ними покладених законодавством завдань (надання державних послуг);
– програми, які спрямовані переважно на реалізацію соціальних програм;
– програми, які спрямовані переважно на економічний розвиток (розвиток інфраструктури, наукові дослідження, освіту, реформування та реструктуризацію підприємств, здійснення структурних перетворень тощо).

Такий поділ програм на групи обумовлений не лише бажанням виділити з бюджету частку видатків, яка спрямована на підтримку економічного зростання, та визначити структуру таких видатків, але й різними підходами, які мають застосовуватися для оцінки результативності реалізації програм, що належать до кожної з наведених груп. Запровадження класифікації за програмами дало б змогу визначати рівень (ступінь) спрямованості бюджету на забезпечення економічного розвитку та усунуло б підґрунтя для популістських заяв з питань бюджетної політики.

Зауважимо, що такий поділ можна здійснити і зараз, але він буде досить умовним, оскільки не існує документа, яким було б визначено критерії віднесення бюджетних програм до кожної з наведених груп, зокрема до таких, які спрямовані переважно на розвиток. Потребують уточнення й напрямки спрямування коштів, які можна вважати такими, що відповідають пріоритетам стратегічного розвитку держави на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу.

Друге питання, яке необхідно дослідити у цій сфері, – це відповідність спрямованості бюджетних програм принципам надання державної підтримки, які вважаються дозволеними законодавством ЄС та нормами СОТ. Так, далеко не всі напрями діяльності, на підтримку яких надаються бюджетні кошти, навіть за умов визнання їх доцільними з огляду на забезпечення економічного зростання, є прийнятними з точки зору правового регулювання, що існує в ЄС та СОТ. Враховуючи факт завершення процесу приєднання України до СОТ та зобов'язання щодо адаптації законодав-

ства до законодавства ЄС, надзвичайно актуальним є завдання приведення принципів бюджетної підтримки до норм і принципів ЄС і СОТ. Це дасть змогу запровадити механізми бюджетної підтримки, прийнятні для світового співтовариства, та запобігти застосуванню до України компенсаційних заходів з боку країн – членів СОТ після вступу до цієї організації.

Проведений нами аналіз правового регулювання ЄС та СОТ у зазначеній сфері дає змогу виділити такі напрями державної і, зокрема, бюджетної підтримки проектів і програм розвитку, які вважаються дозволеними для застосування країнами – членами цих організацій:

– розвиток інфраструктури, вирівнювання економічного розвитку регіонів із вкрай низьким рівнем життя та високим рівнем безробіття;
– сприяння реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подолання серйозних економічних порушень у державі;
– сприяння розвитку певної економічної діяльності, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі і не суперечить спільному інтересу;
– реалізація програм реструктуризації (наприклад, створення нових робочих місць у зв'язку з реструктуризацією підприємств; створення прибуткового підприємства внаслідок злиття кількох підприємств; впровадження інновацій для технологічного розвитку тощо);
– сприяння прискореній адаптації наявних виробничих потужностей до нових вимог охорони навколишнього середовища;
– здійснення науково-дослідної діяльності, радикальні зміни в технологічному процесі;
– підвищення кваліфікації, освіта, сприяння перепідготовці кадрів і змінам у структурі ринку праці.

Саме у цих напрямках держава може надавати бюджетну підтримку за умов її відповідності іншим критеріям (прозорість, забезпечення рівних умов для отримувачів допомоги, тимчасовий характер допомоги тощо), і саме ці напрямки на сьогодні є одними з ключових для забезпечення економічного зростання.

Аналіз бюджетних програм за останні три роки та запланованих на 2007 р. з метою виявлення таких, що відповідають наведеним напрямкам, та оцінювання передбачених обсягів видатків довів, що зазначені напрями для цілей аналізу бюджетної політики України можна скоротити. Так, бюджетних програм, що сприяли б прискореній адаптації наявних виробничих потужностей до нових вимог охорони навколишнього середовища, виявити взагалі не вдалося, тому цей напрямок виключено з дослідження. Незначна

кількість програм, направлених на реалізацію важливих проектів загальноєвропейського значення або подолання структурних порушень в економіці, а також програм, що мають на меті сприяння розвитку певних високотехнологічних наукомістких видів діяльності, спонукало нас об'єднати ці два напрями в один. До того ж, розвиток високотехнологічних наукомістких видів діяльності обумовлює структурні зміни в економіці і певною мірою може зумовити подолання структурних порушень. Виходячи з цих міркувань, на наш погляд, найбільш показовими з точки зору забезпечення майбутнього економічного зростання та дозволеними нормами ЄС/СОТ, є такі видатки державного бюджету (за функціональним призначенням):

– фундаментальні дослідження (0140);
– дослідження і розробки в галузях економіки (0480);
– професійно-технічна (0930), вища (0940) та післядипломна (0950) освіта;

а також бюджетні програми інвестиційного характеру у сфері економічної діяльності, спрямовані на:

– поліпшення інфраструктури вирівнювання економічного розвитку регіонів;
– розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень, структурні зміни;
– реструктуризацію підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища тощо.

У табл. 13 наведено динаміку таких видатків, планованих державним бюджетом на період 2004–2007 рр. Розрахунки здійснені по усіх бюджетах за єдиною функціональною класифікацією видатків та кредитуванням бюджету, а саме:

**1) 0140 – Фундаментальні дослідження;**

**2) 0480 – Дослідження і розробки в галузях економіки:**

– 0481 Дослідження і розробки у сфері економічної, торговельної та трудової діяльності;
– 0482 Дослідження і розробки у сфері сільського, лісового господарства, мисливства, рибальства;
– 0483 Дослідження і розробки у сфері ПЕК;
– 0484 Дослідження і розробки в інших галузях промисловості та будівництві;
– 0485 Дослідження і розробки у сфері транспорту;
– 0486 Дослідження і розробки у сфері зв'язку, телекомунікацій, інформатики;
– 0487 Дослідження і розробки в інших галузях економіки;

*Таблиця 13*

**Динаміка планованих обсягів державного фінансування за напрямками, що уособлюють суспільний розвиток і відповідають вимогам ЄС/СОТ у наданні державної підтримки,** млн грн

| Показник | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Сума | Питома вага, % | Сума | Питома вага, % | Сума | Питома вага, % | Сума | Питома вага, % |
| Усього видатків державного бюджету (план) | 64 192,0 | 100 | 114 564,2 | 100,0 | 137 081,5 | 100,0 | 161 819,0 | 100,0 |
| Фундаментальні дослідження (0140) | 687,4 | 1,1 | 1050,2 | 0,9 | 1319,3 | 1,0 | 1546,0 | 1,0 |
| Дослідження і розробки в галузях економіки (0480) | 384,0 | 0,6 | 569,3 | 0,5 | 658,4 | 0,5 | 922,1 | 0,6 |
| Освіта (професійно-технічна (0930), вища (0940), післядипломна (0950)) | 5801,6 | 9,0 | 9243,2 | 8,0 | 11 124,8 | 8,0 | 13 330,0 | 8,2 |
| Розвиток інфраструктури, вирівнювання економічного розвитку регіонів | 4471,8 | 7,0 | 4976,0 | 4,3 | 2447,5 | 1,8 | 4462,0 | 2,8 |
| Розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень | 315,5 | 0,5 | 749,7 | 0,7 | 365,8 | 0,3 | 1434,5 | 0,9 |
| Програми реструктуризації підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища | 3478,5 | 5,4 | 1442,8 | 1,2 | 358,0 | 0,3 | 4811,0 | 3,0 |

Розраховано автором за даними Законів України про Державний бюджет на 2004–2007 рр.

**3) 0900 – Освіта:**
- 0930 Професійно-технічна освіта;
- 0940 Вища освіта;
- 0950 Післядипломна освіта;

**4) Бюджетні програми інвестиційного характеру, спрямовані на:**
- розвиток інфраструктури, вирівнювання економічного розвитку регіонів;
- розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень;
- реструктуризацію підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища.

Аналіз інформації, наведеної у табл. 13 та Додатку 4, дає змогу зробити висновок про те, що протягом останніх років видатки державного бюджету, які спрямовані на забезпечення економічного зростання на новій технологічній основі, у цілому (якщо виходити лише з напрямів їх спрямування) відповідають принципам законодавства ЄС та нормам СОТ у сфері надання державної допомоги. Водночас обсяг фінансування цих програм не є значним порівняно із загальним обсягом видатків бюджету і не дає змоги вести мову про спрямованість бюджетної політики на забезпечення економічного зростання. Особливу занепокоєність викликає низький рівень видатків, спрямованих на розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних диспропорцій, опанування п'ятого та шостого технологічних укладів (від 0,3 до 0,9 % загального обсягу видатків бюджету) та на науку (1,5–1,7 %).

Переважна частина видатків серед тих, які можна вважати спрямованими на економічний розвиток, витрачається на освіту (професійно-технічну, вищу, післядипломну) та розвиток інфраструктури у регіонах, вирівнювання їх економічного розвитку. Причому основними напрямами спрямування останніх є: будівництво енергоблоків атомних, гідроакумулюючих та інших електростанцій, зокрема, вітрових; розвиток транспортно-дорожнього комплексу, зокрема розвиток мережі та утримання автомобільних доріг, розвиток портово-промислового господарства, будівництво метрополітенів, мостових переходів; розвиток та реконструкція централізованих систем водопостачання; газифікація, будівництво газопроводів-відводів. Усі перелічені заходи, безумовно, є необхідними з огляду на стан транспортної, енергетичної та житлово-комунальної інфраструктури в Україні, але реалізація деяких з цих проектів має здійснюватися головним чином або із залученням приватних інвестицій, або на базі державно-приватного партнерства. Перехід до такого способу фінансування озна-

чених проектів можливий лише за умов удосконалення тарифної політики на ринках природних монополій у сфері енергетики, транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства і потребує системних, а не косметичних перетворень. Кошти на формування концептуальних засад та реалізацію таких структурних перетворень повинні передбачатися у державному бюджеті.

Державна підтримка за рахунок бюджету нових інноваційних та наукоємних видів діяльності, розвиток яких допоміг би якісно змінити структуру економіки, та програм, спрямованих на подолання значних економічних порушень, планувалася у 2004 р. на рівні 0,5 % , у 2005 р. – 0,7 % , у 2006 р. – 0,3 %, у 2007 р. – 0,9 % загального обсягу видатків державного бюджету. Серед напрямків діяльності, які підтримувалися за рахунок бюджету, варто виокремити реалізацію Національної космічної програми, створення ядерно-паливного циклу, підготовку виробництва нових модифікацій літаків, реалізацію державної програми підтримки інновацій, впровадження енергозберігаючих заходів та реалізацію програми "Нанофізика та наноелектроніка", яка, до речі, належить до технологій шостого технологічного укладу, але її фінансування було передбачено лише на 2006 р. і становило лише 15 млн грн. На 2007 р. бюджетом заплановано значну порівняно з минулими роками підтримку програм у сфері енергозбереження (701,1 млн грн), що є позитивним фактором.

Бюджетні програми, спрямовані на реструктуризацію підприємств та галузей економіки, за останні три роки здебільшого були зосереджені на модернізації вугільної галузі, розвитку мінерально-сировинної бази, стабілізації та розвитку тваринництва і птахівництва, модернізації теплопунктів тощо. Обсяг коштів, які планувалося виділяти на ці програми у 2004 р., становив 5,4 % обсягу видатків державного бюджету, у 2005 р. – 1,2 %, у 2006 р. – 0,3 %, у 2007 р. – планується на рівні 3 %.

Окремо хотілося б наголосити на обсязі видатків, що планувалися на фінансування здійснення наукових досліджень та освіту. Ми розуміємо, що далеко не всі бюджетні програми у цих сферах є такими, які можна віднести до програм розвитку, але, безумовно, обсяг коштів, які держава виділяє на фінансування наукових досліджень та освіту, істотно впливає на темпи та якість економічного зростання. Законами про Державний бюджет України на освіту (професійно-технічну, вищу, післядипломну) планувалося виділити у 2004 р. – 9 % обсягу видатків бюджету, у 2005 р. – 8 %, у 2006 р. – 8 %, у 2007 р. – 8,2 %; на наукові дослідження (фундаментальні та дослідження і розробки у галузях економіки) у 2004 р. – 1,7 %, 2005 р. – 1,4 %, 2006 р. – 1,5 %, у 2007 р. – 1,7 %. Якщо порівняти рівень ви-

датків на освіту і науку в Україні та в розвинених країнах світу, то можна помітити, що якщо ми дійсно прагнемо забезпечити економічне зростання, обсяг цих видатків слід збільшити, одночасно переглянувши їх структуру.

Передові країни світу приділяють велику увагу фінансуванню науки. Так, бюджет США на 2007 р. передбачає виділення 137 млрд дол. на реалізацію наукових програм, що на 50 % більше порівняно з 2001 р. У подальші десять років на наукові дослідження планується виділити близько 50 млрд дол. США бюджетного фінансування та 86 млрд дол. США у вигляді податкових пільг [93].

Як слушно зазначив **С. Глазьєв,** "*науково-технічний прогрес забезпечує у розвинених країнах більш ніж 90 % економічного росту. Ті, хто вміє створювати та освоювати нові технології, отримують надприбутки, які інші країни сплачують недооцінкою праці своїх громадян та постачанням невідновлюваних природних ресурсів; нееквівалентний обмін поглиблюється відтоком капіталу та умів з менш розвинених країн у більш розвинені*" [55, с. 75].

Проведений аналіз дає підстави критично поставитися до бюджетів останніх років як з точки зору оцінки обсягу коштів, що планувалося направити на реалізацію проектів, які мали сприяти економічному зростанню, так і з точки зору якісної характеристики структури видатків (спрямованості відповідних бюджетних програм). Структура видатків навіть узагальнено не відповідає тим пріоритетам, які містяться у посланнях Президента України до Верховної Ради України та урядових програмах, та не забезпечує необхідної участі держави в економічному розвиткові країни.

Якщо й далі державна підтримка здійснюватиметься на такому рівні і в такий спосіб, як це відбувалося до цього часу, говорити про державний вплив на процеси економічного зростання та про забезпечення прискореного економічного розвитку на якісно новій технологічній основі буде некоректним.

### *Видатки розвитку*

У третьому розділі цього дослідження було зроблено висновок про те, що видатки розвитку мають формуватися на базі бюджетних програм, а не постатейно відповідно до економічної та функціональної класифікації, як це передбачено наказом Міністерства фінансів України [206]. Це обумовлено тим, що основною рисою видатків, які мають перспективний характер і спрямовані на розвиток, є не їх економічний (оплата праці,

капітальні вкладення тощо) або функціональний характер, а результат, на досягнення якого вони спрямовані (розбудова певної інфраструктури, запровадження нових наукоємних видів діяльності тощо). Саме такий підхід відповідає як сутності поняття "видатки розвитку", так і сутності програмно-цільового методу бюджетування.

Аналіз видатків перспективного характеру, які здійснюються за рахунок державного бюджету, проведений на базі виділення бюджетних програм та субвенцій, які спрямовуються на забезпечення економічного розвитку (див. табл. 13), свідчить про те, що на загальнодержавному рівні на розвиток (без видатків на освіту, які відповідно до визначення видатків розвитку, наведеного у [174], до таких не належать) у 2004 р. планувалося спрямувати 14,6 %, у 2005 р. – 7,6 %, у 2006 р. – 3,9 %, а у 2007 р. – 8,3 % обсягу видатків державного бюджету. Наведені цифри свідчать про досить стриману політику держави у сприянні економічному розвитку. З іншого боку, якщо подивитися на ті самі бюджети з точки зору частки видатків розвитку у загальному обсязі видатків державного і зведеного бюджетів, розрахованої відповідно до визначення, наданого у наказі Міністерства фінансів [206], можна помітити зовсім іншу й набагато оптимістичнішу картину.

У табл. 14, 15 наведені загальні обсяги видатків за 2003–2005 рр. за трьома складовими, які належать до видатків розвитку, а саме за економічною класифікацією: капітальні видатки та дві складові поточних видатків (матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт, заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення; дослідження і розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм). При розрахунках не враховані кошти, що спрямовуються на субсидії та поточні трансферти підприємствам, установам, організаціям, частина яких відповідно до функціональної класифікації належить до видатків розвитку у зв'язку з неможливістю порівняти інформацію за період, що розглядається. Відповідно, цифри, наведені в таблицях, є меншими, ніж видатки розвитку за визначенням наказу [206]. Але навіть ці цифри дають змогу намалювати досить благополучну картину щодо спрямованості бюджету на забезпечення економічного зростання. Так, у 2004 р. видатки за трьома наведеними статтями становили 24,2 %, тоді як реальний обсяг коштів, спрямованих на реалізацію бюджетних програм та субвенції, що мають перспективний характер, становив 14,6 %, тобто у 1,7 раза менше. У 2005 р. видатки за трьома наведеними статтями мали 13,4 %, тоді як реальний обсяг коштів, які були спрямовані на реалізацію бюджетних програм та субвенції, що мають перспективний характер, становив 7,6 %, тобто у 1,8 раза менше.

*Таблиця 14*

**Виконання державного бюджету за окремими складовими видатків розвитку**

| Окремі складові видатків розвитку | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Сума, тис. грн | Питома вага, % | Сума, тис. грн | Питома вага, % | Сума, тис. грн | Питома вага, % |
| Матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт, заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення | 913 925 | 1,6 | 1 637 210 | 2,0 | 1 196 935 | 1,0 |
| Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм | 3 548 630 | 6,3 | 2 643 777 | 3,3 | 3 066 936 | 2,7 |
| Капітальні видатки | 6 951 846 | 12,4 | 15 053 619 | 18,9 | 10 955 106 | 9,7 |
| **В цілому** | **11 414 401** | **20,3** | **19 334 606** | **24,2** | **15 218 977** | **13,4** |

*Таблиця 15*

**Виконання зведеного бюджету за окремими складовими видатків розвитку**

| Окремі складові видатків розвитку | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Сума, тис. грн | Питома вага, % | Сума, тис. грн | Питома вага, % | Сума, тис. грн | Питома вага, % |
| Матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт, заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення | 914 048 | 1,2 | 1 637 302 | 1,6 | 1 196 991 | 0,8 |
| Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм | 4 841 917 | 6,4 | 3 767 841 | 3,7 | 3 242 328 | 2,3 |
| Капітальні видатки | 11 527 667 | 15,2 | 20 770 175 | 20,5 | 18 216 061 | 12,9 |
| **В цілому** | **17 283 632** | **22,8** | **26 175 318** | **25,8** | **22 656 332** | **16,0** |

Цікаво також розглянути видатки розвитку на місцевому рівні, які є структурованішими і зрозумілішими, оскільки модель бюджету розвитку, запроваджена на місцевому рівні, набагато краще відпрацьована, ніж механізм формування видатків розвитку на загальнодержавному рівні (табл. 16).

За інформацією Міністерства фінансів та Державного казначейства, у 2004 р. до бюджетів розвитку місцевих бюджетів (*включаючи АРК*) надійшло 1478,596 млн грн, що становило 3,7 % загального обсягу місцевих бюджетів; у 2005 р. – 4794,719 млн грн., що становило 9 % загального обсягу місцевих бюджетів (табл. 17).

Якщо ж поглянути на звітні показники про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя у розрізі кодів економічної класифікації за 2004–2005 рр. ( див. табл. 16 та Додаток 5), то можна помітити, що видатки розвитку (що розраховані, як і раніше, у вигляді суми капітальних видатків та двох статей поточних видатків) становлять у 2004 р. – 8,7 млрд грн (21,6 % загального обсягу місцевих бюджетів), а у 2005 р. – 9,5 млрд грн (17,8 % загального обсягу місцевих бюджетів), що перевищує загальний обсяг бюджетів розвитку місцевих бюджетів у 2004 р. майже у 6 разів та загальний обсяг бюджетів розвитку місцевих бюджетів у 2005 р. – майже у 2 рази.

Оскільки інформація Міністерства фінансів та Держказначейства про обсяг бюджетів розвитку місцевих бюджетів містить реальні показники коштів, які надійшли до бюджетів розвитку місцевих бюджетів, стає зрозумілим, що визначення "видатки розвитку", відображене у наказі Міністерства фінансів України [206], навіть не показує динаміки видатків, спрямованих на розвиток, не кажучи про їх обсяг як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Проведений аналіз підтверджує висновки, зроблені у третьому розділі дослідження стосовно того, що існуюче визначення видатків розвитку [206] не відповідає сутності цього поняття і не може використовуватися для аналізу спрямованості бюджету на економічне зростання як на етапі його планування, так і на етапі реалізації. Статті витрат, які відповідно до цього визначення є видатками розвитку, можна віднести до видатків розвитку лише за формальними ознаками; далеко не всі видатки, що до них належать, можна віднести до перспективних. Значна частина цих видатків жодного стосунку до програм розвитку не має і не кореспондується з поняттям бюджету розвитку як на місцевому, так і на державному рівні.

Зважаючи на це, існуюче визначення видатків розвитку є не лише непотрібним, але й вносить плутанину у процес запровадження моделі бю-

*Таблиця 16*

**Виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за окремими складовими видатків розвитку**

| Окремі складові видатків розвитку | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Сума, тис. грн | Питома вага, % | Сума, тис. грн | Питома вага, % | Сума, тис. грн | Питома вага, % |
| Матеріали, інвентар, будівництво, капітальний ремонт, заходи спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення | 122,9 | 0,0004 | 92,1 | 0,0002 | 56,5 | 0,0001 |
| Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку з реалізації державних (регіональних) програм | 1 293 287 | 3,8 | 1 124 464 | 2,79 | 1 212 530 | 2,26 |
| Капітальні видатки | 5 014 927 | 14,8 | 7 577 113 | 18,8 | 8 311 509 | 15,5 |
| **В цілому** | 6 308 337 | 18,7 | 8 701 669 | 21,6 | 9 524 096 | 17,8 |

*Таблиця 17*

**Виконання місцевих бюджетів за надходженнями бюджету розвитку,** тис. грн

| Регіон | 2004 | 2005 |
|---|---|---|
| Автономна Республіка Крим | 179 221,5 | 174 430,4 |
| Дніпропетровська область | 33 991,0 | 161 055,0 |
| Донецька область | 45 303,5 | 157 797,0 |
| Запорізька область | 34 572,6 | 188 125,2 |
| Київська область | 81 344,1 | 142 327,2 |
| Львівська область | 99 788,0 | 165 741,7 |
| Одеська область | 160 318,3 | 248 061,3 |
| Харківська область | 82 169,5 | 236 446,7 |
| м. Київ | 408 569,2 | 2 347 281,6 |
| Інші (менш ніж 100 млн грн) | 353 318,3 | 973 454,0 |
| **Всього** | **1 478 596,0** | **4 794 719,7** |

Джерело: за даними Міністерства фінансів України.

джету розвитку. Його використання у практичній діяльності позбавлене сенсу, оскільки:

– надає урядовцям, що приймають та оцінюють державні рішення на найвищому рівні, хибну інформацію, яка не має жодного стосунку до спрямованості бюджету на забезпечення економічного зростання;
– позбавляє урядові структури можливостей планувати, управляти та контролювати видатки розвитку, зокрема, їх структуру, якісне наповнення та відповідність пріоритетам соціально-економічного розвитку держави;
– створює певні складності у плануванні та моніторингу таких видатків.

Тому, на наш погляд, це визначення має бути переглянуто.

Слід також звернути увагу на те, що джерела надходження коштів, які спрямовані на економічний розвиток, на загальнодержавному рівні не визначені взагалі, а на місцевому – потребують розширення, зокрема за рахунок спрямування до бюджету розвитку місцевих бюджетів нових надходжень, наприклад, податку на нерухомість у разі його запровадження.

Інформація щодо джерел надходження коштів до бюджетів розвитку місцевих бюджетів свідчить про те, що основними джерелами для реалізації програм розвитку на місцевому рівні є кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, та запозичення, здійснені у порядку,

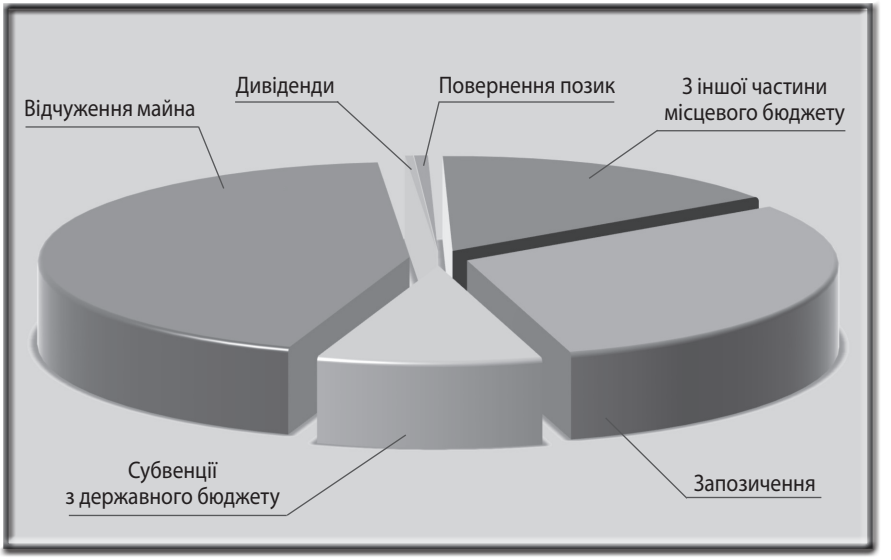



**Рис. 21. Структура надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів у 2005 р.**

визначеному Бюджетним кодексом (рис. 21). Перший із зазначених ресурсів найближчим часом може бути вичерпаний, другим можуть скористатися лише деякі з економічно розвинених регіонів, що не розв'язує проблему у країні в цілому.

Зауважимо також, що серед реальних надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів майже немає дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, які перебувають у власності відповідної територіальної громади, та коштів від повернення позик, що надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом, а також відсотків, сплачених за користування ними. Удосконалення управління комунальними підприємствами дасть змогу територіальній громаді використати цей ресурс для фінансування проектів економічного розвитку регіонів.

❋ ❋ ❋

Україна, як і будь-яка країна світу, використовує державну підтримку як інструмент впливу на спрямованість, темпи та характер соціально-економічного розвитку. На сьогодні застосовуються різні форми держав-

ної підтримки: пільгове оподаткування, підтримка за рахунок економічно необґрунтованих цін і тарифів (енергетичні ресурси, житлово-комунальні послуги, продукти харчування тощо), державні замовлення, бюджетне фінансування та кредитування реалізації певних програм і проектів.

Незважаючи на широке застосування державної підтримки через податкову і бюджетну системи, до цього часу навіть на концептуальному рівні не сформовано її принципи, критерії та прийнятні форми, не визначено а ні напрямки її спрямування, а ні форми та характер її надання залежно від пріоритетів, на реалізацію яких вона спрямована (пряма чи опосередкована, безповоротна чи зворотна). Ці питання потребують опрацювання на методологічному рівні та законодавчого врегулювання.

Одним із ключових в умовах реалізації в Україні стратегії прискореного економічного зростання є питання визначення концептуальних засад державної підтримки економічного розвитку, що здійснюється за рахунок бюджетних коштів.

У цій сфері є дві основні проблеми, без розв'язання яких неможливо зрушитися з місця. **Перша – відсутність комплексної моделі організації бюджетної підтримки економічного розвитку**, тобто бюджетного механізму економічного зростання. **Друга – недосконала термінологія**.

Запровадження в Україні програмно-цільового методу планування бюджету стало значним кроком у напрямку підвищення ефективності планування видатків бюджету та їх результативності. Водночас підходи, які й досі використовуються для планування та виконання видатків, що мають перспективний характер (так званих видатків розвитку), лишилися тими самими, що існували до запровадження ПЦМ. Видатки та витрати розвитку формуються на постатейній основі з використанням економічної та функціональної класифікації і не пов'язані з бюджетними програмами. До того ж, розраховані саме таким чином, вони використовуються як характеристики спрямованості бюджету на економічний розвиток.

Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що визначення видатків розвитку не відповідає сутності цього поняття і не може використовуватися для аналізу спрямованості бюджету на економічне зростання як на етапі його планування, так і на етапі реалізації. Статті витрат, які відповідно до цього визначення належать до видатків розвитку, можна вважати такими лише за формальними ознаками, значна їх частина жодного стосунку до програм розвитку не має і, як наслідок, не кореспондується з поняттям бюджету розвитку як на місцевому, так і на державному рівні.

На нашу думку, основною рисою видатків, які мають перспективний характер і спрямовані на розвиток, є не їх економічний (оплата праці, ка-

пітальні вкладення тощо) або функціональний характер, а результат, на досягнення якого вони спрямовані (розбудова певної інфраструктури, запровадження нових наукоємних видів діяльності тощо). Саме такий підхід відповідає як сутності поняття "видатки розвитку", так і сутності програмно-цільового методу бюджетування.

Цей висновок підтверджується наведеними розрахунками: співставлення обсягів видатків розвитку за 2003–2005 рр. та обсягів коштів, які були витрачені на проекти, спрямовані на економічне зростання (на загальнодержавному рівні – відповідні бюджетні програми, на місцевому рівні – кошти бюджетів розвитку місцевих бюджетів), узгоджується з теоретичними спостереженнями – ці дві категорії не корелюються між собою, а оперування поняттям "видатки розвитку" формує викривлене уявлення про спрямованість бюджету на економічний розвиток.

Зважаючи на це, існуюче визначення видатків розвитку є не лише непотрібним, але й шкідливим, оскільки вносить плутанину у процес запровадження моделі бюджету розвитку в Україні. Його використання у практичній діяльності позбавлене сенсу, оскільки:

– надає урядовцям, що приймають та оцінюють державні рішення на найвищому рівні, хибну інформацію, яка не має жодного стосунку до спрямованості бюджету на забезпечення економічного зростання;
– позбавляє урядові структури можливостей планувати, управляти та контролювати видатки розвитку, зокрема, їх структуру, якісне наповнення та відповідність пріоритетам соціально-економічного розвитку держави;
– створює певні складності у плануванні та моніторингу таких видатків.

Зазначене свідчить про необхідність перегляду термінів "видатки розвитку" та "витрати розвитку" у межах удосконалення бюджетного механізму економічного зростання.

Суттєвого доопрацювання потребує механізм бюджету розвитку, який є основою бюджетного механізму економічного зростання. Насамперед це стосується загальнодержавного рівня. Зауважимо, що джерела надходження коштів, які спрямовуються на економічний розвиток, на загальнодержавному рівні не визначені взагалі, що не дає змоги відокремити процеси формування та виконання видатків, які мають поточний та перспективний характер як на коротко-, так і на довгострокову перспективу. Існують певні проблеми і з плануванням видатків бюджету, які мають перспективний характер. Це свідчить про те, що на загальнодержавному рівні концепція двох бюджетів в Україні не реалізована.

Існують проблеми і з формуванням та виконанням бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Джерела надходжень до них потребують розширення, зокрема, за рахунок спрямування до бюджету розвитку місцевих бюджетів нових надходжень, наприклад, податку на нерухомість (у разі його запровадження). Планування видатків, які здійснюються за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів, також потребує удосконалення шляхом запровадження нових ефективних процедур.

На окрему увагу заслуговує аналіз відповідності бюджетної підтримки нормам і принципам СОТ/ЄС, що також передбачає перехід до розгляду видатків розвитку не за статтями, а за бюджетними програмами, та запровадження класифікації бюджетних програм відповідно до їх спрямованості та характеру.

З метою проведення такого аналізу всі бюджетні програми можна розподілити, як мінімум, на три групи:

– програми, які спрямовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів на виконання ними покладених законодавством завдань;
– програми, які спрямовані переважно на реалізацію соціальних програм;
– програми, які спрямовані переважно на економічний розвиток.

Такий поділ програм на групи дасть змогу не лише виділити з бюджету частку видатків, яка спрямована на підтримку економічного зростання та визначити структуру таких видатків, але й удосконалити підходи, які мають застосовуватися для оцінки результативності реалізації програм, що належать до кожної з наведених груп, визначити їх відповідність загальнодержавним пріоритетам соціально-економічного розвитку та нормам і принципам СОТ/ЄС. Запровадження класифікації за програмами дасть змогу визначати рівень (ступінь) спрямованості бюджету на забезпечення економічного розвитку та позбавить підґрунтя для популістських заяв щодо бюджетної політики.

Такий поділ можна здійснити і зараз, але він буде досить умовним, оскільки не існує документа, яким було б визначено критерії віднесення бюджетних програм до кожної з наведених груп (або ширшого кола груп), зокрема, до групи, яка об'єднує бюджетні програми, спрямовані здебільшого на економічний розвиток. Потребують уточнення й напрямки спрямування коштів, які можна вважати такими, що відповідають пріоритетам стратегічного розвитку держави на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу та є прийнятними з огляду на відповідність нормам і принципам СОТ/ЄС. Саме за цими напрямами держава може надавати бю-

джетну підтримку за умов її відповідності іншим критеріям (прозорості, забезпечення рівних умов для отримувачів допомоги, тимчасового характеру допомоги тощо), і саме вони на сьогодні є одними з ключових для забезпечення економічного зростання.

## Висновки до розділу

До сьогодні в Україні не визначені концептуальні засади участі держави у реалізації стратегії соціально-економічного розвитку. У суспільстві тривають наукові дискусії щодо ступеня втручання держави у ці процеси та прийнятних форм і механізмів державного регулювання економічного розвитку. Формування таких концептуальних засад передусім потребує визначення того, що мається на увазі під державною підтримкою і в яких формах вона може здійснюватися в Україні.

Визначення концептуальних засад надання державної допомоги в умовах розвиненого ринку є одним з ключових завдань будь-якої держави. Основними питаннями, що потребують правового регулювання у цій сфері, є встановлення принципів державної допомоги, форм та процедур її надання, критеріїв щодо відбору об'єктів, на які вона спрямовується. Ці питання посідають важливе місце у правовому регулюванні як Європейського Співтовариства, так і Світової організації торгівлі.

Вивчення основних принципів регулювання державної допомоги цими організаціями є надзвичайно важливим для України напередодні вступу до СОТ, особливо за умов значного рівня державної підтримки, що історично сформувався, та неврегульованості принципів і процедур її надання.

Відповідно до директив ЄС дозволеними формами державної допомоги є:

- допомога, що має соціальний характер та надається окремим споживачам;
- допомога, спрямована на виправлення шкоди, заподіяної стихійними лихами або винятковими обставинами;
- допомога, спрямована на сприяння:
  - економічному розвитку регіонів із вкрай низьким рівнем життя та високим рівнем безробіття;
  - реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подолання значних економічних порушень у державі;
  - розвитку певної економічної діяльності чи певних економічних регіонів, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі і не суперечить спільному інтересу;

– розвитку культури і збереження спадщини, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі і конкуренції в межах Співтовариства і не суперечить спільному інтересу.

Важливим принципом, який має застосовуватися до державної допомоги, є її загальний характер та обмеженість у часі. Так, державну допомогу може використовувати будь-хто, якщо це відповідає певним критеріям надання такої допомоги; будь-який проект, що отримує державну допомогу, з певного часу має обходитися без постійної підтримки з боку держави.

Метою регулювання державної допомоги (субсидій) нормами СОТ є запобігання викривленню конкуренції на ринку, зокрема це стосується внутрішньої та міжнародної торгівлі. Субсидії, які порушують ефективний розподіл ресурсів в економіці, мають підлягати обмеженню чи забороні.

Відповідно до норм СОТ не є забороненими випадки, коли допомога спрямовується:

– неблагополучним регіонам у межах загальної політики регіонального розвитку;
– на програми реструктуризації;
– на проведення науково-дослідної діяльності;
– як одноразова субсидія на сприяння в прискореній адаптації наявних виробничих потужностей до нових вимог охорони навколишнього середовища.

Усі промислово розвинені країни використовують державну підтримку окремих секторів економіки у межах можливостей, що залишають угоди СОТ та директиви ЄС. Формами такої підтримки можуть бути: зменшення податків, інвестування капіталу, надання грошових кредитів, товарів і послуг, гарантування займів, закупівля товарів для державних потреб тощо. Не можна обійтися без державної підтримки і при реалізації стратегії прискореного економічного зростання, особливо за умов, коли існує необхідність впливати не лише на темпи, але й на якість економічного зростання, що є характерним для України на сьогодні.

Враховуючи це, ключовим питанням, що потребує вирішення при удосконаленні підходів до надання державної допомоги, є визначення обмеженого кола пріоритетів розвитку України на середньо- та довгострокову перспективу та обсягу коштів, які держава планує виділити на їх реалізацію. До того ж, при виборі цих пріоритетів та критеріїв надання державної підтримки необхідно врахувати, що державна допомога має відповідати одній з таких вимог:

– мати соціальний характер;
– сприяти економічному розвитку відсталих регіонів;

– сприяти розвитку певної економічної діяльності;

– бути націленою на подолання значних економічних порушень в країні.

Безумовно дозволеними об'єктами, на які спрямовується державна підтримка, вважаються науково-дослідна та освітня діяльність.

Зрозуміло, що на сучасному етапі розвитку України, в умовах широкого застосування державної допомоги у певних сферах економічної діяльності та для окремих підприємств, неможливо миттєво відмовитися від існуючих форм державної підтримки. Це може викликати складні проблеми у функціонуванні окремих підприємств і навіть соціальні катаклізми, особливо враховуючи наявність глибоких системних проблем у функціонуванні ряду галузей (агропромислова, житлово-комунальна, вугільна тощо). Виходячи з наведеного, необхідно, концептуально визначивши принципи, критерії та форми надання державної допомоги, поступово скорочувати та переорієнтовувати її на виконання завдань економічного розвитку країни.

В Україні застосовуються різні форми державної підтримки: пільгове оподаткування, підтримка за рахунок економічно необґрунтованих цін і тарифів (енергетичні ресурси, житлово-комунальні послуги, продукти харчування тощо), державні замовлення, бюджетне фінансування та кредитування реалізації певних програм і проектів. Водночас до цього часу навіть на концептуальному рівні не сформовано її принципи, критерії та прийнятні форми, не визначено а ні напрямки спрямування, а ні форми та характер надання залежно від пріоритетів, на реалізацію яких вона спрямована (пряма чи опосередкована, безповоротна чи зворотна). Ці питання потребують опрацювання на методологічному рівні і відповідного законодавчого врегулювання (ухвалення Закону України "Про державну допомогу") та удосконалення на цій основі податково-бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу.

Одним із ключових (в умовах реалізації в Україні стратегії прискореного економічного зростання) є питання визначення концептуальних засад державної підтримки економічного розвитку, що здійснюється за рахунок бюджетних коштів, у межах удосконалення програмно-цільового методу планування бюджету.

Запровадження в Україні ПЦМ стало значним кроком у напрямку підвищення ефективності планування видатків бюджету та їх результативності. Основними перевагами його застосування є такі:

– розподіл бюджетних коштів не за видами витрат, а за логічно-цілісними програмами, виконання яких забезпечує досягнення певних, конкретно визначених цілей;

– формування програм, виходячи із визначених урядом стратегічних пріоритетів суспільного розвитку;
– урахування не лише планованих результатів, а й віддалених наслідків прийнятих рішень;
– можливість порівняння альтернативних варіантів досягнення поставлених цілей з метою оптимізації бюджетних витрат;
– підсилення контролю за використанням бюджетних коштів внаслідок застосування вимірюваних цільових показників реалізації програм;
– підвищення дисциплінованості, відповідальності та інституційної спроможності головних розпорядників бюджетних коштів.

Водночас на сьогодні переваги застосування ПЦМ не повною мірою реалізовані в Україні, що ставить на порядок денний питання розвитку та удосконалення цього механізму, яке, на нашу думку, має містити такі заходи:

1. Проведення класифікації бюджетних програм залежно від їх спрямованості та характеру з формуванням щонайменше трьох груп (категорій):
   – програми, спрямовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів на виконання ними покладених законодавством завдань;
   – програми, спрямовані переважно на реалізацію соціальних завдань;
   – програми, спрямовані переважно на економічний розвиток.
2. Визначення критеріїв віднесення бюджетних програм до тієї чи іншої групи (категорії).
3. Розробка адекватної системи цільових (результативних) показників, які можуть бути кількісно виміряні та відображають специфіку діяльності з реалізації завдань тієї чи іншої бюджетної програми, у тому числі вплив певних "непрограмних" факторів для кожної групи (категорії).
4. Визначення порядку та особливостей використання бюджетних коштів з реалізації бюджетних програм за кожною групою (категорією).
5. Удосконалення методології середньострокового планування бюджету, яка б дала змогу пов'язати визначені довгострокові цілі соціально-економічної стратегії з бюджетними ресурсами на відповідний період.
6. Вивчення можливостей та шляхів застосування ПЦМ для планування місцевих бюджетів шляхом реалізації пілотних проектів з метою аналізу отриманих результатів, удосконалення на цій основі методології та поступового розповсюдження позитивних напрацювань на організацію бюджетного процесу в цілому.

7. Удосконалення підходів, що використовуються для планування та виконання видатків, що мають перспективний характер, а саме:
   – удосконалення механізму бюджету розвитку, який є основою бюджетного механізму економічного зростання як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні;
   – перехід до формування видатків та витрат розвитку на базі бюджетних програм з урахуванням їх відповідності пріоритетам стратегічного розвитку держави.
8. Приведення принципів і процедур надання бюджетної підтримки до норм і принципів СОТ/ЄС шляхом розподілу їх за напрямами відповідно до регулювання цими організаціями.

Розділ 5

# УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ

Формування бюджетної політики незалежної України відбувається в умовах суперечливого характеру соціально-економічної політики: з одного боку, бажання підвищити конкурентоспроможність країни, стати рівноправним учасником світових економічних і фінансових відносин потребує реалізації стратегії прискореного економічного зростання на якісно новому технологічному рівні, а, з другого, – доволі низький рівень соціального забезпечення населення і державних суспільних послуг провокують соціальне напруження у суспільстві та потребують підвищення обсягу видатків, які мають соціальний характер. Така державна політика обумовлює невизначеність та наявність низки протиріч у податково-бюджетній політиці. "*З одного боку, низький рівень обсягу і якості державних соціальних благ та послуг, що надаються, і потреба у докорінній перебудові економіки передбачає проведення політики значного збільшення державних витрат на базі росту податкових та інших дохідних джерел. З другого боку, гостра необхідність розвитку пріоритетних галузей економіки, підтримки приватного бізнесу та активізації інвестиційної діяльності передбачає проведення політики послаблення державного втручання в ринкову економіку, істотне зниження податкового тягаря і можливість отримання супутніх тимчасових втрат дохідних джерел органами влади*" [155, с. 101].

На сьогодні перед Україною стоїть завдання забезпечення позитивної динаміки економічного зростання та розбу-

дови потужної конкурентоспроможної економіки за умов поступового (що корелюється з ростом ВВП) підвищення рівня соціальних стандартів. *"Необхідно вступити на шлях переходу від традиційного, наздоганяючого типу розвитку, на основі якого розвивалися країни "третього світу", до випереджаючого розвитку, причому як у експортоорієнтованій, так і у імпортозаміщуючій сферах економіки. Лише такий підхід надасть Україні можливість інтегруватися у світове господарство як високотехнологічної країни, а не сировинного придатку, використовуючи для цього сучасну, в тому числі й переважно національну ідеологію розвитку..."* [48, с. 52]. Реалізація цього завдання потребує перегляду та удосконалення податково-бюджетної політики, підвищення її стимулюючого характеру, підсилення ролі держави у регулюванні економічного зростання.

Ключовим питанням у цій сфері є удосконалення бюджетної політики, забезпечення її спрямованості на стимулювання економічного зростання, запровадження ефективної моделі державного інвестування, побудова партнерських відносин між бізнесом і владою у реалізації загальнодержавних пріоритетів. І хоча, як правильно зазначає російський науковець **С. Лушин,** *"...остаточного рішення щодо форм і методів участі держави у стимулюванні економічного росту за рахунок державних інвестицій поки що не знайдено"* [64, с. 142], на нашу думку, альтернативи підвищенню ролі держави у регулюванні цих процесів сьогодні не існує.

Україна має чимало системних проблем, які унеможливлюють досягнення рівня економічного та соціального розвитку, притаманного країнам – членам Європейського Співтовариства та іншим високорозвиненим країнам світу, без цілеспрямованого втручання держави. Серед таких проблем насамперед слід назвати:

– занадто високу енергоємність ВВП (у 4–5 разів вищу, ніж у розвинених країнах світу) на фоні високої частки імпорту енергетичних ресурсів, який здійснюється головним чином з одного джерела;
– неефективну структуру економіки з переважанням виробництв третього технологічного укладу, вкрай низьку частку наукомістких сучасних виробництв;
– високу зношеність основних фондів, зокрема житлово-комунальної інфраструктури (тепломережі, водопроводи та водовідводи, дороги, залізничні колії тощо);
– деформовану систему цін і тарифів на ключові для держави товари та послуги (продукція АПК, енергетичні ресурси, житлово-комунальні і транспортні послуги);

– загрозливий стан навколишнього середовища; наявність проблем утилізації побутового та промислового сміття;
– деформовану систему оплати праці та недосконаліть системи пенсійного забезпечення.

Усі ці проблеми разом та кожну з них окремо неможливо розв'язати за допомогою ринку, їх вирішення потребує активної участі держави. *"Безумовно, при малокваліфікованій і корумпованій бюрократії державне втручання в економіку пов'язано з великим ризиком. Розповсюджена думка, що спочатку слід побороти корупцію, а потім стимулювати зростання. Однак така стратегія не принесла успіху жодній країні. Значно поліпшити інститути можна лише на фоні стрімкого економічного зростання, тому необхідно ризикувати"* [242, с. 23]. З метою зниження існуючих ризиків виникає потреба у відпрацюванні чітких, зрозумілих та прозорих механізмів забезпечення впливу держави на виконання ключових для розвитку суспільства завдань. Зокрема, потребують удосконалення податкова політика у напрямку забезпечення її стимулюючого впливу на економічне зростання, а також бюджетна підтримка розвитку певних видів діяльності та проведення структурних реформ, що ставить на порядок денний питання відпрацювання бюджетного механізму економічного зростання.

## 5.1 Формування бюджету розвитку на загальнодержавному та місцевому рівнях

У попередніх розділах цього дослідження ми вже з'ясували, що найприйнятнішим на сучасному етапі розвитку України інструментом забезпечення активної і цілеспрямованої участі держави у справі економічного зростання є бюджет розвитку, який у разі удосконалення може стати основою формування бюджетного механізму економічного зростання.

Формування механізму бюджету розвитку в Україні перебуває у стадії становлення, і якщо на місцевому рівні він більш-менш врегульований законодавством і є зрозумілим і процедурно, і інституційно, то на загальнодержавному рівні це питання не визначено навіть термінологічно. Термін "бюджет розвитку" без прив'язки до місцевих бюджетів не визначений взагалі, модель його реалізації не виписана навіть концептуально, що призводить до існування несумісних уявлень про сутність цього поняття.

Деякі науковці і урядовці й досі сприймають термін "бюджет розвитку" як характеристику спрямованості бюджету на забезпечення економіч-

ного зростання, орієнтуючись на показники "видатків розвитку" та "витрат розвитку", які, як було доведено, досить опосередковано можна віднести до видатків, які мають перспективний характер, й дійсно можуть вважатися видатками розвитку. Це обумовлює викривлення оцінок спрямованості бюджету на економічне зростання, унеможливлює планування та моніторинг видатків, які мають перспективний характер, та призводить до формування помилкових управлінських рішень.

Іноді бюджет розвитку сприймається як певна модель, яка визначає джерела надходження коштів, що спрямовуються на видатки перспективного характеру, напрями спрямування таких видатків та порядок їх здійснення. Так, російські науковці **В. Д. Бєлкін** та **В. П. Стороженко** вважають, що "*бюджет розвитку має бути самостійним бюджетним документом і, як будь-який бюджет, балансуватися за підсумками дохідної та видаткової частин.*" [20, с. 77]**.** Український науковець **К. В. Павлюк** вважає, що "*необхідно зосередження коштів на розвиток економіки у спеціальному бюджетному фонді – бюджеті розвитку у структурі державного бюджету України та в місцевих бюджетах*" [226, с. 228] та що "*фінансові ресурси бюджету розвитку мають акумулюватися на спеціальних рахунках органів Державного казначейства України в Українському банку реконструкції та розвитку*" [226, с. 242].

Деякі науковці вважають, що за рахунок бюджету розвитку мають фінансуватися виняткова інвестиційні проекти та не вважають за доцільне спрямовувати кошти бюджету розвитку на реалізацію структурних реформ, наукові дослідження, освіту тощо. Так, українські вчені **В. Федосов, В. Опарін, С. Льовочкін** вважають, що "*кошти бюджету розвитку мають спрямовуватися виняткова на фінансування інвестиційних проектів*" – [367, с. 136]. Цю думку поділяє і **К. В. Павлюк:** "*Бюджет розвитку не може розглядатися ізольовано від державної інвестиційної програми, яка як система вищого рівня задає цілі для бюджету розвитку*". [226, с. 228]. Щоправда, останнє твердження жорстко не прив'язує бюджет розвитку лише до інвестиційних проектів, але й не передбачає витрачання його коштів на інші цілі.

Аналіз напрацювань українських вчених та чинної законодавчої бази не дає змоги, навіть узагальнено, описати модель бюджету розвитку на загальнодержавному рівні, це дає нам підстави зробити висновок про те, що на сьогодні бюджетний механізм економічного зростання в Україні не є сформованим. Існують лише певні елементи цього механізму у вигляді опису моделі бюджету розвитку місцевих бюджетів, а також підходів до формування видатків та витрат розвитку як на загальнодержавному, так і

на місцевому рівні. За таких умов вести мову про необхідність підвищення видатків інноваційно-інвестиційного спрямування та підсилення ролі бюджету у формуванні стратегії прискореного економічного зростання можна лише на середньо- та довгострокову перспективу.

Враховуючи це, різке збільшення обсягів фінансування відповідних програм і проектів в умовах відсутності чіткого і зрозумілого механізму економічного зростання, на нашу думку, є передчасним – недосконалість системи управління такими видатками та контролю за їх відповідністю стратегічним цілям і завданням стане перешкодою для досягнення очікуваних результатів. Зазначене може призвести до дискредитації навіть тих інструментів планування та фінансування видатків перспективного характеру, що існують на сьогодні, як це вже відбулося зі спеціальними економічними зонами та територіями пріоритетного розвитку. Корисний на сучасному етапі розвитку та апробований багатьма країнами світу механізм було дискредитовано внаслідок відсутності продуманої системи його запровадження в Україні, зрозумілих критеріїв застосування, форм та засобів контролю за реалізацією тощо. Як наслідок, суспільство сприймає СЕЗ та ТПР лише у негативному сенсі і необхідно буде витратити багато зусиль та часу для "відновлення їх репутації".

Зважаючи на це, автором розроблено модель бюджету розвитку для застосування її у бюджетному процесі в Україні, яка передбачає внесення певних концептуальних змін в організацію бюджетного процесу і заснована на необхідності реалізації таких ключових принципів.

1. **Відокремлення планування, фінансування та моніторингу поточних видатків від видатків, що мають перспективний характер, шляхом запровадження механізму, який унеможливлює "пересування" коштів з видатків, що мають перспективний характер, на поточні видатки як на етапі формування бюджету, так і на етапі його виконання.**

   Це положення є ключовим у формуванні бюджетного механізму економічного зростання. "*Окреме планування поточних і капітальних видатків бюджету використовується на практиці у всьому цивілізованому світі і довело свою життєздатність у великих мегаполісах*" [20, с. 78]. Певною мірою таке відокремлення здійснено і в Україні при формуванні моделі бюджету розвитку місцевих бюджетів. Що стосується загальнодержавного рівня, то тут такого розмежування взагалі немає. Як наслідок, розгляд Верховною Радою проекту Закону України "Про Державний бюджет України" супроводжується постійним "пересуванням" коштів з інвестиційного на со-

ціальний блок лише на підставі політичної доцільності та домовленостей між певними групами інтересів, що практично унеможливлює проведення урядом бюджетної політики, спрямованої на реалізацію визначеної ним державної стратегії соціально-економічного розвитку країни.

2. **Забезпечення сталості видатків, які мають перспективний характер; наявність можливостей планування та здійснення таких видатків у довгостроковій перспективі шляхом визначення окремих джерел фінансування видатків, які мають перспективний характер.**

Видатки, які мають перспективний характер, тому і вважаються перспективними, що можуть досягти реалізації певних перспективних цілей лише за умов сталого фінансування запланованих відповідними програмами і проектами заходів на тривалому проміжку часу. В іншому разі вони є марно витраченими коштами. Тому цей принцип також в обов'язковому порядку має бути реалізований у моделі бюджету розвитку.

3. **Спрямування дефіциту бюджету лише на фінансування видатків, які мають перспективний характер, шляхом запровадження механізму, який унеможливлює використання зазначених коштів на фінансування поточних видатків як на етапі формування бюджету, так і на етапі його виконання.**

Цей принцип є не лише умовою забезпечення стабільності бюджетної системи та збалансованості бюджету у довгостроковому періоді, але й базується на ключовому понятті, покладеному в основу стратегії сталого розвитку: "*…майбутні покоління не повинні сплачувати поточні витрати, які приносять користь лише нинішньому поколінню, але повинні частково фінансувати інвестиції, що є вигідними як нинішньому, так майбутньому поколінням*" [64, с. 372]**.** Цей принцип не є новим, він був запропонований ще у дореволюційній Росії міністром фінансів **М. Сперанським** і на сьогодні широко використовується у світі. "*Одним з успішних прикладів ефективного використання державних інвестицій є Німеччина, де чітко виділені поточні та інвестиційні видатки бюджету, встановлено граничний обсяг фінансування бюджетного дефіциту за рахунок кредитів сумою передбачених інвестиційних видатків. Ст. 115 Основного закону цієї країни закріплює принцип використання запозичених коштів лише на державні інвестиції і досягнення економічної стабілізації*" [64, с. 372].

**4. Забезпечення відповідності напрямів видатків, які мають перспективний характер, загальнодержавним пріоритетам, визначеним у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку.**

Цей принцип не повинен викликати будь-яких заперечень і навіть може вважатися настільки природним, що його недоцільно відокремлювати від тих принципів, яким має відповідати модель бюджету розвитку. Водночас ситуація, що склалася на сьогодні в Україні із запровадженням цього принципу у життя, є досить небезпечною. По-перше, країна вже досить тривалий час живе в умовах відсутності довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку, затвердженої відповідним чином. По-друге, незважаючи на те, що певні пріоритети, які повинні мати загальнодержавне значення і які здебільшого зрозумілі професійно підготовленій частині громадськості (такі, наприклад, як енергозбереження, запровадження інноваційних технологій, розбудова житлово-комунальної та транспортної інфраструктури, розвиток наукоємних видів діяльності тощо), на державному рівні такими не визнані та при плануванні бюджетних видатків майже не враховуються або враховуються не на належному рівні. До того ж, існуюча система визначення видатків розвитку та витрат розвитку взагалі не дає змоги провести аналіз відповідності таких видатків тим чи іншим пріоритетам соціально-економічного розвитку як на етапі їх планування (що ускладнюється відсутністю реалізації принципу, зазначеному у п. 2), так і на етапі їх виконання.

**5. Забезпечення контролю за ефективним використанням коштів, які спрямовуються на фінансування програм і проектів, що мають перспективний характер, упередження нецільового використання зазначених коштів.**

Цей принцип в цілому також є зрозумілим. До того ж, програмно-цільовий метод, який застосовується для планування бюджету останніми роками, передбачає підвищення ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження і постійного удосконалення показників результативності бюджетних програм. Водночас на сьогодні до формування показників результативності виключно за всіма бюджетними програмами, незалежно від їх спрямованості (поточне фінансування діяльності органів державної влади або реалізація певного інвестиційного проекту), використовуються майже однакові підходи. Між тим, на нашу думку, бюджетні програми, що мають перспективний характер, потребують особливих підходів до

формування показників результативності та запровадження їх постійного моніторингу, що дало б змогу своєчасно втручатися у хід реалізації певних проектів, які не виправдовують очікування, що на них покладені, та спрямовувати кошти на реалізацію інших, перспективніших програм.

6. **Забезпечення відповідності напрямів та принципів здійснення видатків, які мають перспективний характер, нормам СОТ та ЄС.**

Цей принцип взагалі майже не висвітлюється в завданнях, які стоять перед урядовцями та науковцями. Водночас з наближенням моменту вступу України до Світової організації торгівлі він набуває дедалі більшої актуальності. Якщо його не буде враховано при плануванні бюджетних програм, які мають характер державної підтримки, це може призвести до певних ускладнень відносин України з державами – членами СОТ і навіть до фінансових санкцій. У цьому контексті може виникнути питання: навіщо цей принцип розглядати як один з ключових, який необхідно враховувати при формуванні моделі бюджету розвитку? Слід зауважити, що зазначений принцип включено до розгляду, оскільки бюджетна підтримка економічного зростання обов'язково передбачає певні пільги і преференції, які мають впливати як на темпи, так і на структуру економічного зростання. Ці преференції не мють здійснюватися у напрямах, за принципами та у формах, які заборонені нормами СОТ та законодавством ЄС. Тому модель бюджету розвитку повинна забезпечувати можливість здійснення оперативного аналізу відповідності нормам СОТ/ЄС напрямів спрямування коштів на програми, які мають перспективний характер, уже на етапі їх планування.

7. **Уніфікація підходів до фінансування видатків, що здійснюються на загальнодержавному та на місцевому рівнях, приведення їх до єдиних принципів.**

І, нарешті, останній принцип, обумовлений бажанням побудувати логічну та зрозумілу модель бюджету розвитку, яка, незалежно від того, стосується це державного або місцевих бюджетів чи ні, дасть змогу уніфікувати відповідні процедури і підходи до вибору проектів та програм, на які спрямовуються кошти бюджету розвитку, визначення критеріїв вибору об'єктів для інвестування або здешевлення кредитів, здійснення моніторингу їх реалізації і врешті-решт організації інформаційно-аналітичного забезпечення цих процесів.

### *Удосконалення механізму бюджету розвитку в Україні*

На рис. 22 наведена запропонована для впровадження в Україні удосконалена модель бюджету розвитку, яка передбачає таке.

1. Визначення бюджету розвитку державного бюджету як складової спеціального фонду державного бюджету та запровадження окремого планування і обліку надходжень та видатків бюджету розвитку державного бюджету на рівні окремого документа, який має формуватися як Додаток до державного бюджету на відповідний рік та затверджуватися Верховною Радою України.
2. Перегляд джерел формування загального та спеціального фондів державного бюджету шляхом введення до джерел формування спеціального фонду державного бюджету з подальшим їх спрямуванням до бюджету розвитку державного бюджету:
   – надходжень від приватизації державного майна (повністю або частково);
   – державних зовнішніх та внутрішніх запозичень;
   – зборів за спеціальне використання природних ресурсів;
   – інших неподаткових надходжень, зокрема, надходжень коштів від матеріальної частини виробів військового призначення, що належать Національному космічному агентству України, надходжень коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, іншого майна Збройних сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, доходів від операцій з кредитування та надання гарантій, збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну і теплову енергію, збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності тощо;
   – доходів від операцій з капіталом, зокрема, надходжень від продажу основного капіталу, реалізації державних запасів товарів, продажу землі та нематеріальних активів;
   – коштів від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, грантів та дарунків;
   – коштів, що надаються із загального фонду державного бюджету відповідно до Закону.

Ці надходження є такими, які за своєю сутністю не повинні спрямовуватися на поточне споживання, а мають використовуватися в інтересах економічного розвитку та забезпечення належними умовами існування майбутніх поколінь.

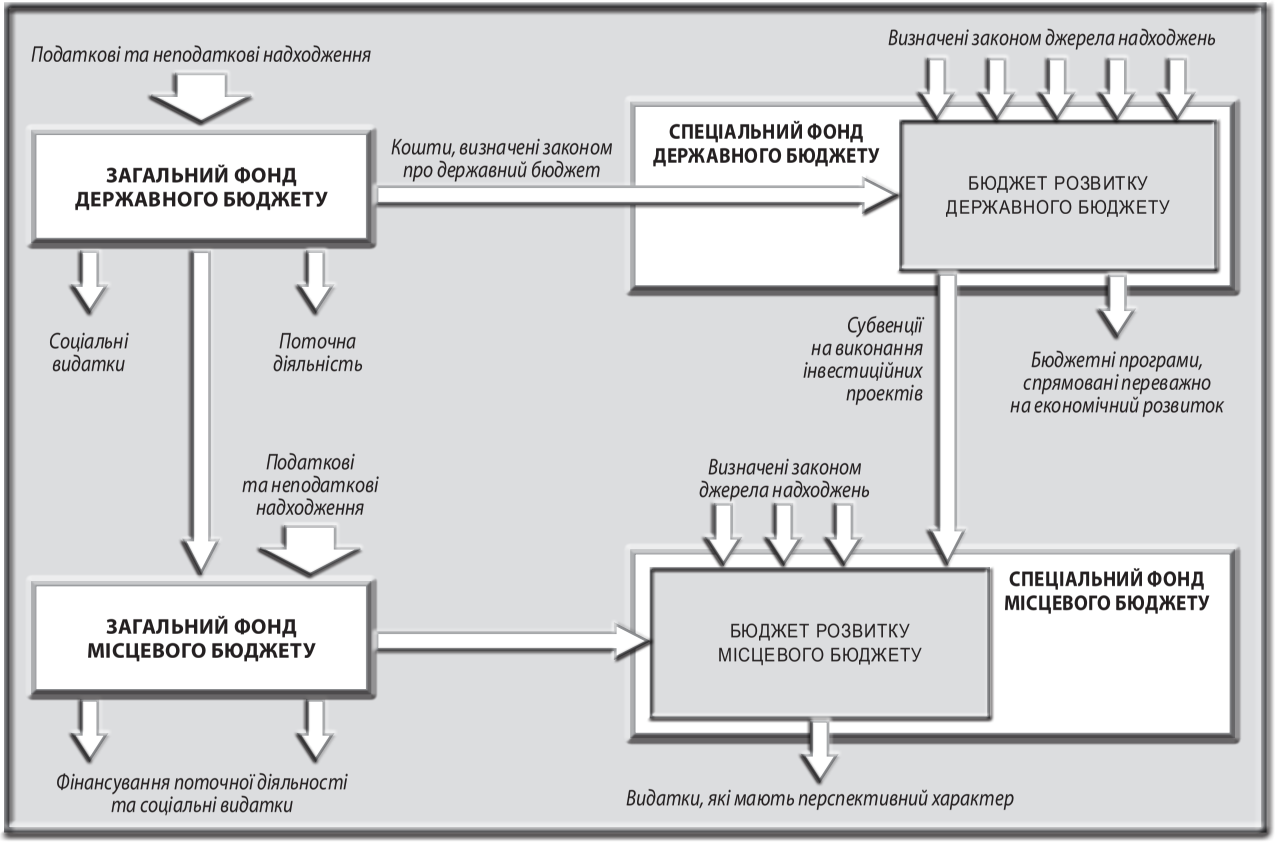



**Рис. 22. Модель удосконалення бюджету розвитку**

3. Через бюджет розвитку державного бюджету здійснюється фінансування бюджетних програм, які спрямовані переважно на економічний розвиток, та субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Кошти на реалізацію зазначених бюджетних програм спрямовуються до відповідних розпорядників бюджетних коштів – органів державного управління, кошти субвенцій на виконання інвестиційних проектів – до бюджетів розвитку місцевих бюджетів, які є складовою спеціальних фондів місцевих бюджетів.
4. Логіка побудови бюджетів розвитку місцевих бюджетів лишається такою самою, яка передбачена чинним законодавством, зокрема Бюджетним кодексом. Тут необхідно лише переглянути у бік збільшення джерела надходжень коштів (наприклад, увівши до них нові податки, такі, як податок на нерухомість та інші неподаткові надходження) та удосконалити планування видатків, які здійснюються за рахунок коштів бюджету розвитку місцевого бюджету.

Запропонована модель відповідає усім сформульованим ключовим принципам.

1. Застосування цієї моделі унеможливлює "пересування" коштів, які мають бути спрямовані на забезпечення економічного розвитку, на фінансування поточних видатків у процесі формування та виконання бюджету у тій частині, що забезпечуються визначеними законодавством джерелами надходжень до бюджету розвитку державного бюджету. Певне корегування можливе лише за рахунок тих коштів, які планується виділити на субвенції з реалізації інвестиційних проектів. Але і це корегування можливе лише на етапі планування видатків та формування бюджету і дуже ускладнено на етапі його виконання.
2. Наявність законодавчо визначених джерел надходжень до бюджету розвитку державного бюджету та бюджетів розвитку місцевих бюджетів забезпечуватиме певну сталість видатків, які мають перспективний характер, та підвищить їх ефективність.
3. Законодавчо закріплена обов'язковість спрямування внутрішніх і зовнішніх запозичень держави та органів місцевого самоврядування до відповідних бюджетів розвитку стане основою для запровадження в Україні стратегії сталого економічного розвитку та сприятиме пожвавленню інвестиційної діяльності.
4. Наведена модель побудована на єдиних принципах як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, що дає змогу застосовувати уніфіковані та зрозумілі процедури, які забезпечуватимуть її функ-

ціонування, а також створять сприятливе середовище для організації інформаційно-аналітичного забезпечення.

5. Що стосується забезпечення принципів відповідності напрямів видатків, які мають перспективний характер, загальнодержавним пріоритетам та нормам і принципам СОТ/ЄС, а також створення умов для підвищення ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію проектів, які мають перспективний характер, то всі вони також реалізуються у запропонованій моделі, що буде доведено нами дещо пізніше.

### *Класифікація бюджетних програм за їх спрямованістю*

У попередньому розділі ми дійшли висновку про необхідність розвитку та удосконалення програмно-цільового методу планування бюджету в частині запровадження нової класифікації бюджетних програм залежно від їх спрямованості та характеру. На першому етапі введення такої класифікації доцільно запровадити щонайменше три групи (категорії) бюджетних програм (рис. 23):

– програми, які спрямовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів на виконання ними покладених законодавством завдань або "*видатки на державне управління*";

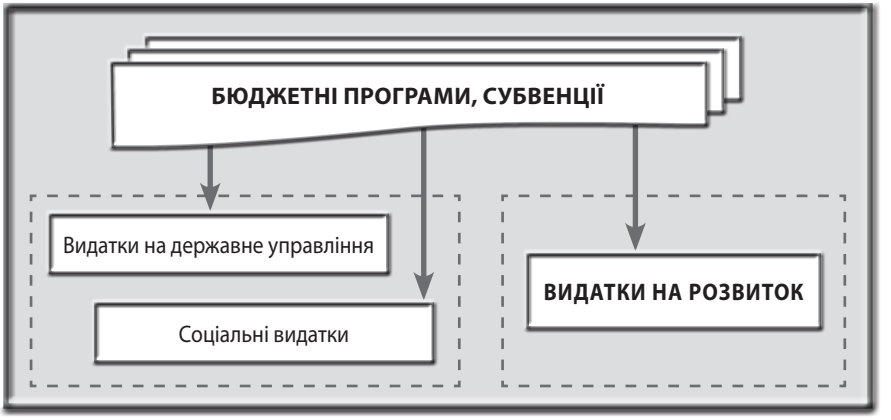



**Рис. 23. Класифікація бюджетних програм відповідно до їх спрямованості та характеру**

– програми, які спрямовані переважно на реалізацію соціальних завдань або "*соціальні видатки*";
– програми, які спрямовані переважно на економічний розвиток (розвиток інфраструктури, наукові дослідження, освіту, реформування та реструктуризацію підприємств, здійснення структурних перетворень тощо) або "*видатки на розвиток*".

Щодо терміна "видатки на розвиток" слід зробити деякі зауваження. Як нами було з'ясовано у проведеному дослідженні, закріплене чинним законодавством визначення термінів "видатки розвитку" та "витрати розвитку" не відповідає сутності цього поняття і засновано на постатейній основі, що суперечить принципам програмно-цільового методу та не відображає реального стану справ у спрямованості бюджету на економічний розвиток. Таке визначення, на нашу думку, є хибним і має бути переглянуте із застосуванням принципів, притаманних ПЦМ, а отже має базуватися на бюджетних програмах, а не на статтях видатків відповідно до економічної або функціональної класифікації, що передбачено запропонованою моделлю.

Такий поділ бюджетних програм на групи (категорії) дасть змогу системно і більш виважено підійти до оцінки результативних показників та визначення порядку використання коштів, спрямованих на реалізацію бюджетних програм, з урахуванням їх спрямованості та характеру. Крім того, такий поділ програм дасть змогу владі і суспільству чітко уявити, наскільки бюджет на відповідний рік спрямований на завдання забезпечення економічного розвитку або соціальну підтримку; визначитися з вартістю, а отже якістю та ефективністю функціонування системи державного управління: чи відповідає вартість утримання влади рівню послуг, які від неї отримує суспільство. Наявність цієї інформації стане поштовхом до прийняття ефективних управлінських рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях, надасть громадськості інформацію про ефективність та пріоритети витрачання державних коштів.

Зауважимо, що у такому ж напрямку розвиваються процеси удосконалення бюджетного процесу у Російській Федерації. Так, у прийнятій там Концепції реформування бюджетного процесу [159] зазначено, що "*необхідною та обов'язковою умовою переорієнтації бюджетного процесу на досягнення кінцевих результатів є приведення структури і змісту бюджетної класифікації і бюджетного обліку у відповідність з цілями і завданнями здійснюваних реформ*". У Концепції також йдеться про необхідність структуризації операцій в межах бюджетної класифікації на поточні, інвестиційні і фінансові, що дасть змогу використовувати цю інформацію для цілей управлінського обліку.

Зазначене потребує визначення критеріїв віднесення бюджетних програм до тієї чи іншої групи (категорії). Формування таких критеріїв містить певні дискусійні питання, наприклад, з приводу належності до тієї чи іншої категорії видатків на науку і освіту, які, на нашу думку, частково належать до соціальних видатків, а частково – до видатків на розвиток. Але в цілому розподіл бюджетних програм та субвенцій за групами може здійснюватися з урахуванням таких факторів (табл. 18).

*Таблиця 18*

**Розподіл бюджетних програм та субвенцій за групами (категоріями)**

| | Фактор | Видатки на державне управління | Соціальні видатки | Видатки на розвиток |
|---|---|---|---|---|
| МЕТА РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ | Фінансування діяльності органів державного управління щодо надання ними державних послуг | ■ | | |
| | Соціальна підтримка певних категорій населення, у тому числі забезпечення належного рівня освіти, охорони здоров'я, задоволення культурних потреб населення | | ■ | |
| | Вирівнювання деформацій у розвитку регіонів | | ■ | |
| | Здійснення структурних реформ в економіці | | | ■ |
| | Запровадження інноваційних технологій, підвищення наукоємності ВВП | | | ■ |
| | Забезпечення економічного розвитку регіонів (розвиток інфраструктури) | | | ■ |
| | Розвиток певних видів економічної діяльності (енергозбереження, сучасні технологічні виробництва тощо) | | | ■ |
| ХАРАКТЕРИСТИКА ОТРИМАНОГО РЕЗУЛЬТАТУ | Можливість оцінки результатів у вимірювальних кількісних одиницях у коротко- та середньостроковій перспективі | | ■ | ■ |
| | Можливість оцінки результатів у вимірювальних кількісних одиницях у довгостроковій перспективі | ■ | | |
| | Вплив на показники соціального розвитку певної території | | ■ | |
| | Вплив на показники економічного розвитку певної території | | | ■ |
| | Вплив на якість обслуговування населення та суб'єктів підприємництва | ■ | | ■ |

Зауважимо, що запровадження класифікації бюджетних програм за групами (категоріями) може бути доволі легко реалізовано і в межах наявної системи планування та виокремлення видатків бюджету, зокрема, шляхом виділення бюджетних програм, які мають перспективний характер. Але без імплементації цієї системи у запропоновану модель бюджету розвитку, вона не матиме суттєвих зрушень в удосконаленні бюджетного процесу та набуде переважно інформаційного характеру.

### *Визначення видатків на розвиток відповідно до запропонованої моделі*

Запровадження нової класифікації бюджетних програм відповідно до їх спрямованості та характеру потребує перегляду термінів "*видатки розвитку*" та "*витрати розвитку*". Оскільки перегляд цієї термінології має базуватися зовсім на інших підходах, ніж ті, що існують зараз, пропонується скасувати існуючі визначення та визначити новий термін "видатки на розвиток" таким чином (рис. 24).

Видатки на розвиток – це загальний обсяг фінансових коштів, передбачених для фінансування бюджетних програм, які мають перспективний характер, бюджетів розвитку місцевих бюджетів та субвенцій на виконання інвестиційних проектів за винятком тих, що спрямовуються до бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

У цьому випадку обсяг коштів бюджету розвитку місцевого бюджету характеризуватиме спрямованість місцевого бюджету на економічний розвиток, а загальний обсяг коштів, виділених на реалізацію бюджетних програм, які мають перспективний характер і визначаються відповідно до наведених критеріїв, бюджетів розвитку місцевих бюджетів та субвенцій на виконання інвестиційних проектів за винятком тих, що спрямовують-

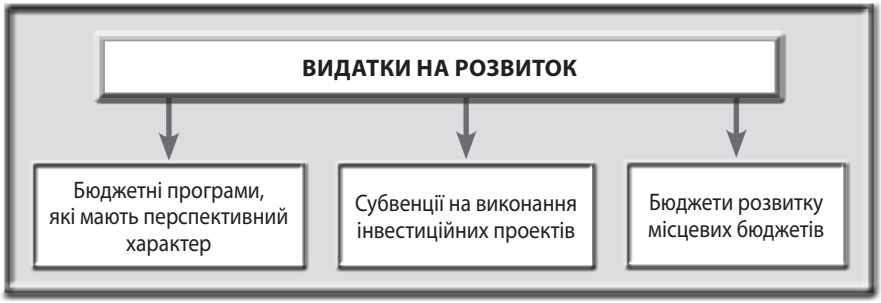



**Рис. 24. Складові видатків на розвиток**

ся до бюджетів розвитку місцевих бюджетів, – спрямованість фінансової політики держави на забезпечення економічного зростання.

Запровадження такої класифікації бюджетних програм надає досить широкі можливості для аналізу обсягів і структури таких видатків та їх відповідності загальнодержавним пріоритетам і напрямам, які є дозволеними відповідно до норм СОТ/ЄС.

Водночас, розглядаючи видатки на розвиток згідно з економічною класифікацією, можна зробити висновок про їх структуру (частка в них капітальних та поточних видатків тощо), у відповідності з функціональною класифікацією – про функції, на реалізацію яких вони спрямовані.

Якщо розділити бюджетні програми та субвенції, а також видатки, які здійснюються за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів, за напрямами відповідно до мети, на реалізацію якої вони спрямовані, можна зробити висновок про спрямованість видатків на розвиток, а отже й державного бюджету, на реалізацію загальнодержавних пріоритетів та оцінити вагові коефіцієнти реалізації того чи іншого пріоритету, а також їх відповідність нормам і принципам СО/ЄС (рис. 25)

### *Забезпечення відповідності видатків на розвиток загальнодержавним пріоритетам*

Питання важливості визначення загальнодержавних пріоритетів у реалізації стратегії прискореного економічного розвитку постійно обговорюється науковцями. Так, на думку **В. М. Гейця,** "*вирішальна роль при визначенні того, які економічні перетворення є необхідними, належить системі пріоритетів, якої тримається виконавча влада*" [48, с. 44]. Ця думка підтримується у [307], де зазначається, що "*стратегія економічного зростання в цілому має спиратися на механізми централізованого вибору пріоритетів та індикативне планування.* " [307, с. 29]. Існують й інші думки з цих питань. Так, наприклад, російські науковці **В. Попов** та **В. Полтерович** вважають, що "*політика стимулювання росту не обов'язково передбачає попереднє встановлення пріоритетів. Вона має базуватися на системі інститутів, які забезпечують вироблення ефективних стратегій у процесі взаємодії держави, бізнесу і суспільства.* " [242, с. 22]. На нашу думку, система інститутів, які забезпечують вироблення ефективних стратегій, є одним з ключових питань, що потребує особливої уваги. Водночас за умов відсутності загальнодержавних пріоритетів та обмеженого обсягу державних ресурсів, вести мову про ефективну стратегію стимулювання економічного зростання не є можливим. Система пріори-

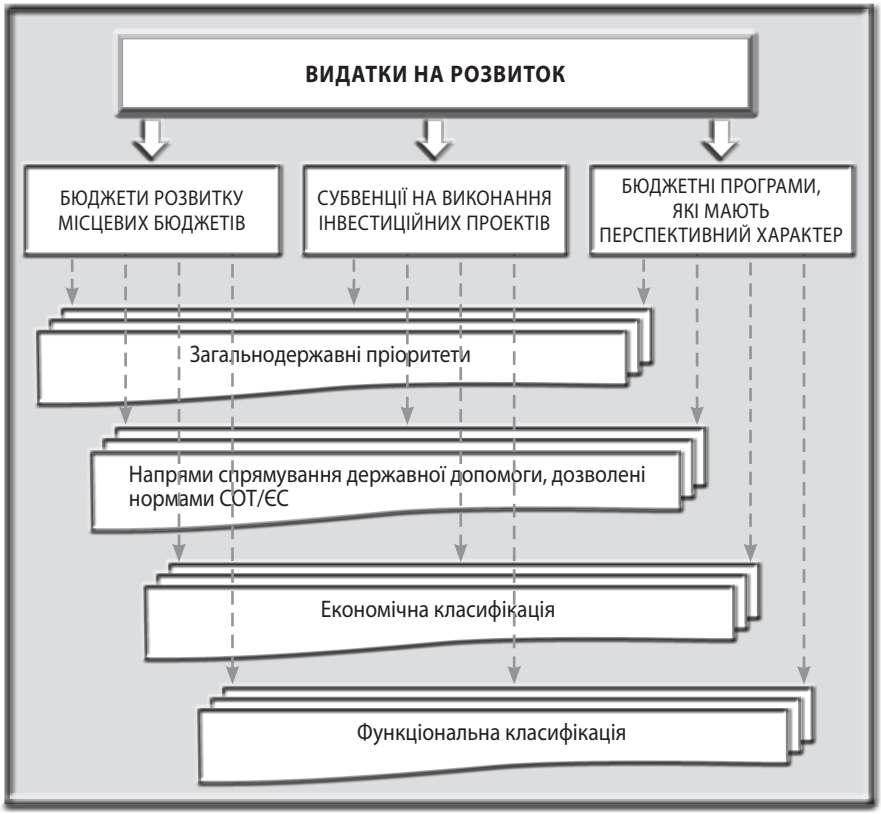



**Рис. 25. Аналіз структури та спрямованості видатків на розвиток**

тетів здебільшого визначає як спрямованість економічної та соціальної політики держави, так і темпи економічного розвитку. Врешті-решт система пріоритетів дає змогу зорієнтуватися і бізнесу, і суспільству у тенденціях розвитку країни на середньо- та довгострокову перспективу, визначає певну систему координат, яка допомагає будувати власну стратегію розвитку.

На сьогодні в Україні немає довгострокової програми соціально-економічного розвитку, немає й затверджених відповідним чином пріоритетів. Значною мірою це пов'язано з політичною нестабільністю останніх років. До речі, зараз з'являються певні ознаки формування системної соціально-економічної політики на довгострокову перспективу, розпочався

процес розробки довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України. За цих умов потребують удосконалення механізми планування і виконання бюджету з огляду на їх відповідність довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку та визначених у ній пріоритетам.

Важливим елементом реалізації цього процесу є удосконалення системи підготовки та втілення у життя прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку країни. Донині цей процес хоч і був нормативно врегульованим, але містив певні неузгодженості, зокрема між формуванням, контролем за виконанням і переглядом державних цільових програм та розробкою стратегії соціально-економічного розвитку, між формуванням, контролем за виконанням і переглядом бюджетних програм та державними цільовими програмами тощо. Це обумовило наявність великої кількості державних цільових програм, більшість з яких не відповідає сучасним завданням соціально-економічної політики, дублюють одна одну, не мають порівняльних характеристик щодо їх важливості з огляду на ситуацію, яка склалася, та фінансуються безсистемно та розпорошено. Наслідком цього є недосконалість планування бюджетних програм, неможливість співставити їх з певними державними цільовими програми та загальнодержавними пріоритетами, а отже, недостатня відповідальність за результати їх виконання.

Останнім часом зроблено певні позитивні кроки у врегулюванні цих проблем, зокрема, прийнято Концепцію удосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України [273].

Метою прийняття цього документа є запровадження стратегічного планування роботи органів виконавчої влади, яке передбачає здійснення заходів з розроблення прогнозних документів, підготовки, реалізації та контролю за виконанням програмних документів, що визначають цілі соціально-економічного розвитку держави та шляхи їх досягнення. Координацію роботи з удосконалення методології стратегічного планування відповідно до цієї Концепції покладено на Міністерство економіки України.

Відповідно до Концепції (рис. 26) *довгострокові прогнозні і програмні документи* визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки і соціальної сфери; *середньострокові прогнозні і програмні документи* розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей; *короткострокові прогнозні і програмні документи* розробляються

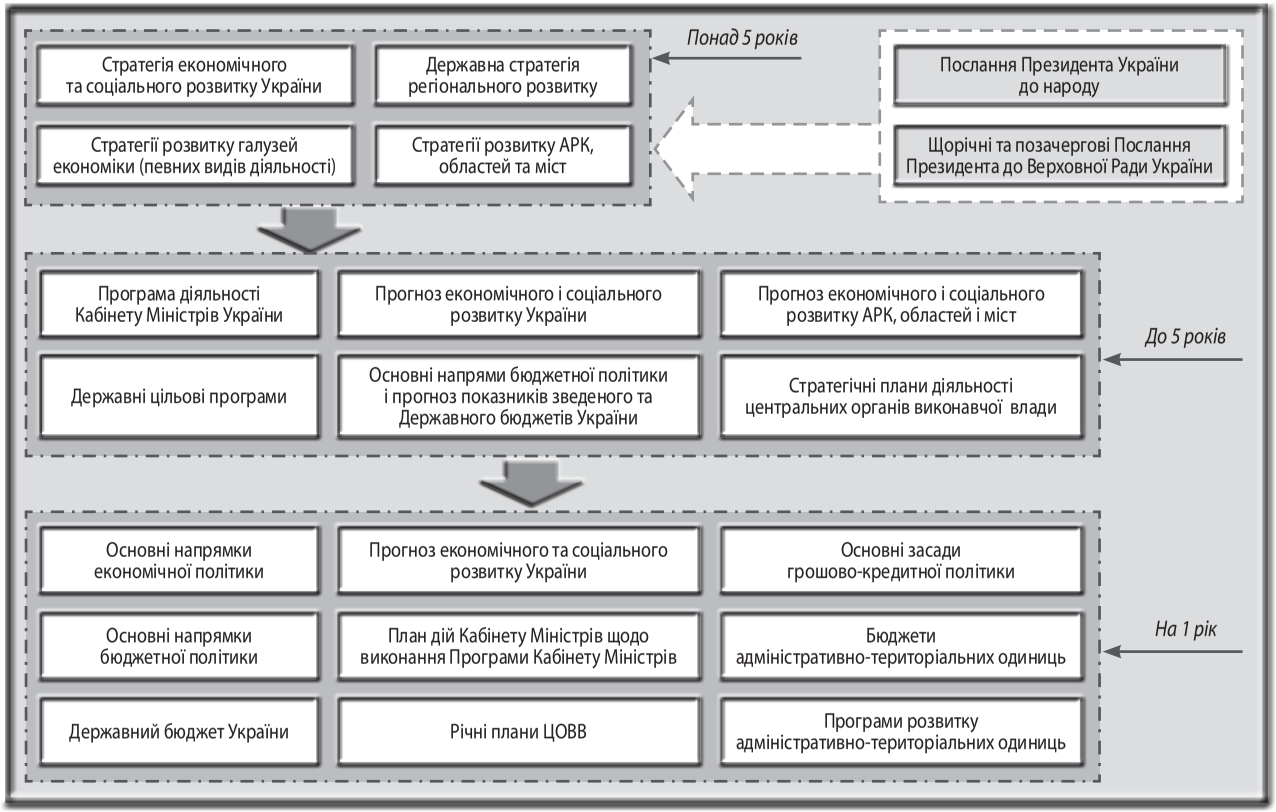



**Рис. 26. Структура підготовки програмних документів відповідно до Концепції удосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України**

на основі середньострокових документів і визначають цілі, умови соціально-економічного розвитку та відповідні заходи на наступний рік.

Окремим видом програмних документів визначені:

– Послання Президента України до народу,
– щорічні та позачергові Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

**На довгостроковий період** (понад п'ять років) розробляються проекти:

– стратегії економічного та соціального розвитку України;
– державної стратегії регіонального розвитку;
– регіональних стратегій розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя;
– стратегій розвитку галузей економіки (сфер діяльності) (у разі необхідності).

*Стратегія економічного та соціального розвитку України* – це документ, у якому визначаються *пріоритети, стратегічні цілі*, структурні пропорції економіки і соціальної сфери та напрями державної політики.

*Стратегія розвитку галузі економіки* (сфери діяльності) – документ, у якому на основі прогнозу тенденцій розвитку відповідних ринків і напрямів науково-технічного прогресу визначаються довгострокові цілі та пріоритети розвитку галузі економіки (сфери діяльності), заходи, спрямовані на їх досягнення, та ресурси, необхідні для здійснення таких заходів.

*Стратегія економічного та соціального розвитку України, державна стратегія регіонального розвитку і регіональні стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя* корегуються один раз на п'ять років з подовженням терміну на наступні п'ять років.

У разі потреби за рішенням Кабінету Міністрів України можуть розроблятися інші стратегічні документи.

**На середньостроковий період** (до п'яти років) розробляються проекти:

– програми діяльності Кабінету Міністрів України;
– прогнозу економічного та соціального розвитку України;
– прогнозу економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (за рішенням місцевих органів влади);
– Основних напрямів бюджетної політики і прогнозу показників зведеного та Державного бюджетів України;
– державних цільових програм;
– стратегічних планів роботи центральних органів виконавчої влади.

*Стратегічний план роботи центрального органу виконавчої влади* – це розроблений на основі стратегій розвитку відповідних галузей еконо-

міки (сфер діяльності) документ, який визначає завдання такого органу, заходи щодо їх здійснення (з визначенням ресурсів, відповідальних за виконання, термінів) та очікувані результати.

**На короткостроковий період** (один рік) розробляються проекти:

– основних напрямів економічної політики України;
– прогнозу економічного та соціального розвитку України;
– основних засад грошово-кредитної політики на наступний та подальші роки;
– основних напрямів бюджетної політики;
– Державного бюджету України;
– Плану дій Кабінету Міністрів України щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
– річних планів роботи центральних органів виконавчої влади;
– бюджетів адміністративно-територіальних одиниць;
– програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Для реалізації Концепції необхідно розробити і подати до Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до:

– Бюджетного кодексу України, зокрема з питань удосконалення формування бюджету за програмно-цільовим методом;
– Законів України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України";
– Законів України "Про державні цільові програми", "Про Національний банк України".

Необхідно також:

– визначити структуру прогнозних і програмних документів та порядок їх розроблення;
– підготувати і затвердити порядок розроблення та виконання державних цільових програм;
– рекомендувати Національній академії державного управління при Президентові України ввести з 2007/08 навчального року до програм професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування вивчення питань стратегічного планування [273].

Прийняття цієї Концепції можна вважати кроком уперед у напрямку систематизації діяльності з формування програмних документів, які мають стратегічний характер. Позитивним є запровадження формування основних напрямів бюджетної політики та стратегічних планів діяльності органів центральної виконавчої влади на середньостроковий період. Водночас зауважимо, що цей документ, як і інші програмні документи та бюджетні програми,

заснований на поділі програм і проектів за галузевим та регіональним принципом. На нашу думку, при формуванні певних програм та аналізі їх виконання, зокрема тих, що стосуються запровадження нових наукомістких технологій, необхідно також передбачити їх структуризацію відповідно до технологічних засад, на яких вони реалізуються, наприклад, належності отриманих від їх виконання результатів певним технологічним укладам, що є надзвичайно важливим при плануванні, формуванні та контролі за виконанням тих бюджетних програм, які належать до введеної нами категорії "видатки на розвиток" і є важливим в умовах необхідності реалізації стратегії прискореного економічного розвитку, на яку сьогодні має орієнтуватися Україна.

Дискусійним і серед науковців, і серед урядовців лишається питання доцільності селективної підтримки певних галузей або видів діяльності та вибору форм такої підтримки. Цікавими у цьому контексті є висновки, зроблені російськими науковцями **В. Поповим** *та* **В. Полтеровичем** [242], які, зокрема, вважають, що "*на різних стадіях модернізації економіки (залежно від інституціонального та культурного середовища) ефективними виявляються різні інструменти і методи стимулювання*". Вони уявляють процес економічного розвитку як послідовність стадій, що змінюють одна одну [242, с. 20]:

"1) *початкова стадія модернізації (індустріалізації):*
   – *завдання переоснащення внутрішнього виробництва, активного запозичення технологій;*
   – *політика стимулювання імпорту інвестиційних товарів, субсидії імпортерам обладнання, високий рівень запозичень, обмеження імпорту кінцевої продукції;*
2) *стадія ініціювання експортоорієнтованого росту:*
   – *першорядне завдання – вихід на зовнішній ринок, створення ринкової інфраструктури, поступова децентралізація економіки;*
   – *використання селективних та неселективних інструментів промислової політики для стимулювання експорту та обмеження імпорту: індикативне планування, державні програми технічної реконструкції, підтримка великих підприємств, заниження реального валютного курсу за рахунок накопичення золотовалютних резервів, надання пільгових кредитів, пряме субсидування, жорстке регулювання ринків;*
3) *стадія стимулювання прискореного економічного розвитку:*
   – *зменшення прямого втручання держави в економіку;*
   – *заміщення селективних інструментів неселективними, поступове зниження бар'єрів на шляху імпорту та експорту, підтрим-*

*ка малих підприємств, регулювання ринку капіталу, залучення інвестицій;*

4) *стадія розвиненого ринку:*

– *уникнення інструментів селективної промислової політики;*

– *застосування "принципу контрциклічності" – посилення втручання в економіку на стадії спаду та послаблення – у періоди сприятливої кон'юнктури".*

На думку цих науковців, забезпечення прискореного економічного зростання потребує своєчасного вибору тієї чи іншої політики підтримки галузей та певних видів діяльності, а також визначення форм такої підтримки залежно від того, на якій стадії перебуває країна.

Якщо брати за основу такі підходи, то сьогодні Україна, яка перебуває на стадії ініціювання експортоорієнтованого зростання, має використовувати селективні та неселективні інструменти промислової політики для стимулювання експорту та обмеження імпорту, а також якісної зміни структури експорту та імпорту. Це потребує удосконалення бюджетних механізмів наданння такої підтримки з метою забезпечення економічного зростання.

Запропонована нами модель, яка ґрунтується на формуванні видатків на розвиток на базі бюджетних програм, відповідає цій меті та дає змогу здійснювати аналіз відповідності видатків на розвиток загальнодержавним пріоритетам як на етапі їх планування, так і за результатами їх виконання. Механізм запровадження системи планування видатків на розвиток, починаючи з формування довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку відповідно до запропонованої нами моделі, наведений на рис. 27.

Водночас, окрім запровадження нової програмної класифікації, з метою удосконалення цього аналізу необхідно провести подальші дослідження щодо методичних засад ранжирування пріоритетів шляхом визначення для кожного з них вагових коефіцієнтів, які мають враховуватися при плануванні видатків бюджету.

Що стосується забезпечення відповідності державної підтримки, яка надається через бюджет на реалізацію соціальних та економічних програм, нормам СОТ/ЄС, то тут можуть бути застосовані два підходи. Перший передбачає розподіл бюджетних програм і субвенцій за напрямами, що відповідають нормам СОТ/ЄС, та тих, що таким напрямам не відповідають. Другий підхід передбачає визначення відповідності державної підтримки принципам, які відповідають законодавству ЄС та нормам СОТ, на етапі формування пріоритетів та державних цільових програм.

Сьогодні на концептуальному рівні обговорюється питання про вивчення доцільності запровадження програмно-цільового методу плану-

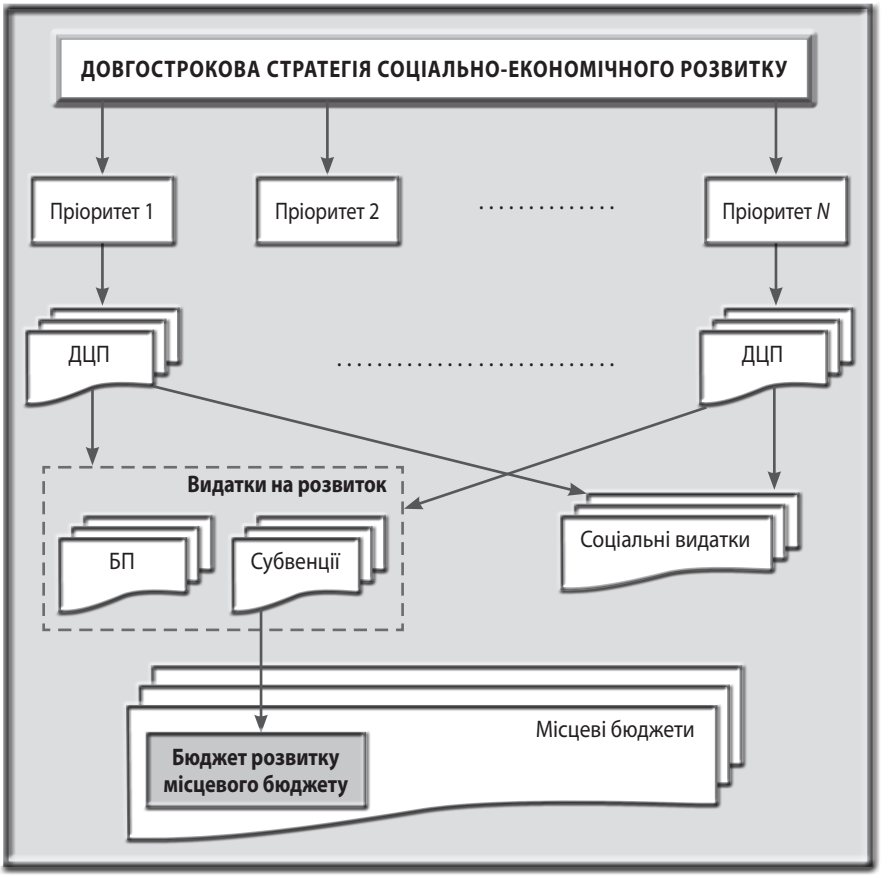



**Рис. 27. Механізм забезпечення відповідності видатків на розвиток загальнодержавним пріоритетам**

вання бюджету на місцевому рівні та можливої етапності реалізації цього завдання. На нашу думку, якщо дотримуватися принципу уніфікації процесів планування видатків на розвиток на загальнодержавному та місцевому рівнях і забезпечення контролю за їх ефективністю та результативністю, перехід до застосування ПЦМ на рівні місцевих бюджетів варто розпочинати саме з планування програм, які фінансуватимуться за рахунок коштів бюджету розвитку, що буде найзрозумілішим та найлогічнішим на сучасному етапі.

❋ ❋ ❋

Формування механізму бюджету розвитку в Україні перебуває на стадії становлення, і якщо на місцевому рівні він більш-менш врегульований законодавством і є зрозумілим і процедурно, і інституційно, то на загальнодержавному рівні це питання не визначено а ні концептуально, а ні термінологічно.

Аналіз напрацювань українських вчених та чинної законодавчої бази не дає змоги навіть узагальнено описати модель бюджету розвитку на загальнодержавному рівні, а тому дає підстави зробити висновок про те, що на сьогодні бюджетний механізм економічного зростання в Україні не сформований. Існують лише певні елементи цього механізму у вигляді моделі бюджету розвитку місцевих бюджетів, а також підходів до формування видатків та витрат розвитку як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Недосконалою є система управління видатками, спрямованими на економічний розвиток, та контроль за їх відповідністю стратегічним цілям і завданням, що ставляться перед державою.

Закріплене чинним законодавством визначення термінів "видатки розвитку" та "витрати розвитку" не відповідає сутності цього поняття, засновано на постатейній основі, що суперечить принципам програмно-цільового методу та не відображає реального стану справ щодо спрямованості бюджету на економічний розвиток. На наш погляд, його варто переглянути із застосуванням принципів, притаманних ПЦМ, перейшовши від постатейної класифікації видатків до їх програмної класифікації. З цією метою запропоновано запровадити нову класифікацію бюджетних програм, розподіливши їх на категорії:

– програми, які спрямовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів на виконання ними визначених законодавством завдань або "*видатки на державне управління*";
– програми, які спрямовані переважно на реалізацію соціальних завдань або "*соціальні видатки*";
– програми, які спрямовані переважно на економічний розвиток або "*видатки на розвиток*".

Такий поділ бюджетних програм на групи (категорії) дасть змогу системно і більш виважено підійти до оцінки їх результативних показників та визначення порядку використання коштів, спрямованих на реалізацію бюджетних програм та субвенцій з урахуванням їх спрямованості та характеру. Це також допоможе владі і суспільству чітко уявити, наскільки бюджет на відповідний рік спрямований на завдання забезпечення економічного розвитку або соці-

альну підтримку; визначитися з вартістю, а отже якістю та ефективністю функціонування системи державного управління: чи відповідає вартість утримання влади рівню послуг, які від неї отримує суспільство. Наявність цієї інформації стане поштовхом до прийняття ефективних управлінських рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях, надасть громадськості інформацію про ефективність та пріоритети витрачання державних коштів.

Вивчення досвіду формування бюджетної політики економічного зростання у багатьох країнах світу дало змогу сформувати такі принципи, які варто врахувати при удосконаленні бюджетного процесу в Україні.

1. Відокремлення планування, фінансування та моніторингу поточних видатків від видатків, які мають перспективний характер, шляхом запровадження механізму, який унеможливлює "пересування" коштів з видатків, що мають перспективний характер, на поточні видатки як на етапі формування бюджету, так і на етапі його виконання.
2. Сталість видатків, які мають перспективний характер; наявність можливостей планувати та здійснювати такі видатки у довгостроковій перспективі шляхом визначення окремих джерел фінансування видатків, які мають перспективний характер.
3. Спрямування дефіциту бюджету лише на фінансування видатків, які мають перспективний характер.
4. Відповідність напрямів видатків, які мають перспективний характер, загальнодержавним пріоритетам, визначеним у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку.
5. Відповідність напрямів та принципів здійснення видатків, які мають перспективний характер, нормам СОТ та ЄС.
6. Застосування уніфікованих підходів та принципів до фінансування видатків перспективного характеру, які здійснюються на загальнодержавному та місцевому рівнях.

За результатами проведеного дослідження з питань удосконалення бюджетного механізму економічного зростання пропонується модель бюджету розвитку для застосування її в бюджетному процесі в Україні, яка передбачає внесення певних концептуальних змін в організацію бюджетного процесу і складається з такого:

1. Визначення бюджету розвитку державного бюджету як складової спеціального фонду державного бюджету та запровадження планування і обліку надходжень та видатків бюджету розвитку державного бюджету на рівні окремого документа, який має формуватися як Додаток до державного бюджету на відповідний рік та затверджуватися Верховною Радою України.

2. Перегляд джерел формування загального та спеціального фондів державного бюджету шляхом введення до джерел формування спеціального фонду державного бюджету з подальшим їх спрямуванням до бюджету розвитку державного бюджету:
   – надходжень від приватизації державного майна (повністю або частково);
   – державних зовнішніх та внутрішніх запозичень;
   – зборів за спеціальне використання природних ресурсів;
   – інших неподаткових надходжень;
   – доходів від операцій з капіталом;
   – коштів від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, грантів та дарунків;
   – коштів, які передаються із загального фонду державного бюджету відповідно до Закону.

   Ці надходження є такими, які за своєю сутністю не повинні спрямовуватися на поточне споживання, а мають використовуватися в інтересах економічного розвитку та забезпечення належними умовами існування майбутніх поколінь.
3. Здійснювати через бюджет розвитку державного бюджету фінансування бюджетних програм, які переважно спрямовані на економічний розвиток, та субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Кошти на реалізацію цих бюджетних програм спрямовуються до відповідних розпорядників бюджетних коштів – органів державного управління, кошти субвенцій на виконання інвестиційних проектів – до бюджетів розвитку місцевих бюджетів, які є складовою спеціальних фондів місцевих бюджетів.
4. Логіка побудови бюджетів розвитку місцевих бюджетів лишається такою самою, яка передбачена чинним законодавством, зокрема Бюджетним кодексом. Необхідно лише переглянути у бік розширення джерела надходжень коштів (наприклад, увівши до них нові податки, такі, як податок на нерухомість, та інші неподаткові надходження) та удосконалити планування видатків, які здійснюються за рахунок коштів бюджету розвитку шляхом застосування програмно-цільового методу.

Запропонована модель відповідає усім сформульованим ключовим принципам.

1. Застосування цієї моделі унеможливлює "переміщення" коштів, які мають бути спрямовані на забезпечення економічного розвитку, на фінансування поточних видатків у процесі формування та виконання

бюджету у тій частині, що забезпечується визначеними законодавством джерелами надходжень до бюджету розвитку державного бюджету. Певне корегування можливе лише за рахунок тих коштів, які планується виділити на субвенції на виконання інвестиційних проектів. Але і це корегування можливе лише на етапі планування видатків та формування бюджету і дуже ускладнено на етапі його виконання.

2. Наявність законодавчо визначених джерел надходжень до бюджету розвитку державного бюджету та бюджетів розвитку місцевих бюджетів забезпечуватиме певну сталість видатків, які мають перспективний характер, та підвищить їх ефективність у довгостроковій перспективі.
3. Законодавчо закріплена обов'язковість спрямування внутрішніх і зовнішніх запозичень держави та органів місцевого самоврядування до бюджетів розвитку стане основою для запровадження в Україні стратегії сталого економічного розвитку та сприятиме пожвавленню інвестиційної діяльності.
4. Побудова на єдиних принципах моделі фінансування видатків перспективного характеру як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні дасть змогу застосовувати уніфіковані та зрозумілі процедури, які забезпечуватимуть її функціонування, а також створить сприятливе середовище для організації інформаційно-аналітичного забезпечення.
5. Перехід до планування та формування бюджетів розвитку на програмній основі полегшить завдання приведення їх у відповідність із загальнодержавними пріоритетами, а також з нормами і принципами СОТ/ЄС.

## 5.2 Інститути розвитку як складова бюджетного механізму економічного зростання в Україні

Як зазначалося, важливість розбудови системи інституцій, які забезпечують вироблення ефективних економічних стратегій, багатьма науковцями вважається ключовою у реалізації стратегій прискореного економічного розвитку. І з цією тезою важко не погодитися. Цілком підтримуємо висловлювання російських науковців **В. Попова** та **В. Полтеровича** про те, що *"…раціональна стратегія економічного управління є функцією економічних, інституціональних та культурних параметрів*

*системи. Найважливіше завдання теорії – виявити, як має змінюватися ця стратегія в процесі економічного зростання*" [242, с. 5] і вважаємо, що будь-яка модель, запропонована для побудови на її основі механізмів економічного зростання, має враховувати інституціональні аспекти її реалізації. Інакше вона залишиться певним теоретичним напрацюванням, яке не можна буде використати на практиці.

Запропонована автором модель організації бюджету розвитку на загальнодержавному та місцевому рівнях є лише одним, хоча і головним, елементом бюджетного механізму економічного зростання, який пропонується для запровадження у бюджетний процес України. Другим за важливістю елементом цього механізму є інституціональна складова, тобто формування системи інституцій та інструментарію, які мають бути задіяні у реалізації цієї моделі, визначення їх місця і ролі у процесах планування бюджетних коштів, що спрямовуються на економічний розвиток, та контролю за їх витрачанням. Найпоширенішим у наукових колах є застосування до таких інституцій терміна "*інститути розвитку*", тому саме він взятий нами за основу у цьому дослідженні.

Оскільки у світі існують як державні, так і приватні інститути розвитку, визначимо поняття державних інститутів розвитку. На нашу думку, це спеціалізовані державні установи (інституційні одиниці в межах державних установ), метою діяльності яких є підтримка реалізації довгострокових суспільно значущих проектів, які сприяють економічному зростанню та підвищенню соціальних стандартів. На відміну від приватних інституцій розвитку, державні інститути зорієнтовані не на максимізацію прибутку від своєї діяльності, а на виконання перспективних завдань у довгостроковій перспективі. Водночас інститути розвитку мають являти не "*джерела державних ресурсів для свідомо збиткових проектів, а каталізатори процесів фінансування пріоритетних секторів, підприємств та сфер бізнесу із залученням ресурсів приватного бізнесу*" [45].

Державні інститути розвитку можна поділити на фінансові інститути розвитку та інші. До перших, на нашу думку, мають належати Національні банки розвитку, Державні венчурні фонди, Фонди розвитку (наприклад, Інвестиційні фонди, Стабілізаційні фонди, Інституції з управління бюджетом розвитку тощо), до інших – різноманітні державні агенції та корпорації розвитку (рис. 28).

Державні інститути розвитку використовують різні форми та інструменти стимулювання економічного розвитку і є важливими елементами у реалізації податкової та бюджетної політики. Це дослідження обмежується розглядом питань, пов'язаних із бюджетною підтримкою економічного

**Рис. 28. Структуризація державних інститутів розвитку**

розвитку і має за мету розглянути такі організаційно-правові форми підтримки: бюджет розвитку державного бюджету, бюджет розвитку місцевого бюджету, Стабілізаційний фонд.

На рис. 29 також наведені такі форми державної підтримки економічного розвитку за рахунок бюджету, як кредитування проектів, які мають загальнодержавне значення та/або відповідають загальнодержавним пріоритетам, на привабливіших, ніж комерційне кредитування, умовах; часткова або повна компенсація відсотків за кредитами; надання державних гарантій за кредитами.

На сьогодні всі ці операції здійснюються безпосередньо через державний бюджет. У запропонованій нами моделі вони також можуть здійснюватися через державний бюджет за видатками бюджету розвитку державного бюджету. Водночас, на нашу думку, доцільніше здійснювати такі форми державної підтримки з використанням інституту Національного банку розвитку, що сприятиме структуризації цього процесу у відповідності з технологіями банківського бізнесу, підвищенню його оперативності та ефективності, дасть змогу уникнути циклічності у фінансуванні (кредитуванні) проектів, характерної для фінансування, що здійснюється в

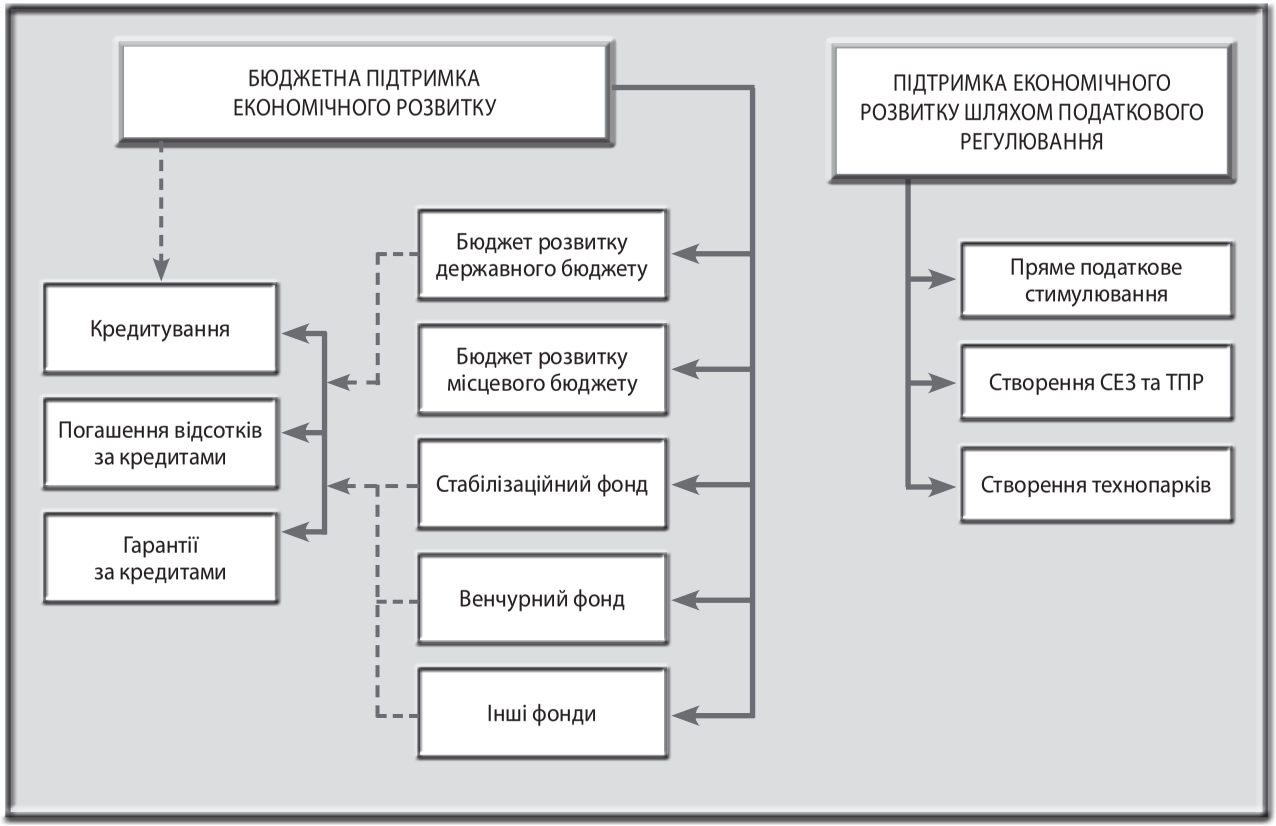



**Рис. 29. Форми фінансової підтримки економічного розвитку**

межах державного бюджету (майже відсутність фінансування відповідних проектів у першому кварталі та переважне їх фінансування у четвертому кварталі бюджетного року).

### *Організаційно-правові форми бюджетної підтримки економічного зростання*

У третьому розділі ми аналізували різні організаційно-правові форми, які так чи інакше використовуються з метою стимулювання економічного зростання: стабілізаційні фонди, інвестиційні фонди, певним чином виділені складові загального або спеціального фондів бюджету у вигляді бюджетів розвитку, банки розвитку тощо.

З огляду на запропоновану нами модель організації бюджетної підтримки економічного розвитку, на нашу думку, необхідно розглянути доцільність запровадження в Україні таких організаційно-правових форм:

– бюджет розвитку державного бюджету;
– бюджет розвитку місцевого бюджету;
– Стабілізаційний фонд.

Окремо слід розглянути доцільність створення в Україні інституційної одиниці, яка, на відміну від наведених, не є складовою бюджетного процесу, але заснована на використанні бюджетних коштів з метою забезпечення економічного зростання, це Національний банк розвитку (або просто Банк розвитку). На наше переконання, запровадження Банку розвитку має стати одним із інструментів реалізації бюджетного механізму економічного зростання в Україні.

Дискусійним є питання створення в Україні Стабілізаційного фонду, хоча докладно це питання в Україні не аналізувалося а ні науковцями, а ні органами виконавчої влади, зокрема Міністерством фінансів України. Створення у 2006 р. Стабілізаційного фонду у складі державного бюджету, а через декілька місяців його ліквідація відбувалися без будь-яких обговорень з громадськістю та науковцями, яким і досі не зрозуміло, з якою метою створювався цей фонд та через що його було ліквідовано. Не зрозумілим залишається і питання про те, яким чином витрачалися кошти, закладені у Стабілізаційний фонд. Можна лише здогадуватися, що підґрунтям для створення такого фонду стала наявність незапланованого значного обсягу коштів, що надійшли від приватизації "Криворіжсталі", та події, які відбуваються у Російській Федерації і завжди викликають в Україні бажання "запозичити" той чи інший інструмент економічного регулювання.

Ознайомлення з досвідом сусідів щодо удосконалення фінансової, як і будь-якої іншої, політики є схвальним. Але запозичення чужого досвіду без докладного аналізу можливостей його використання в Україні, з урахуванням існуючої соціально-економічної ситуації, природних і людських ресурсів тощо, у багатьох випадках завдає більше шкоди, ніж користі для держави. Так відбувалося і у випадку зі Стабілізаційним фондом.

Ідея створення стабілізаційних фондів, особливо в умовах проголошення необхідності переходу до стратегії прискореного економічного зростання, є досить вагомою і, зокрема, для нашої країни. Водночас, як було зазначено у нашому дослідженні, у світі існують різні види стабілізаційних фондів, кожен з яких доцільно використовувати за певних умов (наявний ресурсний потенціал, імпортозалежність, структура економіки, структура власності тощо). З огляду на ці фактори та, з урахуванням критичної залежності економіки України від імпортованих енергоресурсів (як їх обсягу, так і цін на них), відсутності навіть потенційних можливостей диверсифікації ключових для держави енергетичних ресурсів на близьку перспективу, надзвичайно високого рівня енергоємності економіки та побутової сфери, створення Стабілізаційного фонду в Україні, на наш погляд, було б доцільним. Такий фонд міг би стати амортизаційним інструментом у разі виникнення незалежних від суб'єктів підприємництва умов господарювання (різке підвищення тарифів на енергоресурси, зменшення постачання окремих енергоресурсів і необхідність їх заміщення тощо) та використовуватися для підтримки суб'єктів підприємництва на період пристосування їх до умов, що раптово склалися. Наявність такого фонду дало б змогу не "метушитися" з підвищенням тарифів без належного їх економічного обґрунтування, яке відбувається внаслідок підвищення цін на імпортований в Україну газ, а надати тимчасову підтримку підприємствам (на зворотній основі, але без виплати відсотків) до моменту встановлення економічно обґрунтованих тарифів та налагодження системи субсидування (адресної підтримки) незахищених верств населення, яку необхідно запровадити внаслідок такого підвищення.

Водночас слід зазначити, що запровадження Стабілізаційного фонду в Україні потребує серйозних досліджень моделі його функціонування та інституцій з управління його коштами, а також нормативного врегулювання питань його функціонування.

Запровадження в Україні бюджету розвитку державного бюджету, удосконалення механізму бюджету розвитку місцевих бюджетів та запровадження Стабілізаційного фонду потребують визначеності з інституціями,

які мають здійснювати управлінські функції щодо них. Серед головних функцій варто назвати такі:

1. Окремий облік надходжень та витрат відповідного фонду / інституційного утворення.
2. Планування діяльності, яка здійснюється за кошти відповідного фонду / інституційного утворення (визначення напрямів використання коштів на коротко- та середньострокову перспективу з урахуванням загальнодержавних пріоритетів економічного розвитку).
3. Безпосереднє управління коштами фонду / інституційного утворення:
   – вибір на базі певних критеріїв проектів для фінансування у формі бюджетних програм;
   – оперативне управління виділенням коштів;
   – контроль за своєчасною реалізацією заходів, передбачених бюджетними програмами;
   – моніторинг результативності виконання бюджетних програм та прийняття за його результатами управлінських рішень.

На нашу думку, у випадку бюджету розвитку державного бюджету та Стабілізаційного фонду зазначені функції мають бути покладені на окремий департамент (управління) у структурі Міністерства фінансів або на окреме інституційне утворення, діяльність якого координується Міністром фінансів. У випадку бюджету розвитку місцевих бюджетів – на окреме управління відповідної місцевої адміністрації, яке є відповідальним за контроль надходжень та використання коштів бюджету розвитку місцевого бюджету. Окремі з наведених функцій (за умов координації їх здійснення відповідним підрозділом Міністерства фінансів), наприклад, розробка пропозицій з питань планування діяльності, яка здійснюється за кошти відповідного фонду; попередній вибір проектів для фінансування та контроль за своєчасною реалізацією заходів, запланованих у проектах, на реалізацію яких виділено фінансування, можуть бути покладені на відповідних розпорядників бюджетних коштів.

На окрему увагу заслуговує питання створення в Україні Банку розвитку як складової реалізації фінансового механізму забезпечення економічного зростання. Як зазначалося, на сьогодні кредитування інвестиційно-інноваційних проектів із залученням бюджетних коштів здійснюється здебільшого через державний бюджет, що за останні роки довело свою неефективність, оскільки кредитування з державного бюджету, як і погашення відсотків за кредитами та надання державних гарантій, здійснюється за процедурами та у терміни, передбачені організацією бюджетного процесу, в якому існує певна циклічність. Як наслідок, неможливо гаран-

тувати ритмічне довгострокове фінансування проектів, що позначається на результатах реалізації проектів, кредитування (компенсація відсотків за кредитами) за якими здійснюється із залученням бюджетних коштів. Певні проблеми виникають і у контролі за своєчасним поверненням коштів, що були надані у кредит, та в організації залогового забезпечення за проектами. Реалізація цих завдань потребує запровадження банківських технологій та інструментарію і не може бути забезпечена на належному рівні в межах бюджетного процесу. Тому зазначені функції слід передати безпосередньо державному Банку розвитку, основною метою діяльності якого має стати підтримка проектів, які мають загальнодержавне значення та/або відповідають загальнодержавним пріоритетам, сприяють залученню інвестиційних ресурсів приватного капіталу у сектори, які мають найвищі пріоритети для держави на певному етапі розвитку.

Для реалізації цього завдання необхідно створити Банк розвитку (рис. 30), законодавчо врегулювавши принципи та правила його діяльності; наповнити його статутний фонд бюджетними коштами; затвердити процедури перерахування коштів бюджету розвитку державного бюджету (та у разі їх створення – коштів Стабілізаційного, венчурного та інших фондів), які можуть використовуватися Банком для надання кредитів під

**Рис. 30. Пропонована структура надходжень та напрямів використання коштів Банку розвитку в Україні**

реалізацію інноваційно-інвестиційних проектів, повного або часткового погашення відсотків за кредитами тощо.

### *Інститути розвитку та особливості організації їх діяльності в Україні*

Основним завданням інститутів розвитку у будь-якій країні є сприяння реалізації загальнодержавних програм і проектів, які відповідають загальнодержавним пріоритетам. Звичайно, до таких проектів належать організація виробництва та експорту високотехнологічної наукомісткої продукції, імпорт передових технологій, підтримка науково-дослідної та науково-виробничої діяльності, впровадження у виробництво нових сучасних технологій, підтримка створення та розвитку високотехнологічних виробництв, підтримка малого та середнього бізнесу.

Задля підтримки проектів у цих сферах діяльності держава із залученням інститутів розвитку здійснює операції, які можна згрупувати таким чином (табл. 19) [354].

На сьогодні в Україні майже відсутні інститути розвитку. До них належать лише Міністерство економіки та Міністерство фінансів, які не мають у своїх структурах окремих департаментів (підрозділів), що опікуються завданнями сприяння економічному розвитку, та Державне агентство України з інвестицій та інновацій.

Основними завданнями **Міністерства економіки України** як державного інституту розвитку є такі [354]:

– участь у формуванні державної політики економічного і соціального розвитку України, розроблення механізмів її реалізації, прогнозів економічного і соціального розвитку на середньо- та короткостроковий періоди та відповідних програмних документів;
– створення сприятливих економічних умов для функціонування суб'єктів господарювання усіх форм власності, розвитку ринкових відносин, конкурентного середовища, участь у реалізації антимонопольної політики;
– участь у формуванні державної регіональної політики, організація роботи, пов'язаної з її проведенням;
– забезпечення проведення єдиної зовнішньої політики, державної економічної політики у питанні інтеграції України у світову економіку, здійснення економічного та соціального співробітництва з Європейським Співтовариством;

*Таблиця 19*

**Операції, які здійснюються державними інститутами розвитку**

| Операція | Банк розвитку | Венчурний фонд | Фонди розвитку | | Агентства розвитку | Профільні міністерства (фінансів, економіки тощо) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Бюджет розвитку | Стабілізаційний фонд | | |
| 1. Кредитування проектів інноваційно-інвестиційного спрямування | ■ | | | | | |
| 2. Експертиза проектів для залучення бюджетних коштів | | ■ | ■ | ■ | ■ | |
| 3. Організація фінансування проектів інноваційно-інвестиційного спрямування за рахунок бюджету | | | ■ | | | |
| 4. Надання кредитів (компенсація відсотків, надання гарантій) на фінансування проектів інноваційно-інвестиційного спрямування | ■ | | | | | |
| 5. Надання спеціалізованих фінансових послуг, спрямованих на зниження ризиків | ■ | | | | ■ | |
| 6. Обслуговування рахунків у межах реалізації проектів | ■ | | ■ | ■ | | |
| 7. Попередження політичних ризиків та непередбачуваних обставин | | | | | | ■ |
| 8. Надання консультаційних послуг отримувачам бюджетних коштів | | | | | ■ | ■ |
| 9. Сприяння суб'єктам підприємницької діяльності, які беруть участь у реалізації проектів за державні кошти, у просуванні їх продукції за межі країни | | | | | | ■ |

– участь у формуванні та реалізація державної політики у сфері взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями, економічними угрупованнями, відповідними міждержавними і регіональними організаціями, у тому числі кредитно-фінансовими установами інших держав, координація роботи, пов'язаної із залученням міжнародної технічної допомоги;
– розроблення стратегії і механізмів реалізації державної структурної, інвестиційної та інноваційної політики;
– забезпечення реалізації державної цінової політики;
– участь у формуванні політики управління державним сектором економіки;
– участь у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері економічної безпеки та детінізації економіки.

Також відповідно до зазначеного Положення Міністерство економіки здійснює такі повноваження:

– формує та подає Міністерству фінансів України проект переліку програм, які пропонуються до фінансування у відповідному бюджетному періоді;
– забезпечує економічне обґрунтування окремих статей доходів та видатків державного бюджету, зокрема щодо фінансування закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб, фінансування капітальних вкладень;
– у межах своєї компетенції бере участь у формуванні та реалізації бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної та митно-тарифної політики;
– бере участь у підготовці пропозицій щодо визначення обсягів бюджетного фінансування наукової і науково-технічної діяльності;
– розробляє разом з Міністерством фінансів України прогноз зведеного балансу фінансових ресурсів держави.

**Міністерство фінансів України** як державний інститут розвитку здійснює такі функції:

– макроекономічне прогнозування та стратегічне бюджетне планування (розробка стратегії розвитку державних фінансів, розробка Основних напрямів бюджетної політики та прогнозних бюджетних показників, участь у розробці грошово-кредитної політики та державної програми економічного і соціального розвитку, становлення системи середньострокового бюджетного планування, впровадження програмно-цільового методу бюджетного планування тощо);

– складання проекту закону про державний бюджет (планування доходів та видатків державного бюджету, отримання та аналіз бюджетних запитів, визначення граничних обсягів видатків, розгляд паспортів бюджетних програм тощо);
– управління міжбюджетними відносинами (координація дій учасників бюджетного процесу, удосконалення формульного підходу до розрахунку міжбюджетних трансфертів, визначення обсягів міжбюджетних трансфертів та граничних обсягів видатків місцевих бюджетів, підготовка розпису державного бюджету у частині міжбюджетних трансфертів, моніторинг виконання місцевих бюджетів, підготовка звітних та аналітичних матеріалів щодо виконання місцевих бюджетів за доходами та трансфертами, участь у реалізації стратегії регіонального розвитку);
– управління державним боргом (розробка та забезпечення реалізації стратегії внутрішніх та зовнішніх запозичень, погашення і обслуговування державного боргу, підтримка інвестиційного іміджу України);
– організація державного фінансового контролю;
– участь в управлінні міжнародною фінансовою допомогою (співпраця з міжнародними фінансовими організаціями, моніторинг, координація роботи з міжнародної технічної, гуманітарної допомоги, забезпечення міжнародного співробітництва в укладанні угод з питань соціально-економічного, науково-технічного розвитку).

**Державне агентство України з інвестицій та інновацій** (Держінвестицій України) створено відповідно до Указу Президента України від 30 грудня 2005 р. № 1873/2005 [351]. Діяльність цього агентства спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Держінвестицій України визначено спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності, який виконує в тому числі такі завдання:
– подає пропозиції щодо формування державної інвестиційної та інноваційної політики;
– готує та подає до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, державних інвестиційних програм та необхідних бюджетних коштів для їх кредитування;
– бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету України та Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
– організовує відповідно до законодавства проведення експертиз інвестиційних та інноваційних програм і проектів;

– здійснює у межах своєї компетенції супроводження та фінансування інвестиційних та інноваційних програм і проектів;
– формує інформаційні бази даних про інвестиційні та інноваційні програми і проекти;
– готує відповідно до законодавства пропозиції щодо запровадження спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності;
– здійснює державну реєстрацію інноваційних проектів і веде Державний реєстр інноваційних проектів;
– готує і подає до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення спеціалізованих державних інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки інноваційних програм і проектів, розробляє статути (положення) про ці установи;
– бере участь в організації навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки фахівців у цій сфері.

Аналіз функцій та повноважень означених інститутів розвитку з питань реалізації державної політики економічного зростання свідчить про їх недостатню інституційну спроможність вирішувати питання у цій сфері. Значною проблемою на сьогодні є відсутність у Міністерстві фінансів та Міністерстві економіки окремих підрозділів, до повноважень яких належить забезпечення політики економічного зростання в Україні шляхом формування державної політики у цій сфері, планування фінансових ресурсів під реалізацію загальнодержавних пріоритетів, здійснення моніторингу реалізації державних цільових та бюджетних програм тощо.

Що стосується Державного агентства України з інвестицій та інновацій, то функції та повноваження, що на нього покладені, на наш погляд, потребують конкретизації та синхронізації із функціями у сфері забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку, що здійснюються профільними міністерствами.

У межах запропонованої нами моделі бюджету розвитку функції існуючих державних інститутів розвитку потребують удосконалення. Крім того, з огляду на висновки, здійснені у цьому дослідженні, доцільним є створення Національного банку розвитку, метою якого стане фінансування інноваційно-інвестиційних проектів, що мають загальнодержавне значення та/або реалізують загальнодержавні пріоритети (рис. 31).

❋ ❋ ❋

Розбудова системи інституцій, що забезпечують виробленння ефективних економічних стратегій, є одним з ключових питань у реалізації

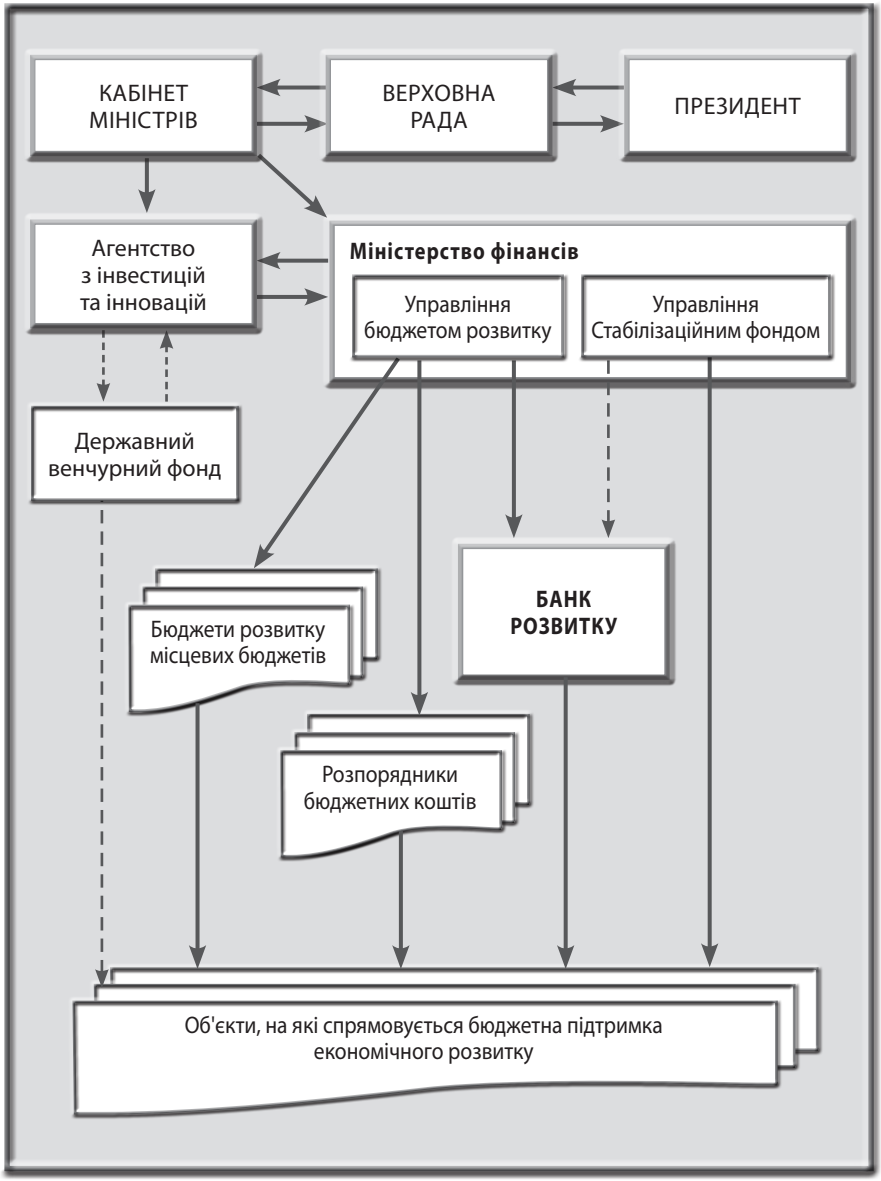



**Рис. 31. Інституційна модель організації фінансової підтримки економічного зростання в Україні**

стратегії прискореного економічного розвитку та важливим елементом бюджетного механізму економічного зростання. У цьому контексті важливо визначитися з інституціями, що будуть задіяні у формуванні та супроводженні програм соціально-економічного розвитку та забезпечені їх належного фінансування, їх місцем і роллю у виборі пріоритетних напрямів державної підтримки, плануванні бюджетних коштів, що спрямовуються на економічний розвиток тощо, функціями та повноваженнями. З огляду на мету існування таких інституцій до них застосовується термін "інститути розвитку", який використовується і в цьому дослідженні.

Удосконалення бюджетного механізму економічного зростання відповідно до наданих у дослідженні пропозицій потребує визначеності з наявними або створюваними інститутами розвитку, на які мають бути покладені такі функції щодо управління бюджетом розвитку державного бюджету, бюджетами розвитку місцевих бюджетів та Стабілізаційним фондом (у разі його створення):

1. Окремий облік надходжень та витрат відповідного фонду / інституційного утворення.
2. Планування діяльності, що здійснюється за кошти відповідного фонду / інституційного утворення (визначення напрямів використання коштів на коротко- та середньострокову перспективу з урахуванням загальнодержавних пріоритетів економічного розвитку).
3. Безпосереднє управління коштами фонду / інституційного утворення:
   – вибір на базі певних критеріїв проектів для їх часткового або повного фінансування за рахунок бюджетних коштів;
   – оперативне управління виділенням коштів;
   – контроль за своєчасною реалізацією заходів, передбачених відповідними бюджетними програмами;
   – моніторинг результативності виконання бюджетних програм та прийняття за його результатами управлінських рішень.

На сьогодні в Україні майже відсутні інститути розвитку. До них належать лише Міністерство економіки та Міністерство фінансів, що опікуються завданнями сприяння економічному розвитку, та Державне агентство України з інвестицій та інновацій. Аналіз функцій та повноважень означених інститутів розвитку з питань реалізації державної політики економічного зростання свідчить про їх недостатню інституційну спроможність вирішувати складні питання, що виникають у цій сфері, зокрема, ті, що необхідно здійснювати у межах удосконалення бюджетного механізму економічного зростання. Значною проблемою на сьогодні є

відсутність у Міністерстві фінансів та Міністерстві економіки окремих підрозділів, до повноважень яких належить забезпечення політики економічного зростання в Україні шляхом формування державної політики у цій сфері, планування фінансових ресурсів під реалізацію загальнодержавних пріоритетів, здійснення моніторингу реалізації державних цільових та бюджетних програм, що мають перспективний характер, тощо. Що стосується Державного агентства України з питань інвестицій та інновацій, то функції і повноваження, які на нього покладені, на наш погляд, потребують конкретизації та синхронізації із функціями у сфері забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку, які здійснюються профільними міністерствами.

Такі інститути розвитку потребують подальшого розвитку і удосконалення. Так, запровадження бюджету розвитку державного бюджету передбачає створення у структурі Міністерства фінансів окремого департаменту або окремого інституційного утворення, діяльність якого координується Міністром фінансів. У випадку бюджетів розвитку місцевих бюджетів – створення окремих управлінь у структурі відповідної місцевої адміністрації, які мають стати відповідальними за контроль надходжень та використання коштів відповідного бюджету розвитку місцевого бюджету. Окремі з наведених функцій (за умов координації їх здійснення відповідним підрозділом Міністерства фінансів), наприклад, розробка пропозицій з питань планування діяльності, що здійснюється за кошти відповідного інституційного утворення (бюджету розвитку, Стабілізаційного фонду тощо); попередній вибір проектів для фінансування та контроль за своєчасною реалізацією заходів, запланованих у проектах, на реалізацію яких виділені бюджетні кошти, мають бути покладені на Державне агентство України з інвестицій та інновацій та окремих розпорядників бюджетних коштів у межах їх повноважень.

Доцільність запровадження в Україні Стабілізаційного фонду потребує проведення серйозних наукових досліджень з питань визначення оптимальної моделі його функціонування та інституцій з управління його коштами, а також нормативного врегулювання його діяльності.

З метою вирішення питань реалізації в Україні інноваційно-інвестиційної моделі розвитку нагальною потребою є створення Національного банку розвитку, завданням якого стане фінансування інноваційно-інвестиційних проектів, що мають загальнодержавне значення та/або реалізують загальнодержавні пріоритети, оскільки кредитування інвестиційно-інноваційних проектів із залученням бюджетних коштів через державний бюджет довело свою неефективність.

## 5.3 Управління видатками розвитку

Удосконалення моделі бюджету розвитку та її інституціонального забезпечення є одними із ключових завдань процесу розбудови бюджетного механізму економічного зростання в Україні. Водночас цей механізм має містити заходи із забезпечення ефективного управління видатками, які мають перспективний характер, як на етапі їх планування і виконання, так і на етапі моніторингу за здійсненням видатків на розвиток та організацією контролю і звітності за їх виконанням. Відповідні заходи та процедури мають бути вбудовані у запропоновану модель організації участі держави у процесах забезпечення сталого економічного розвитку і запроваджуватися у життя в процесі удосконалення бюджетного механізму економічного зростання.

Проблема ефективності управління фінансовою системою взагалі та видатками розвитку зокрема є однією з найскладніших проблем як у теоретичному, так і у практичному розумінні. Оскільки *"у часи "соціалізму" саме поняття ефективності державних фінансів не існувало"* [64, с. 32], підходи, що використовуються для забезпечення ефективності витрачання коштів в Україні і дотепер здебільшого мають контролюючий, а не запобіжний характер, що викликає адміністративні труднощі і не є ефективним з погляду необхідності залучення широкого кола "контролерів".

За спостереженнями російського науковця **С. Лушина,** *"одна з проблем визначення ефективності державних видатків полягає в тому, що принципове рішення про здійснення цих видатків приймають одні люди і установи, а фактично витрачають ці гроші інші"* [64, с. 163]. *"Бюджетні кошти для всіх їх кінцевих отримувачів – гроші "не свої", вони державні, тобто в цій конкретній ситуації "чужі", тому той, хто їх витрачає, може й не намагатися найефективніше їх використовувати. Для нього важливіше їх просто витратити у відповідності з існуючими правилами, ніж домагатися їх найефективнішого використання"* [64, с. 164]. Наведена ознака бюджетного фінансування значно ускладнює можливості організації ефективного використання бюджетних коштів. З одного боку, Міністерству фінансів як головній установі з питань формування та виконання бюджету надзвичайно складно проаналізувати ефективність витрачання бюджетних коштів за усіма сферами економічної діяльності, до яких вони спрямовуються. З другого боку, як зазначалося, розпорядники бюджетних коштів, які складають проекти бюджетних програм, зацікавлені отримати якнайбільше коштів задля їх реалізації і не мають стимулів щодо їх ефективного використання. Така ситуація потребує визначення чітких, зрозу-

мілих процедур аналізу бюджетних програм на етапі їх формування, визначення відповідності загальнодержавним пріоритетам, здійснення попередньої експертизи за участі Міністерства економіки, Агентства з інновацій та інвестицій, Агентства з енергозбереження, громадськості тощо, підвищення прозорості процесу формування видатків на розвиток.

Важливим питанням щодо необхідності ефективного використання бюджетних коштів є оцінка та співставлення окремих видатків за їх "важливістю" для суспільства. Це питання постає не лише щодо видатків на розвиток, але й стосовно соціальних видатків та видатків на державне управління. Підходи до співставлення бюджетних програм по кожній з цих категорій (груп) мають бути єдиними. Водночас критерії, які використовуватимуться для оцінювання категорій програм, значно відрізнятимуться.

Ще однією особливістю визначення ефективності бюджетного фінансування є те, що "*…не існує єдиного узагальнюючого показника ефективності витрат всіх бюджетних коштів. Ця ефективність може бути якоюсь мірою встановлена лише за конкретними напрямами витрачання коштів, оскільки певний результат (ефект) витрачання коштів специфічний у кожній сфері суспільної діяльності. Бюджет як засіб управління не може бути складений оптимально (за єдиним критерієм), але він може бути раціоналізований, може бути підвищена його ефективність за рахунок упорядкування фінансування за окремими напрямами, а також за рахунок поліпшення співвідношення витрат і результатів*" [64,с. 163]. Тобто формування показників ефективності та результативності витрачання бюджетних коштів має здійснюватися з урахуванням особливостей, притаманних тій чи іншій категорії бюджетних програм, та враховувати особливості кожної бюджетної програми.

Хотілося б відзначити ще одну рису, характерну для бюджетного фінансування, яка безпосередньо стосується забезпечення ефективності використання бюджетних коштів. Це – наявність циклічності у використанні бюджетних коштів, що особливо впливає на фінансування видатків на розвиток. Так, наприклад, лише у травні 2007 р. завершився процес затвердження порядків використання бюджетних коштів, передбачених у державному бюджеті для субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Після затвердження відповідних порядків постановами Кабінету Міністрів України розпочався так само тривалий процес відбору проектів, які підлягатимуть фінансуванню в межах субвенцій. Як наслідок, реальне фінансування розпочалося наприкінці літа 2007 р. і кошти, витратити які планувалося протягом року, у кращому разі використовуватимуться протягом півроку. Те саме відбувається із фінансуванням науково-дослідних

та проектних розробок, до яких відповідно до тендерних процедур залучаються наукові установи та організації України. Надто повільною та заформалізованою є процедура проведення закупівель, які здійснюються за державні кошти. Вона триває більше трьох місяців, що унеможливлює ефективне використання коштів, зокрема на проведення науково-дослідних та проектно-конструкторських робіт, а також на реалізацію інвестиційних проектів, які потребують постійного фінансування протягом тривалого терміну. Виходом з цієї ситуації може стати перехід до трирічного формування бюджету, як це відбувається, зокрема, у Російській Федерації та багатьох інших країнах світу. Існують й цікавіші приклади довгострокового планування видатків на розвиток. Так, наприклад, "*…політика ірландського уряду координується через семирічні (!) плани національного розвитку, які складаються на базі консультацій з представниками бізнесу, профспілками та регіональною владою*" [242, с. 19].

Крім того, потребують перегляду процедури підготовки та затвердження порядків використання коштів субвенцій на виконання інвестиційних проектів, відбору проектів для фінансування їх за рахунок бюджету, а також процедури тендерних закупівель у напрямку зміщення терміну виконання певних заходів на рік, що передує фінансуванню. Це дасть змогу розпочинати фінансування видатків розвитку з січня поточного року.

### *Пріоритетні сфери спрямування видатків на розвиток*

Ключовим питанням забезпечення ефективності бюджетних видатків з огляду на загальнодержавні інтереси є визначення пріоритетів витрачання бюджетних коштів та встановлення "вагових" коефіцієнтів щодо їх виділення на реалізацію тих чи інших суспільних пріоритетів.

Коли ми ведемо мову про пріоритети, маємо на увазі не лише конкретні проекти та напрямки використання коштів. Насамперед слід визначитися із баченням суспільства щодо участі держави в економіці, про що йшлося раніше, тобто з часткою державних видатків у ВВП та їх структурою. Що стосується першого питання, то на середньостроковий період позиція уряду стосовно цього показника сформована та відображена у відповідних нормативних актах (близько 30 %). Щодо останнього питання, тобто визначення структури участі держави у регулюванні соціально-економічного розвитку (або "*якості присутності держави в економіці*", [311, с. 58]), то з цього приводу в суспільстві та у керівництва країною взагалі немає будь-якої усталеної думки. Якщо виходити із запропонованої

нами класифікації бюджетних програм (видатки на державне управління, соціальні видатки та видатки на розвиток), то взагалі не зрозуміло, яка частка видатків бюджету має спрямовуватися на кожну з цих категорій. Між тим, за спостереженнями науковців **В. Садкова** та **І. Грекова,** "*якість держави може справляти значний вплив на ефективність державних видатків*" [311, с. 58], тому розгляд впливу "розміру держави" відокремлено від якості присутності держави в економіці не дає підстав робити будь-які висновки щодо темпів економічного розвитку. Так, наприклад, дослідженнями цих науковців доведено, що "*окремі елементи державних видатків позитивно впливають на економічне зростання у будь-яких країнах. Існує багато підтверджень тому, що державні капітальні інвестиції та видатки на науку і освіту тісно та позитивно пов'язані з економічним зростанням*" [311, с. 62–63]. Водночас "*позитивна кореляція окремих категорій державних витрат із зростанням зовсім не свідчить про те, що, значно збільшуючи ці витрати, можна досягти максимальних темпів зростання економіки, …такі елементи витрат, як освіта та інфраструктура, які позитивно впливають на зростання, становлять менш ніж одну п'яту видатків соціального характеру у країнах ОЕСР, у той час як у країнах, що розвиваються, вони, як правило, сягають більше половини суспільних видатків*" [311, с. 63].

Крім того, як правильно зазначають В. Садков та І. Греков, ефективність державних видатків потрібно оцінювати не лише з позицій економічного зростання, але й з погляду їх соціальної та екологічної ефективності, а також ефективності розвитку суспільства загалом. Якщо таким чином підходити до оцінки розміру держави, то він має бути вищим, ніж той, що вважається оптимальним для забезпечення прискореного економічного розвитку.

З огляду на зазначені спостереження, на особливу увагу заслуговує визначення ставлення суспільства і держави до рівня та обсягів фінансування видатків за трьома укрупненими категоріями: державне управління, соціальні видатки, видатки на розвиток.

Визначення рівня соціальних видатків є надзвичайно актуальним для будь-якого суспільства. Розвинені країни світу мають високі стандарти соціального забезпечення і, відповідно, рівень видатків, спрямованих на соціальні потреби. Останніми роками Україна також намагалася акцентувати увагу на підвищенні видатків соціального характеру. Особливо показовими у цьому розумінні є 2005 і 2006 рр. Це завдання безумовно необхідне і актуальне з огляду на рівень та якість життя населення України. Водночас потрібно враховувати і можливості бюджету щодо здійснення таких захо-

дів на середньо- та довгострокову перспективу. На наш погляд, підвищення видатків соціального характеру має здійснюватися темпами, які відповідають рівню зростання ВВП. Інакше намагання підвищити рівень життя населення сьогодні вже завтра може обернутися неможливістю забезпечити виконання обов'язків соціального характеру, взятих державою.

Зважаючи на необхідність забезпечення економічного зростання, важливим питанням є визначення обсягу видатків на державне управління, що безпосередньо впливає на ефективність витрачання бюджетних коштів та, відповідно, справляє вплив на економічне зростання. З одного боку, високий рівень таких видатків може свідчити про ускладнення функцій, що бере на себе держава, та/або високу частку власності, що перебуває у володінні/управлінні держави і може вважатися виправданим. З другого боку, високий рівень видатків на державне управління може стати показником неефективності діяльності системи державного управління. Тому аналіз рівня видатків на державне управління має узгоджуватися з якістю такого управління і належним чином оцінюватися. Причому така оцінка має базуватися на аналізі суспільної думки щодо якості надання державних послуг, як-от наявність чітких зрозумілих правил гри на відповідних ринках, трудомісткість отримання дозволів, доступність інформації тощо.

Потребує визначення і обсяг та частка бюджету, яку держава планує витратити на розвиток. В умовах реалізації стратегії прискореного економічного розвитку така частка має стати значною.

На нашу думку, ці питання варто висвітлювати у державній довгостроковій стратегії та, відповідно, у бюджетній стратегії, бюджетних резолюціях (деклараціях). Зауважимо, що при визначенні цих часток (або необхідного рівня фінансування бюджетних програм за цими категоріями, що є доцільним у випадку визначення рівня витрат на державне управління) необхідно орієнтуватися не лише на економічну доцільність, але й на суспільну корисність фінансової політики.

До того ж, у межах кожної категорії бюджетних програм також необхідно визначитися із пріоритетами та встановити для кожного з них вагові коефіцієнти.

Оскільки це дослідження присвячено удосконаленню бюджетного механізму економічного зростання, надзвичайно важливим є визначення пріоритетів видатків на розвиток на коротко- та довгострокову перспективу, що потребує окремого дослідження та має стати ключовим елементом довгострокової стратегії економічного розвитку держави. Чимало завдань обов'язково мають увійти до переліку таких пріоритетів у разі, якщо ставиться за мету побудова сучасної конкурентоспроможної економіки.

Серед таких завдань слід назвати розвиток людського капіталу, сприяння розробці та використанню інноваційних технологій, а також ресурсозбереження й енергоефективність, оскільки *"основу формування сучасного типу сталого економічного зростання становлять елементи так званої інноваційної економіки, що базується на інтелектуальних ресурсах, наукоємних і інформаційних технологіях, ефективному використанні та якісному вдосконаленні усіх факторів виробництва"* [308, с. 67].

Рівень економічного розвитку багато в чому залежить від людського капіталу. Відповідно до дослідження, яке було проведено російським науковцем **К. Астаповим** [12], коефіцієнт кореляції між цими показниками становить 0,66. Не випадково, що за таких умов *"у розвинених країнах останніми десятиріччями держава бере на себе значну частину витрат на відтворення людського капіталу, знань та інформації, стимулюючи попит на наукові знання й інновації та розширення їх пропозиції через фінансування програм технологічного передбачення, інноваційного розвитку, сприяння венчурним фондам та інноваційно активним підприємствам"* [307, с. 82]

Обсяг і якість людського капіталу в Україні є одним з важливих факторів забезпечення економічного зростання. Проте попит на цей капітал у країні надзвичайно низький. Держава неспроможна на відповідному рівні використовувати його можливості, недооцінює його роль в економіці та надзвичайно низько оцінює інтелектуальну діяльність. Усе це спричиняє поступове зниження якості людського капіталу, зменшення висококваліфікованих кадрів, а отже, послаблення можливостей країни у забезпеченні економічного зростання. Таке ставлення до людського капіталу призводить до скорочення наукомістких та інноваційних секторів економіки.

Надзвичайно велике значення для стимулювання економічного розвитку має участь держави у забезпеченні наукових розробок, створенні інфраструктури, що сприяє розповсюдженню нових знань і технологій, їх комерціалізації. У цьому контексті необхідно посилити увагу до охорони інтелектуальної власності, запровадити субсидування витрат вітчизняних розробників з оформлення та захисту їхніх прав, організувати ознайомлення бізнесу з високотехнологічними вітчизняними та західними розробками.

Ресурсозбереження та енергоефективність є обов'язковими елементами сучасної конкурентоспроможної економіки. Не можна бути впливовим учасником світового економічного ринку, якщо витрати ресурсів та енергії при виробництві товарів та послуг є надто високими. В Україні стан з ресурсозбереженням та енергоефективністю є загрозливим для національної безпеки країни і взагалі не дає будь-яких підстав сподіватися

на перемогу у конкуренції з розвиненими країнами світу у багатьох сферах економічної діяльності, окрім тих, які природно не потребують використання значного обсягу енергетичних ресурсів (такі, як інформаційні та телекомунікаційні технології тощо).

### *Удосконалення показників результативності та ефективності бюджетних програм*

Питання забезпечення ефективності бюджетних витрат, зокрема, здійснення видатків на розвиток, є одним з важливих елементів бюджетного механізму економічного зростання. На думку російського науковця **С. Лушина,** *"зростання ефективності витрат бюджету аналогічне зростанню ресурсів, але без збільшення податкового тягаря і державної заборгованості, тому це зростання слід розглядати як умову успішного розвитку економіки, культури і всієї країни в цілому."* [64].

Визначення ефективності бюджетних видатків, яке передбачає формулювання точного результату фінансування, а також витрат на отримання цього результату та співставлення витрат і результатів за певний період при різних варіантах витрачання коштів становить основу програмно-цільового методу фінансування, запровадженого у бюджетний процес України, починаючи з 2002 р. Для аналізу ефективності бюджетних програм на етапі їх планування та виконання у 2002 р. затверджено накази Міністерства фінансів України "Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм" [203] та "Про паспорти бюджетних програм" [205], які регламентують процес підготовки бюджетних програм та визначають основні групи результативних показників.

Застосування показників результативності є, на наш погляд, ключовим аспектом як підготовки, так і реалізації бюджетних програм на засадах програмно-цільового методу, а їх моніторинг – базою для здійснення аналізу стану виконання бюджетної програми та вироблення застережень і пропозицій щодо її подальшого виконання. При цьому непродуманий набір результативних показників може дати неповну, викривлену чи взагалі неправильну інформацію про хід реалізації та результативність виконання програми. Напроти, оптимально підібрані результативні показники є важливим інструментом розробки та реалізації бюджетних програм, допомагаючи:

– чітко відстежувати віддачу від відповідних бюджетних витрат та оцінювати рівень їх ефективності;
– відстежувати динаміку реалізації програм та їх результативність;

– вчасно приймати рішення про здійснення необхідних корегувань;
– порівнювати ефективність різних бюджетних програм та приймати рішення про пріоритетність їх фінансування в умовах обмеженості бюджетних коштів;
– робити висновки щодо доцільності виконання окремих бюджетних програм тощо.

Отже, на наш погляд, потрібно виробити співставні підходи до розробки результативних показників.

У законодавстві України надано визначення і здійснена класифікація результативних показників бюджетних програм, кількість яких обмежена до тридцяти одиниць. Однак законом не визначено концептуальних принципів та методологічних підходів до розробки цих показників. Проте, зважаючи на надзвичайну важливість визначення показників результативності для процесів контролю та забезпечення ефективності бюджетних витрат, МВФ розроблено такі рекомендації щодо методики розробки результативних показників бюджетних програм [198]:

– адекватне відображення цілей і пріоритетів уряду;
– отримання макроекономічного ефекту від реалізації програми;
– відображення цілей і напрямків діяльності відповідального виконавця бюджетної програми;
– чітке визначення цільових громадських груп, на які спрямована реалізація програми;
– реалістичність досягнення запланованих результатів за конкретний проміжок часу;
– показники мають однозначно вимірюватися і підлягати моніторингу, давати змогу оцінювати ступінь досягнення кінцевих цілей, відображати взаємозв'язок між бюджетними ресурсами і отримуваними результатами;
– показники мають бути чітко визначені, легко вимірюватися і однозначно трактуватися.

На сьогодні використовуються такі групи показників результативності:

– *показники затрат*, які визначають обсяги і структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат;
– *показники продукту*, які використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей, наприклад, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг, кількість користувачів товарами та послугами тощо;
– *показники ефективності*, які залежно від напрямів спрямування бюджетної програми можуть визначатися як витрати ресурсів на

одиницю показника продукту (економність) або відношення максимальної кількості вироблених товарів (робіт, послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), або ступінь досягнення визначеного результату (результативність);

– *показники якості*, які визначають сукупність властивостей, що характеризують досягнуті результати якості створеного продукту (наданої послуги).

Аналіз результативності бюджетних програм передбачає визначення показників затрат, продукту, ефективності та якості з урахуванням спрямованості та сутності бюджетної програми і порівняння фактичних показників виконання програми із запланованими, а також з відповідними показниками у попередніх роках. Це дає змогу приймати ефективні управлінські рішення як на етапі планування бюджету, так і в процесі його виконання.

Водночас підходи до формування паспортів бюджетних програм і визначення показників результативності їх виконання є надто спрощеними та не враховують низки надзвичайно важливих факторів для оцінки бюджетних програм. Особливо це стосується бюджетних програм, які мають перспективний характер та можуть належати до видатків на розвиток. Аналіз таких програм потребує запровадження тонших і чутливіших механізмів, а також формалізації та урахування суто якісних показників.

Проаналізуємо показники результативності залежно від належності бюджетної програми до однієї з вибраних нами категорій (видатки на державне управління, соціальні видатки, видатки на розвиток).

Якщо вести мову про *показники затрат*, то для перших двох категорій вони визначаються здебільшого на основі кількості установ та/або організацій, кількості штатних одиниць, рівня заробітної плати, площі приміщень, транспортних засобів тощо. Для бюджетних програм перспективного характеру істотнішими та такими, що становлять переважну частину витрат за проектом, є показники, що ґрунтуються на кількості та вартості обладнання, що має бути придбане для реалізації проекту, технологій і ноу-хау та їх вартості. Водночас такі показники, як кількість установ та організацій, площа використовуваних приміщень і землі, кількість персоналу та рівень його оплати також є обов'язковими факторами, які слід враховувати при оцінці показників затрат. У бюджетні програми перспективного характеру до показників затрат у багатьох випадках доцільно також включати затрати на навчання персоналу, оволодіння новими технологіями тощо.

*Показники продукту* для трьох категорій бюджетних програм, що розглядаються, різняться ще більше. Якщо для показника продукту бюджет-

них програм, які належать до видатків на державне управління, на сьогодні визначальними є такі фактори, як кількість: відпрацьованої кореспонденції, прийомів, відряджень, проведених навчань або інших заходів, виконаних доручень, то для бюджетних програм, які належать до соціальних видатків, такими факторами є кількість: ліжко-днів, оздоровленого населення, осіб, які отримали освіту, осіб, які отримали допомогу тощо. Якщо ці показники розглядати окремо від показників якості, то вони майже не дають підстав для оцінки ефективності реалізації тієї чи іншої бюджетної програми. І особливо це стосується категорії "видатки на державне управління". Так, якщо кількість койко-місць чи кількість осіб, які навчалися протягом року в освітній установі, чи кількість осіб, які отримали допомогу з боку держави, дає змогу оцінити результати виконання тієї чи іншої бюджетної програми, то такі показники, як кількість виконаних доручень, проведених прийомів, відряджень взагалі не може бути метою реалізації тієї чи іншої бюджетної програми. Ці показники свідчать лише про завантаженість осіб, які працюють у певній бюджетній установі, а не про ефективність її діяльності. Перевиконання планових показників у цьому разі не може вважатися позитивним з точки зору ефективного використання бюджетних коштів та потребує вивчення функціональної ефективності тієї чи іншої установи. Що стосується показників продукту бюджетних програм, які належать до категорії "видатки на розвиток", то ті фактори, на яких вони базуються (кількість та потужність введених в дію основних фондів, обсяг виробленої продукції, видобутих корисних копалин, кількість проведених ремонтних робіт чи лабораторних досліджень тощо), дають змогу оцінити результати відповідної бюджетної програми та відповідність фактичних результатів запланованим.

*Показники ефективності* викликають багато нарікань. Якщо ми розглянемо типові показники ефективності для бюджетних програм, які належать до категорії "видатки на державне управління", то це буде кількість виконаних доручень до їх загальної кількості, витрати на утримання однієї штатної одиниці тощо. Для бюджетних програм, які належать до категорії "соціальні видатки", типовими показниками ефективності є завантаженість койко-місць у стаціонарі, кількість студентів на одного викладача, середня тривалість перебування у лікарні тощо. Для бюджетних програм, які належать до категорії "видатки на розвиток" – витрати на утримання однієї штатної одиниці, рівень рентабельності виробництва, зниження споживання енергетичних ресурсів, відсоток відремонтованого обладнання тощо. Якщо проаналізувати ці показники, стає зрозумілим, що лише для категорії бюджетних програм "видатки на розвиток" показники ефективності можуть

свідчити про ефективність видатків за відповідною бюджетною програмою. Що стосується інших двох категорій, то показники ефективності, що є типовими для них, аж ніяк не свідчать про ефективність використання бюджетних коштів, особливо для категорії "видатки на державне управління".

Так, відповідно до дослідження, проведеного Світовим банком [327, с. 8] "*фонд оплати праці держсектору (з урахуванням негрошових компенсацій) в Україні сягає 10 % ВВП, тоді як у середньому в СНД – 5 %, а у найрозвиненіших країнах Євросоюзу (ЄС-8) – 8 %. Зайнятість на підприємствах державної форми власності в Україні становить 12,5 %, тоді як у середньому в СНД – 9 %, ЄС-8 – 4 %".* Проте неможливо навіть порівняти якість послуг та ефективність діяльності державного сектору в Україні та країнах ЄС, що свідчить про наявність у нашій країні обтяжливого для суспільства державного сектору, який справляє негативний вплив на конкурентоспроможність країни, обмежує можливості держави в соціальній підтримці населення. При цьому показники ефективності бюджетних програм, які належать до категорії "видатки на державне управлінння", свідчать про досягнення високої ефективності державного управління.

Схожа ситуація спостерігається й у царині бюджетних програм, які належать до категорії "соціальні видатки". Так, відповідно до [327, с. 8], *"в Україні один з найвищих у світі показник співвідношення кількості викладачів та учнів. І одна з найбільших кількість койко-місць в медустановах на одиницю населення".* Водночас *"80 % українців не задоволені якістю послуг у сфері медичного обслуговування та освіти. І ті ж 80 % вважають, що на ці цілі необхідно витрачати більше коштів"* [327, с. 8]. Це підтверджує формальний характер показників ефективності, що використовуються на сьогодні.

Крім того, на нашу думку, якщо для оцінки результативності використовується група показників (затрат, продукту та якості), ефективність реалізації бюджетної програми має визначатися як інтегрований показник, який розраховується на базі показників затрат, продукту та якості.

Окремого розгляду потребують *показники якості.* На думку автора, саме ці показники є головними для бюджетних програм, які належать до категорії "видатки на розвиток". Це пояснюється тим, що головна мета участі держави у фінансуванні інвестиційно-інноваційних проектів, здійсненні структурних реформ тощо – не отримання прибутку від вкладання коштів (це завдання приватного капіталу), а забезпечення певної якості економічного зростання, створення інфраструктури, необхідної для залучення в економіку країни вітчизняних та іноземних інвестицій, якісної зміни структури ВВП, зниження рівня енергоємності промислового виробництва, житлового господарства тощо. В умовах спрямованості еконо-

мічної політики на інвестиційно-інноваційний розвиток та бажання влади забезпечити прискорене економічне зростання, обов'язковим фактором, що має міститися у показниках якості бюджетних програм, які становлять видатки на розвиток, має бути характеристика технологічного укладу, до якого належить продукція (робота, послуга), яка виробляється (здійснюється, надається) у результаті реалізації відповідної програми. Враховуючи це, оцінка загальної результативності бюджетних видатків на реалізацію програм, що належать до категорії "видатки на розвиток", передусім має базуватися на показниках якості бюджетної програми.

Важливе значення показники якості мають і для інших двох категорій. Оцінка ефективності (у широкому розумінні цього слова) бюджетних програм, які належать до категорії "видатки на державне управління", також має базуватися на показниках якості, оскільки саме ці показники свідчать про ефективність державного управління. Але показники якості для цих програм повинні мати більш узагальнений характер та відображати ситуацію у певній сфері, яка регулюється тим чи іншим державним органом (установою). Такими показниками замість відсотка вчасно виконаних доручень або відсотка документів, направлених на доопрацювання, мають бути, наприклад, такі, як стан злочинності на певній території, середній термін отримання дозвільних документів, трудомісткість отримання субсидій, доступність консультаційної допомоги тощо.

Що стосується бюджетних програм, які належать до категорії "соціальні видатки", то тут показники якості також є важливими, але їх досить складно оцінити на короткому проміжку часу (наприклад, квартал та, навіть, рік), тому важливішими при оцінці загальної результативності бюджетної програми мають стати показники ефективності бюджетної програми.

Проведений аналіз доводить необхідність розвитку методології оцінки ефективності бюджетних програм у напрямку поглиблення, а в деяких випадках і перегляду факторів, на підставі яких визначаються показники: затрат, продукту, ефективності та якості бюджетних програм залежно від категорії, до якої належать такі програми, та у напрямку розробки методології обчислення інтегрованого показника результативності виконання бюджетної програми, який має розраховуватися залежно від вагових коефіцієнтів, встановлених експертним шляхом для кожної категорії бюджетних програм (або бюджетної програми).

Аналіз важливості окремих показників для визначення загальної результативності виконання бюджетної програми дав змогу запропонувати такі ступені важливості окремих показників (затрат, продукту, ефективності та якості) для кожної з трьох категорій бюджетних програм (рис. 32).

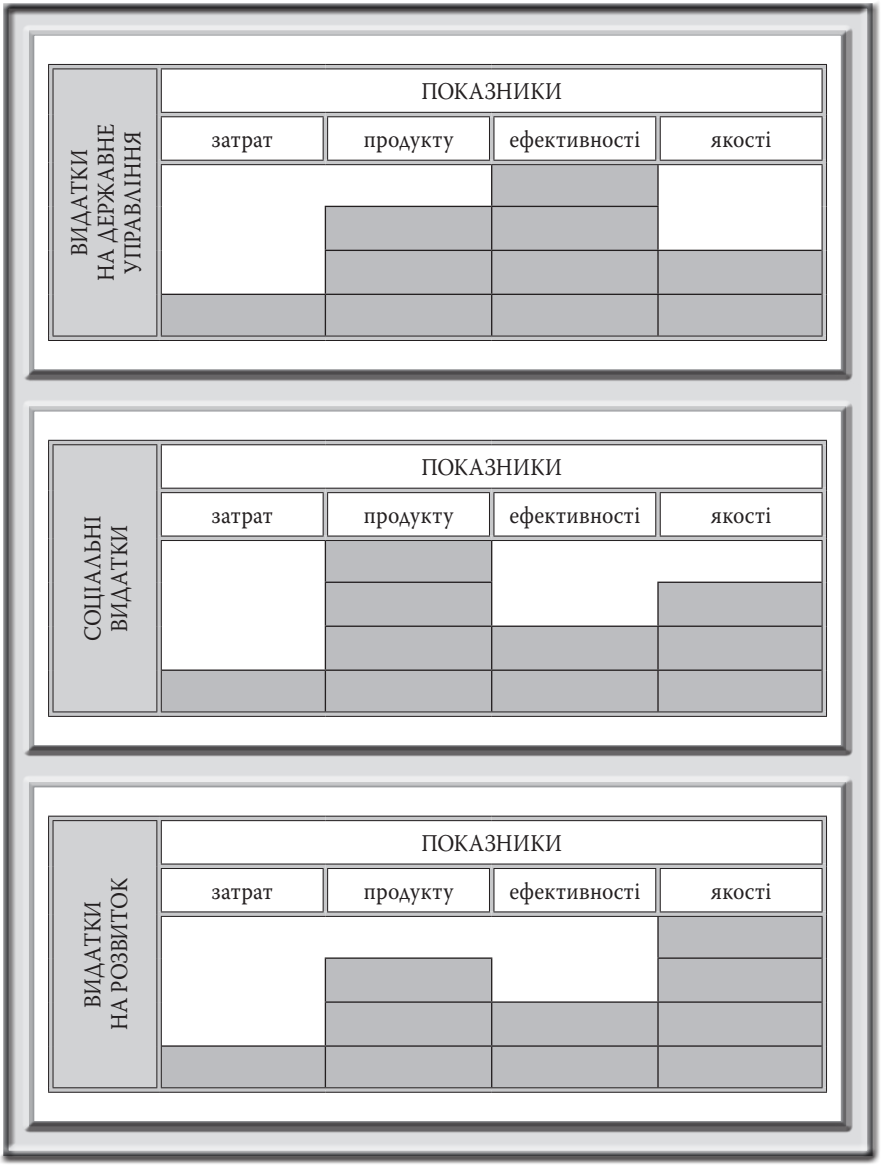



**Рис. 32. Ранжування за ступенем важливості окремих груп показників результативності бюджетних програм, визначених відповідно до чинного законодавства**

Запропоноване ранжування показників результативності бюджетних програм за категоріями може бути використано для визначення інтегрованих показників результативності бюджетних програм, які, у свою чергу, мають стати підґрунтям для прийняття рішення щодо подальшого фінансування цих програм. Для детальнішої оцінки результативності бюджетних програм можна здійснити подальшу їх класифікацію за галузями в межах кожної категорії з урахуванням особливостей, притаманних тій чи іншій галузі, встановивши на основі експертних опитувань вагові коефіцієнти для кожного показника.

Додатковими критеріями, які разом з показниками результативності слід враховувати при відборі бюджетних програм, що належать до категорії "видатки на розвиток", мають стати:

– ступінь завершеності об'єкта, на який спрямовуються бюджетні кошти;
– можливість співфінансування реалізації проекту приватним капіталом або місцевою владою;
– ступінь комерціалізації наукових розробок;
– рівень економічного розвитку регіону тощо.

### *Розвиток механізмів розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів*

Важливою складовою бюджетного механізму економічного зростання має стати удосконалення підходів до визначення обсягу, напрямів використання та порядку розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів.

Визначення пріоритетних напрямків використання коштів за субвенціями та обсягу коштів, що виділятимуться на реалізацію кожного з напрямів, має здійснюватися відповідно до стратегії соціально-економічного розвитку країни, стратегій розвитку галузей та регіонів. Важливим питанням, яке потребує удосконалення, є визначення порядку використання коштів субвенцій та вибір регіонів і об'єктів, на які спрямовуються відповідні кошти.

У державному бюджеті на 2007 р. передбачено значні кошти субвенцій на виконання інвестиційних проектів, зокрема у таких важливих для держави напрямах, як соціально-економічний розвиток територій, стимулювання розвитку депресивних регіонів, впровадження програм з енергозбереження, будівництво, реконструкція та ремонт автомобільних доріг комунальної власності тощо.

Одразу після набрання чинності Законом України "Про Державний бюджет на 2007 рік" Міністерство фінансів спільно із розпорядниками бюджетних коштів розпочали підготовку порядків використання бюджетних коштів за бюджетними програмами та, зокрема, за субвенціями на виконання інвестиційних проектів, які було затверджено постановами Кабінету Міністрів України. У цілому це позитивний фактор і у разі виконання бюджетних програм у багатьох випадках терміни підготовки та затвердження таких порядків не суттєво вплинуть на початок виконання таких програм. Що ж стосується субвенцій на виконання інвестиційних проектів, то відносно тривалий (два-три місяці) термін підготовки та доведення таких порядків до відома розпорядників бюджетних коштів і до регіонів може значно скоротити час їх освоєння. Після затвердження порядків використання відповідних коштів певний час триватиме процедура оцінки та вибору проектів для фінансування. Тому, на наш погляд, зазначені порядки необхідно було б готувати разом із підготовкою проекту державного бюджету для розгляду його Верховною Радою України. Безумовно, у процесі розгляду проекту бюджету у парламенті обсяги коштів, що виділяються на ту чи іншу субвенцію, певним чином змінюються, іноді навіть досить істотно. Водночас напрямки спрямування коштів лишаються без змін. Критерії надання та порядок використання коштів на реалізацію відповідних завдань, на які спрямована певна субвенція, також не змінюються. Тому немає перешкод на шляху початку підготовки відповідних порядків паралельно із підготовкою проекту бюджету, що дасть змогу значно підвищити ефективність використання бюджетних коштів за рахунок збільшення термінів реалізації інвестиційних та інших проектів, які фінансуються за рахунок субвенцій.

Що стосується безпосередньо змісту порядків використання коштів, передбачених у Державному бюджеті України за бюджетними програмами, та порядків надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів, то більшість з них містить позитивні положення, які дають змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів, зокрема тих, що спрямовуються на економічне зростання. Так, наприклад, порядком використання у 2007 р. коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою "Ремонт і реконструкція теплових мереж і котелень" [277], обов'язковими умовами їх виділення є співфінансування об'єктів органами місцевого самоврядування, затвердження цін та тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії на відповідній території на рівні, що є достатнім для відшкодування економічно обґрунтованих витрат з надання цих послуг; ступінь будівельної готовності об'єктів, на які виділя-

ються кошти, не менше як 50 %; запровадження енергозберігаючих технологій та забезпечення економії природного газу не менш як на 8 % тощо. Умови обов'язковості співфінасування проектів та ступеня будівельної готовності об'єктів не менш як на 50 % визначені і у порядку надання в 2007 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи з енергозбереження [276], який додатково містить умови щодо належності об'єктів, на які спрямовуються бюджетні кошти, до основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад, або ОСББ (об'єднань співвласників багатоквартирних будинків). Так, наприклад, у порядку використання у 2007 р. коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку інноваційних та інвестиційних проектів [275], обов'язковими умовами отримання державної допомоги є відсутність простроченої заборгованості з виплати заробітної плати більш як на два місяці, сплати податків і зборів тощо. Встановлення таких вимог до фінансування проектів за рахунок бюджетних коштів є цілком зрозумілим, яке варто підтримати. Водночас, на нашу думку, багато із зазначених в окремих порядках умов має бути систематизовано і розповсюджено на використання коштів усіх бюджетних програм, які належать до таких, що спрямовані на виконання перспективних завдань розвитку.

Суттєвішого удосконалення потребують критерії відбору проектів для фінансування. Сьогодні вони базуються на суто формальних показниках, таких, як чисельність населення у регіоні до загальної кількості населення в Україні, кількість багатоквартирних будинків, що потребують ремонту на певній території, тощо. Ці показники базуються на суто формальних ознаках, які склалися на певній території і не стимулюють отримувачів бюджетних коштів до їх ефективного використання та досягнення певних результатів у реалізації відповідних проектів. Такий підхід не можна вважати прийнятним. З другого боку, за умов відсутності постійного моніторингу ситуації в регіонах та моніторингу результативності виконання бюджетних програм важко запропонувати інші критерії для розподілу бюджетних коштів.

### *Удосконалення бюджетного процесу*

Основними етапами бюджетного процесу є планування, виконання бюджету, моніторинг за реалізацією бюджетних програм, організація звітності і контролю. Кожний із цих етапів потребує удосконалення в межах запровадження запропонованого бюджетного механізму економічного зростання.

*Планування*

Слід зауважити, що для забезпечення дієвого контролю за ефективним використанням бюджетних коштів першорядне значення має застосування оптимальних концептуальних принципів при формуванні бюджетних програм. Українське законодавство у сфері застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі не містить чіткого визначення концептуальних засад розробки програмної структури бюджету. Проте це питання є дуже важливим і тому базові принципи формування бюджетних програм законодавчо врегульовані у більшості країн, що використовують програмно-цільовий метод у бюджетному процесі.

Узагальнено основні методологічні вимоги до формування бюджету як сукупності бюджетних програм сформульовано МВФ. Основними з них є [198]:

– бюджетні програми повинні мати чітку ієрархічну будову, а саме: кожна програма складається з підпрограм, які, у свою чергу, поділяються на задачі та напрямки. При цьому з метою унеможливлення дублювання та змішування одних і тих самих функцій та заходів кожна підпрограма може належати лише одній програмі, а кожне завдання чи напрямок діяльності – лише одній підпрограмі;
– з метою забезпечення гнучкого управління програмами (підпрограмами), контрольованості їх реалізації, прозорості проходження та витрачання бюджетних коштів, завдання та напрямки підпрограм мають бути достатньою мірою структуровані та деталізовані;
– обсяг кожної підпрограми має бути оптимальним для ефективного управління її реалізацією. Так, для великих комплексних програм, які потребують великих обсягів бюджетних ресурсів, головний рівень відповідальності може встановлюватися також нижче, ніж на рівні певної комплексної програми, наприклад, на рівні ключових підпрограм. Надання головних рівнів відповідальності найважливішим (ключовим) підпрограмам об'ємної комплексної програми посилює можливості контролю за виконанням усієї програми в цілому і забезпечує ефективність її реалізації;
– у програмах і підпрограмах має бути встановлений чіткий взаємозв'язок між витрачанням бюджетних коштів і плановаими (очікуваними) результатами, що дає змогу приймати обґрунтовані бюджетні рішення в умовах обмеженості бюджетних ресурсів;
– при оцінці ефективності програми як співвідношення бюджетних затрат і отриманих результатів враховуються усі напрямки планованих (здійснених) витрат – як капітальних, так і оперативних;

– з метою забезпечення ефективності виконання бюджетних програм має бути встановлена чітка управлінська підзвітність за процесом реалізації програм, включаючи особисту відповідальність.

У межах застосування запропонованого бюджетного механізму економічного зростання на етапі планування потребують запровадження такі процедури:

1. Визначення обсягів бюджетних коштів, які плануються спрямовувати на видатки на державне управління, соціальні видатки та видатки на розвиток. Видатки, що спрямовуються на першу категорію програм, на нашу думку, мають поступово зменшуватися або, у крайньому разі, лишатися на тому самому рівні. З одного боку, заробітна платня державних службовців має постійно зростати, а з другого – їх кількість має поступово зменшуватися, а ефективність їх роботи – зростати шляхом запровадження ефективного менеджменту та сучасних інформаційних технологій. Соціальні видатки мають зростати темпами, співставними з темпами росту ВВП. Видатки на розвиток у довгостроковій перспективі мають відповідати стратегії соціально-економічного розвитку країни і забезпечувати її реалізацію. Прогноз обсягу коштів, які планується спрямовувати на реалізацію перспективних завдань економічного розвитку на довгострокову перспективу, має стати орієнтиром для удосконалення податкової політики.
2. Визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів за кожною із наведених категорій та встановлення вагових показників для кожного напряму в межах кожної категорії. Такі напрями спрямування державної підтримки мають відповідати нормам СОТ/ЄС.
3. Визначення порядку використання коштів для фінансування бюджетних програм, у тому числі тих, які фінансуються за рахунок субвенцій на виконання інвестиційних проектів, а також критеріїв вибору об'єктів, які фінансуватимуться за рахунок відповідних субвенцій.
4. Запровадження процедури відбору бюджетних програм за кожною категорією та кожним пріоритетом у межах такої категорії відповідно до узагальнених показників результативності бюджетних програм (інтегрованих показників). Спочатку такий відбір здійснюється за діючими, а потім – за новими забов'язаннями.

*Виконання бюджетних програм*

Одним з ключових питань, яке впливає на ефективність виконання бюджетних програм, є забезпечення безперервності та ритмічності їх фі-

нансування. З метою реалізації цього завдання в межах удосконалення бюджетного механізму економічного зростання необхідно:

1. Перейти на формування бюджету на трирічний період.
2. Забезпечити прийняття закону про державний бюджет до листопада місяця, що передує року, на який затверджується бюджет.
3. Передбачити розробку та затвердження бюджетів розвитку державного бюджету та місцевих бюджетів паралельно із розробкою проекту державного бюджету.
4. Передбачити розробку критеріїв відбору проектів та порядків використання коштів за бюджетними програмами одночасно з підготовкою таких програм та затвердження їх у термін подання проекту державного бюджету до Верховної Ради України.
5. Здійснення відбору програм, що фінансуватимуться за рахунок субвенцій на виконання інвестиційних проектів, до початку бюджетного року.
6. Удосконалення законодавства про державні закупівлі у напрямку зменшення терміну проведення тендерних процедур та зменшення кількості документів, які потребують оформлення в процесі їх проведення та реєстрації.

Останнє питання потребує особливої уваги з огляду на необхідність підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Законодавче регулювання у цій сфері передбачає досить тривалі та обтяжені бюрократичними складнощами процедури, які з-поміж іншого призводять до зайвих витрат потенційних учасників державних закупівель у процесі проходження ними тендерних процедур та дають змогу у будь-який час зривати закупівлі без достатніх на те підстав. Ситуація, що склалася у правовому регулюванні державних закупівель, призводить до зниження ефективності використання бюджетних коштів, гальмування процесу економічного зростання.

Особлива увага при формуванні бюджетів за програмно-цільовим методом має приділятися здійсненню оцінки бюджетних програм та розробці ґрунтовних пропозицій щодо поводження з програмами в процесі їх виконання. Так, наприклад, у США з цією метою розроблені спеціальні Інструкції щодо використання інструменту оцінки рейтингу програми (PART Instructions) [395].

**Інструмент оцінки рейтингу програми** (ІОРП) є системним методом оцінки виконання програм Федерального уряду, спрямованим на підвищення їх результативності та визначення внеску програм у досягнення відповідною урядовою установою поставлених стратегічних та тактичних

цілей. ІОРП складається із серії запитань, спеціально розроблених таким чином, щоб забезпечити єдиний підхід до оцінки програм та, покладаючись на об'єктивні дані, оцінити програми з усього діапазону питань, пов'язаних з їх виконанням, за такими напрямками:

– мета програми та її структура;
– стратегічне планування;
– управління програмою;
– результати програми та її підзвітність.

Формалізація оцінки виконання програм відповідно до ІОРП покликана сприяти становленню обґрунтованих та узгоджених рейтингів програм. На базі проведення оцінки програм за ІОРП готуються пропозиції щодо покращання виконання програм та підвищення якості управлінських рішень. Крім того, інструкцією ІОРП формулюються критерії поєднання бюджетних програм для проведення оцінки, що часто є важливим з точки зору визначення адекватного макроекономічного (суспільного) ефекту від реалізації сукупності програм.

Зауважимо, що на сьогодні в Україні не існує формалізованої співставної системи оцінки бюджетних програм та критеріїв їх порівняння. На думку автора, проведення наукових досліджень з цих питань має стати одним з пріоритетних напрямів розвитку програмно-цільового методу в Україні.

*Моніторинг виконання бюджетних програм*

Підвищення ефективності використання бюджетних коштів неможливе без запровадження ефективного моніторингу виконання бюджетних програм, а також субвенцій. Якщо вести мову про принципи запровадження такого моніторингу, то, на нашу думку, для бюджетних програм він має здійснюватися постійно за напрямами спрямування бюджетних коштів (у розрізі пріоритетів соціально-економічного розвитку, якщо йдеться про видатки на розвиток) та за напрямами використання коштів в регіонах (якщо йдеться про субвенції на реалізацію інвестиційних проектів).

Наказом Міністерства фінансів України "Про паспорти бюджетних програм" визначається, що головні розпорядники бюджетних коштів за результатами бюджетного року подають до Міністерства фінансів України інформацію про реалізацію бюджетних програм за визначеною формою. З другого боку, ГоловКРУ здійснює контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та проводить аудит ефективності виконання програм відповідно до їх паспортів. Ця інформація є підставою для визначення ефективності кожної бюджетної програми і вироблення рішення

про включення бюджетного запиту по даній програмі до проекту державного бюджету на наступні бюджетні періоди.

Однак виконання бюджетних програм є процесом безперервним і потребує постійного управління протягом бюджетного року, яке передбачає:

– розподілення бюджетних видатків за підпрограмами, завданнями та напрямками програми;
– внесення змін у програму в цілому чи корегування окремих програмних завдань чи заходів;
– перерозподіл бюджетних коштів між підпрограмами та завданнями у межах програми внаслідок обмеженості коштів чи корегування стратегії виконання програми;
– прийняття рішень щодо корегування, продовження або припинення виконання програми чи її окремих складових тощо.

Таким чином, контроль та аналіз процесу реалізації бюджетних програм має відбуватися постійно. З огляду на це, необхідною складовою виконання бюджетних програм має стати забезпечення моніторингу відповідних показників, тобто налагодження безперервного збору інформації про бюджетні видатки та показники результативності виконання програм з метою аналізу й оперативного управління. Зазвичай, моніторинг виконання програми здійснюють відповідальні виконавці програм.

Здійснення моніторингу надасть можливість вчасно виявити наявні чи ймовірні проблеми у ході реалізації тієї чи іншої бюджетної програми і вжити превентивних заходів для виправлення ситуації. Крім того, моніторинг виконання програми – це дієвий засіб забезпечення прозорості використання бюджетних коштів та посилення підзвітності виконавців програми перед головним розпорядником бюджетних коштів та громадськістю.

Для здійснення моніторингу слід розробити макет (структуру інформації), який у простому, стислому та наочному вигляді відображатиме показники фінансування бюджетної програми та досягнення результативних показників порівняно з планом та у динаміці. Макет моніторингу має бути зручним для отримання показників, підготовки висновків та прийняття рішень щодо поліпшення управління бюджетними програмами.

Запровадження системи моніторингу має бути здійснене відповідальним виконавцем на початку реалізації програми. Для цього слід визначитися з:

– витратами на впровадження та ведення моніторингу;
– відповідальними особами (структурними підрозділами) за ведення моніторингу;
– системою показників моніторингу;

– джерелами, способом та періодичністю отримання інформації по показниках моніторингу;
– формами для збору та представлення первісних даних, методами їх обробки і аналізу та формами представлення результуючих даних;
– формами оперативної звітності за даними моніторингу.

Слід зауважити, що не всі країни, впроваджуючи програмно-цільовий метод у практику бюджетування, застосовують системи моніторингу: у багатьох випадках запровадження такого методу обмежується лише формуванням бюджету у вигляді програм. Деякі країни здійснюють моніторинг, але в досить обмеженому, формальному вигляді. Проте розвинені країни у процесі удосконалення програмно-цільового методу бюджетування приділяють велику увагу моніторингу результативності бюджетних видатків, застосовуючи його на усіх рівнях влади. Система моніторингу досить активно використовується і постійно удосконалюється у таких країнах, як США, Канада, Австралія, Великобританія, Швеція, Фінляндія, Нідерланди, Нова Зеландія.

Наприклад, у США в 1993 р. було прийнято спеціальний Закон "Про ефективність та результати роботи уряду", відповідно до якого федеральним відомствам відводилося 5 років на створення системи моніторингу та оцінки бюджетних витрат (бюджетних послуг), при цьому основний акцент робився саме на співвідношенні бюджетних витрат та отриманих результатів, або, іншими словами, співвідношення суспільних (бюджетних) витрат з отриманими суспільними вигодами. На наш погляд, така постановка завдання створення моніторингу відображає сутність програмно-цільового методу бюджетування.

В Україні на рівні державного бюджету здійснюється щорічний моніторинг фінансування бюджетних програм, що відображається у звіті про виконання Закону України "Про Державний бюджет України". У звітних матеріалах міститься інформація про розходження між фактичним та планованим бюджетним фінансуванням.

Крім того, за законодавством України Рахунковою палатою та органами ДКРС проводиться зовнішній аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних організацій, у тому числі аудит ефективності виконання бюджетних програм, звіт про який надсилається головному розпоряднику бюджетних коштів та іншим органам влади, відповідальним за виконання бюджетної програми. Методологія здійснення аудиту ефективності виконання бюджетних програм затверджена наказом ГоловКРУ України [190].

Останнім часом на рівні окремих розпорядників бюджетних коштів здійснюється моніторинг виконання результативних показників, проте,

як правило, отримана інформація є швидше статистичною, вона не підлягає ґрунтовному аналізу і не використовується для удосконалення оперативного управління програмою, а головне – не відповідає меті програмно-цільового методу – встановлення взаємозв'язку між витраченими бюджетними коштами і отриманими результатами. Тому постає питання запровадження постійного (протягом бюджетного року) моніторингу бюджетних програм та удосконалення системи показників, що підлягають моніторингу.

*Контроль за використанням бюджетних коштів*

Ефективність виконання бюджетних програм і, відповідно, ефективність використання бюджетних коштів великою мірою залежить від налагодження дієвого контролю на всіх етапах бюджетного процесу.

Застосування державного контролю за використанням бюджетних коштів має забезпечувати:

– належне виконання бюджетних програм відповідно до затвердженого плану;
– лише цільове використання бюджетних коштів згідно із затвердженими напрямками та обсягами;
– виявлення фактів порушень використання бюджетних коштів та посадових осіб, винних у порушеннях і зловживаннях, а також розроблення пропозицій та заходів щодо виправлення ситуації і недопущення таких дій у майбутньому;
– правильність та достовірність ведення бухгалтерського обліку і фінансової звітності;
– інформування відповідних органів влади про законність та ефективність використання бюджетних коштів.

Оскільки предметом цього дослідження є удосконалення бюджетного механізму економічного зростання, зауважимо, що контроль за використанням бюджетних коштів, що спрямовуватимуться на фінансування програм перспективного характеру, слід розглядати не як аналіз використання бюджетних коштів з точки зору його відповідності чинним нормативно-правовим актам, а як аналіз впливу витрачених коштів на реалізацію загальнодержавних пріоритетів соціально-економічного розвитку, проведення структурних перетворень в економіці України, що є набагато складнішим завданням, ніж ті, на яких сьогодні зосереджені контролюючі установи (Рахункова палата України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Державне Казначейство України). Організація такого контролю потребує інших методологічних підходів, спеціальних наукових дослі-

джень, незважаючи на те, що останніми роками законодавче регулювання питань контролю за ефективністю використання бюджетних коштів досягло досить високого рівня.

Крім того, запровадження рекомендованої у дослідженні моделі організації підтримки економічного зростання потребує удосконалення процедур звітності у використанні бюджетних коштів в частині запровадження підготовки окремих звітів про виконання бюджету розвитку державного бюджету та бюджетів розвитку місцевих бюджетів і розгляді їх на засіданні Верховної Ради України або відповідних місцевих рад.

❋ ❋ ❋

Удосконалення моделі бюджету розвитку та її інституціонального забезпечення є однією з ключових складових процесу розбудови бюджетного механізму економічного зростання в Україні. Поряд з цим такий механізм має передбачати заходи із забезпечення ефективного управління видатками, які мають перспективний характер, зокрема, у частині планування, моніторингу, контролю і звітності. Відповідні заходи та процедури мають бути вбудовані у запропоновану модель організації участі держави у процесах забезпечення сталого економічного розвитку і запроваджуватися у життя в межах удосконалення бюджетного механізму економічного зростання в Україні.

Проблема ефективності управління фінансовою системою взагалі та видатками розвитку зокрема є однією з найскладніших як у теоретичному, так і у практичному розумінні. Фінансова система України тривалий час розвивалася в умовах планової економіки, внаслідок чого для забезпечення ефективності витрачання бюджетних коштів використовуються підходи, що мають здебільшого контролюючий, а не запобіжний характер. Це викликає труднощі адміністративного характеру і не є ефективним з погляду необхідності залучення широкого кола "контролерів". Тому питання розробки нових підходів до підвищення ефективності використання бюджетних коштів є надзвичайно актуальним на сьогодні.

Ключовими завданнями, які стоять перед урядовцями і науковцями у цій сфері, на нашу думку, є визначення пріоритетів витрачання бюджетних коштів та встановлення "вагових" коефіцієнтів щодо їх виділення на реалізацію тих чи інших суспільних пріоритетів, подолання циклічності та неритмічності у використанні бюджетних коштів, запровадження оцінки впливу фінансової політики на економічне зростання, реалізацію соціальних пріоритетів та екологічну безпеку.

Запровадження в Україні програмно-цільового методу фінансування є важливим кроком у підвищенні ефективності використання бюджетних коштів. Водночас показники результативності бюджетних програм потребують подальшого удосконалення, зокрема, у контексті запровадження бюджетного механізму економічного зростання.

Проведений аналіз доводить необхідність розвитку методології оцінки ефективності бюджетних програм у напрямку поглиблення, а в деяких випадках і перегляду факторів, на підставі яких визначаються показники: затрат, продукту, ефективності та якості бюджетних програм залежно від категорії, до якої належать такі програми, та у напрямку розробки методології обчислення інтегрованих показників результативності виконання бюджетних програм, які мають розраховуватися залежно від вагових коефіцієнтів, що встановлюються експертним шляхом для кожної категорії бюджетних програм (або бюджетної програми). Саме інтегрований показник результативності бюджетної програми, обчислений з урахуванням ступеня важливості окремих показників результативності, має стати основою для прийняття рішення щодо її подальшого фінансування.

На нашу думку, оцінка загальної результативності бюджетних видатків на реалізацію програм, які належать до категорії "видатки на розвиток", насамперед має базуватися на показниках якості. Головною метою участі держави у фінансуванні інвестиційно-інноваційних проектів, здійсненні структурних реформ тощо є не отримання прибутку від вкладання коштів (це завдання приватного капіталу), а забезпечення певної якості економічного зростання, створення інфраструктури, необхідної для залучення в економіку країни вітчизняних та іноземних інвестицій, якісної зміни структури ВВП, зниження рівня енергоємності промислового виробництва, житлового господарства тощо. Тому в умовах спрямованості економічної політики на інвестиційно-інноваційний розвиток та бажання влади забезпечити прискорене економічне зростання, обов'язковим фактором, що має міститися у показниках якості бюджетних програм, які належать до видатків на розвиток, має бути характеристика технологічного укладу, якому притаманна продукція (робота, послуга), яка виробляється (здійснюється, надається) у результаті реалізації відповідної програми.

Додатковими критеріями, які поряд з показниками результативності слід враховувати при відборі бюджетних програм, що належать до категорії "видатки на розвиток", мають стати:

– ступінь завершеності об'єкта, на який спрямовуються бюджетні кошти;
– можливість співфінансування реалізації проекту приватним капіталом або місцевою владою;

– ступінь комерціалізації наукових розробок;

– рівень економічного розвитку регіону тощо.

Важливою складовою бюджетного механізму економічного зростання має стати удосконалення підходів до визначення обсягу, напрямів використання та порядку розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів. На сучасному етапі відбулися певні позитивні зрушення у цій сфері: у 2007 р. постановами Кабінету Міністрів України затверджено порядки використання коштів, передбачених у державному бюджеті за бюджетними програмами, а також субвенціями. Водночас, на нашу думку, багато із зазначених в окремих порядках умов має бути систематизовано і застосовано при використанні коштів усіх бюджетних програм, що належать до таких, які спрямовані на вирішення перспективних питань розвитку. Потребують перегляду терміни розробки і затвердження таких порядків.

Досі немає методологічного підґрунтя для визначення пріоритетних напрямків використання коштів за субвенціями та обсягу коштів, які виділятимуться на реалізацію кожного з напрямів.

Недостатньо врегульовано питання визначення критеріїв та процедур вибору регіонів і об'єктів, на які спрямовуються кошти субвенцій, тощо. Сьогодні критерії відбору проектів для фінансування базуються на суто формальних показниках, таких, як чисельність населення у регіоні відносно до загальної кількості населення в Україні, кількість багатоквартирних будинків, які потребують ремонту на певній території тощо. Як наслідок, рішення про виділення бюджетних коштів ґрунтуються на суто формальних ознаках, які склалися на певній території і не стимулюють отримувачів бюджетних коштів до їх ефективного використання та досягнення певних результатів у реалізації проектів. Такий підхід не можна вважати прийнятним. З другого боку, за умов відсутності постійного моніторингу ситуації в регіонах та моніторингу результативності виконання бюджетних програм важко запропонувати інші критерії для розподілу бюджетних коштів.

З огляду на підвищення ефективності управління видатками бюджету потребують подальшого удосконалення питання, пов'язані з плануванням, виконанням бюджету, моніторингом за реалізацією бюджетних програм, організацією звітності і контролю.

Що стосується планування бюджету, то тут актуальним є методологічне опрацювання визначення обсягів бюджетних коштів, які планується спрямовувати на видатки на державне управління, соціальні видатки та видатки на розвиток; визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів за кожною із наведених категорій та встановлення ва-

гових показників для кожного напрямку в межах кожної категорії; запровадження критеріїв вибору об'єктів, які фінансуватимуться за рахунок субвенцій, та процедур відбору бюджетних програм для кожної категорії та кожного пріоритету в межах кожної категорії відповідно до узагальнених показників результативності бюджетних програм (інтегрованих показників).

Ключовим фактором, який впливає на ефективність виконання бюджетних програм, є забезпечення безперервності та ритмічності фінансування, що, у свою чергу, потребує удосконалення бюджетного процесу в частині:

– переходу до формування бюджету на трирічний період;
– прийняття закону про державний бюджет до листопада місяця, що передує року, на який затверджується бюджет;
– розроблення та затвердження бюджетів розвитку державного бюджету та місцевих бюджетів паралельно із розробкою проекту державного бюджету;
– розроблення критеріїв відбору проектів і порядків використання коштів за бюджетними програмами одночасно з підготовкою таких програм та затвердженням їх у термін подання проекту державного бюджету до Верховної Ради України;
– здійснення відбору програм, які фінансуватимуться за рахунок субвенцій на виконання інвестиційних проектів, до початку бюджетного року;
– удосконалення законодавства про державні закупівлі у напрямку зменшення терміну проведення тендерних процедур та зменшення кількості документів, які потребують оформлення в процесі їх проведення.

Підвищення ефективності використання бюджетних коштів неможливе без запровадження ефективного моніторингу виконання бюджетних програм, а також субвенцій. Якщо вести мову про принципи запровадження такого моніторингу, то, на нашу думку, для бюджетних програм він має здійснюватися постійно за напрямами спрямування бюджетних коштів (у розрізі пріоритетів соціально-економічного розвитку, якщо йдеться про видатки на розвиток) та за напрямами використання коштів у регіонах (якщо йдеться про субвенції на реалізацію інвестиційних проектів). Розробка інтегрованих показників для проведення моніторингу, методологія його проведення та процедури використання його результатів для планування бюджету мають стати предметом окремого наукового дослідження.

Що стосується удосконалення функцій контролю за використанням бюджетних коштів, то тут, зважаючи на необхідність забезпечення стратегії економічного зростання, потребує запровадження методологія аналізу впливу витрачених коштів на реалізацію загальнодержавних пріоритетів соціально-економічного розвитку та проведення структурних перетворень в економіці України.

Запровадження рекомендованої у дослідженні моделі організації підтримки економічного зростання також потребує удосконалення процедур звітності щодо використання бюджетних коштів в частині запровадження підготовки окремих звітів про виконання бюджету розвитку державного бюджету та бюджетів розвитку місцевих бюджетів і розгляд їх на засіданні Верховної Ради України або відповідних місцевих рад.

## *Висновки до розділу*

Істотне підвищення темпів економічного зростання на основі опанування новими технологіями є одним з ключових завдань України на сучасному етапі розвитку. Водночас існуючі на сьогодні механізми бюджетної підтримки економічного зростання не є такими, які дають змогу вести мову про свідомий та ефективний вплив держави на темпи та якість розвитку соціально-економічної сфери. Немає розмежування поточних видатків та видатків розвитку, до того ж, визначення видатків розвитку не відповідає а ні сутності цього поняття, а ні принципам, покладеним в основу програмно-цільового методу планування бюджету. Підходи, які використовуються для формування видатків перспективного характеру на загальнодержавному та місцевому рівнях, не корелюються між собою та побудовані на різних принципах, що унеможливлює планування видатків перспективного характеру на середньо- та довгостроковий період з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, не дає змоги забезпечити сталість таких видатків, знижує їх ефективність.

На думку автора, розв'язати ці проблеми можливо за умови удосконалення механізму бюджету розвитку на місцевому та загальнодержавному рівнях шляхом внесення певних концептуальних змін в організацію бюджетного процесу, а саме:

1. Визначення бюджету розвитку державного бюджету як складової спеціального фонду державного бюджету та запровадження планування й обліку надходжень і видатків бюджету розвитку державного бюджету на рівні окремого документа, який має формуватися як

Додаток до державного бюджету на відповідний рік та затверджуватися Верховною Радою України.

2. Перегляд джерел формування загального та спеціального фондів державного бюджету шляхом включення до джерел формування спеціального фонду державного бюджету з подальшим їх спрямуванням до бюджету розвитку державного бюджету:
   – надходжень від приватизації державного майна (повністю або частково);
   – державних зовнішніх та внутрішніх запозичень;
   – зборів за спеціальне використання природних ресурсів;
   – інших неподаткових надходжень;
   – доходів від операцій з капіталом;
   – коштів від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, грантів та дарунків;
   – коштів, що передаються із загального фонду державного бюджету відповідно до Закону.

   Ці надходження по суті не повинні спрямовуватися на поточне споживання, а мають використовуватися в інтересах економічного розвитку та забезпечення належними умовами існування майбутніх поколінь.
3. Здійснення через бюджет розвитку державного бюджету фінансування бюджетних програм, які переважно спрямовані на економічний розвиток, та субвенцій на виконання інвестиційних проектів.
4. Перегляд у бік розширення джерел надходжень коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та удосконалення планування видатків, які здійснюються за рахунок коштів бюджету розвитку, шляхом застосування програмно-цільового методу.

Застосування запропонованої моделі унеможливлює "пересування" коштів, які мають бути спрямовані на забезпечення економічного розвитку, на фінансування поточних видатків у тій частині, що забезпечується визначеними законодавством джерелами надходжень до бюджету розвитку державного бюджету. Певне корегування можливе лише за рахунок тих коштів, які планується виділити на субвенції на виконання інвестиційних проектів. Але й це корегування можливе лише на етапі планування видатків та формування бюджету і досить ускладнено на етапі його виконання.

Законодавче визначення джерел надходжень до бюджету розвитку державного бюджету та бюджетів розвитку місцевих бюджетів забезпечуватиме сталість видатків, які мають перспективний характер, та підвищить їх ефективність у довгостроковій перспективі. Обов'язковість спря-

мування внутрішніх та зовнішніх запозичень держави і органів місцевого самоврядування до бюджетів розвитку стане основою для запровадження в Україні стратегії сталого економічного зростання та сприятиме пожвавленню інвестиційної діяльності.

Побудова на єдиних принципах моделі фінансування видатків перспективного характеру як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні дасть змогу застосовувати уніфіковані та зрозумілі процедури, які забезпечуватимуть її функціонування, а також створити сприятливе середовище для її інформаційно-аналітичного забезпечення. Перехід до планування та формування бюджетів розвитку на програмній основі полегшить завдання приведення їх у відповідність із загальнодержавними пріоритетами, а також з нормами і принципами СОТ/ЄС.

Проведене дослідження довело, що в межах удосконалення бюджетного механізму економічного зростання актуальним є здійснення ґрунтовного наукового аналізу доцільності створення в Україні Стабілізаційного фонду та визначення моделі його функціонування. Потребують перегляду терміни "видатки розвитку" та "витрати розвитку". Доцільним є запровадження класифікації бюджетних програм відповідно до їх направленості на:

– програми, які спрямовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів на виконання ними покладених законодавством завдань або "*видатки на державне управління*";
– програми, які спрямовані переважно на реалізацію соціальних завдань або "*соціальні видатки*";
– програми, які спрямовані переважно на економічний розвиток або "*видатки на розвиток*".

Така класифікація дасть змогу системніше і виваженіше підійти до оцінки результативних показників бюджетних програм та визначення порядку використання коштів з урахуванням їх спрямованості та характеру; зрозуміти, наскільки бюджет на відповідний рік реалізує завдання забезпечення економічного розвитку або соціальної підтримки; визначитися з вартістю, а отже, якістю та ефективністю функціонування системи державного управління, що, у свою чергу, стане підґрунтям для прийняття ефективних управлінських рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях, надасть громадськості інформацію про ефективність та пріоритети витрачання державних коштів.

Побудова моделі бюджетної підтримки економічного зростання є ключовим, але не єдиним елементом бюджетного механізму економічного зростання. Його формування також потребує вирішення питань інституційного забезпечення реалізації запропонованої моделі та визначення за-

ходів щодо підвищення ефективності здійснення видатків розвитку з урахуванням притаманних їм особливостей. Зокрема, необхідно визначитися з інституціями, що будуть задіяні у формуванні та супроводженні програм соціально-економічного розвитку та забезпеченні їх належного фінансування, їх місцем і роллю у визначенні пріоритетних напрямів державної підтримки, плануванні бюджетних коштів, що спрямовуються на економічний розвиток тощо, функціями та повноваженнями.

Зауважимо, що на сьогодні державні інститути розвитку в Україні майже відсутні, до них належать лише Міністерство економіки та Міністерство фінансів, що опікуються завданнями сприяння економічному розвитку, та Державне агентство України з інвестицій та інновацій. Водночас аналіз функцій та повноважень цих інституцій свідчить про їх недостатню спроможність вирішувати складні питання, що стоять перед країною в економічній сфері. Так, значною проблемою на сьогодні є відсутність у Міністерстві фінансів та Міністерстві економіки окремих підрозділів, до повноважень яких належить забезпечення політики економічного зростання в Україні шляхом формування державної політики у цій сфері, планування фінансових ресурсів під реалізацію загальнодержавних пріоритетів, здійснення моніторингу реалізації державних цільових та бюджетних програм, які мають перспективний характер тощо. Що стосується Державного агентства України з питань інвестицій та інновацій, то функції та повноваження, які на нього покладені, потребують конкретизації та синхронізації із функціями у сфері забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку, що здійснюються профільними міністерствами.

Ці інститути потребують подальшого розвитку і удосконалення. Так, запровадження бюджету розвитку державного бюджету передбачає створення в структурі Міністерства фінансів окремого департаменту або окремого інституційного утворення, діяльність якого координується Міністром фінансів. У випадку бюджетів розвитку місцевих бюджетів – створення окремих управлінь в структурі відповідної місцевої адміністрації, які мають стати відповідальними за контроль за надходженням та використанням коштів відповідного бюджету розвитку місцевого бюджету. Окремі з наведених функцій (за умов координації їх здійснення відповідним підрозділом Міністерства фінансів), наприклад, – розробка пропозицій з питань планування діяльності, що здійснюється за кошти відповідного інституційного утворення або попередній вибір проектів для фінансування та контроль за своєчасною реалізацією заходів, запланованих за проектами, на реалізацію яких виділені бюджетні кошти, мають бути покладені на Державне агентство України з інвестицій та інновацій та окремих

розпорядників бюджетних коштів у межах їх повноважень. У разі створення в Україні Стабілізаційного фонду необхідним стає формування інституцій з управління його коштами.

В умовах неефективності кредитування інвестиційно-інноваційних проектів із залученням бюджетних коштів через державний бюджет нагальною є потреба створення Національного банку розвитку, метою якого стане фінансування інноваційно-інвестиційних проектів, що мають загальнодержавне значення та/або реалізують загальнодержавні пріоритети.

Важливим напрямом удосконалення бюджетного механізму економічного зростання є забезпечення в межах розвитку ПЦМ ефективного управління видатками, що мають перспективний характер, зокрема, щодо планування, моніторингу, контролю і звітності. Проблема ефективності управління видатками на розвиток є однією з найскладніших як у теоретичному, так і у практичному сенсі. Фінансова система України тривалий час розвивалася в умовах планової економіки. Внаслідок цього для забезпечення ефективності витрачання бюджетних коштів використовуються підходи, які мають переважно контролюючий, а не стимулюючий характер, що у випадку видатків на розвиток не є прийнятним і потребує удосконалення.

Ключовими завданнями, які стоять перед урядовцями і науковцями у цій сфері, на нашу думку, є визначення пріоритетів витрачання бюджетних коштів та встановлення "вагових" коефіцієнтів щодо виділення коштів на реалізацію тих чи інших суспільних пріоритетів, подолання циклічності та неритмічності у використанні бюджетних коштів, запровадження оцінки впливу фінансової політики на економічне зростання, реалізацію соціальних пріоритетів та екологічну безпеку.

Запровадження в Україні програмно-цільового методу фінансування є важливим кроком у підвищенні ефективності використання бюджетних коштів. Водночас показники результативності бюджетних програм потребують подальшого удосконалення, зокрема це стосується програм, які мають перспективний характер. У цьому контексті актуальною є розробка методології оцінки ефективності бюджетних програм шляхом перегляду факторів, на підставі яких визначаються показники: затрат, продукту, ефективності та якості, а також методології обчислення інтегрованого показника результативності виконання бюджетної програми, який має розраховуватися залежно від вагових коефіцієнтів, встановлених експертним шляхом для кожного показника. Саме інтегрований показник результативності бюджетної програми, обчислений з урахуванням ступеня важливості окремих показників результативності, має стати підставою для прийняття рішення щодо її подальшого фінансування.

На нашу думку, оцінка загальної результативності бюджетних видатків на реалізацію програм, які належать до категорії "видатки на розвиток", передусім має базуватися на показниках якості. Головною метою участі держави у фінансуванні інвестиційно-інноваційних проектів та здійсненні структурних реформ є забезпечення певної якості економічного зростання, створення інфраструктури, необхідної для залучення в економіку країни вітчизняних та іноземних інвестицій, якісної зміни структури ВВП, зниження рівня енергоємності промислового виробництва та житлового господарства тощо. Тому в умовах спрямованості економічної політики на інвестиційно-інноваційний розвиток та бажання влади забезпечити прискорене економічне зростання, обов'язковим фактором, що має міститися у показниках якості бюджетних програм, які можна віднести до видатків розвитку, має стати характеристика технологічного укладу, до якого належить продукція (робота, послуга), яка виробляється (здійснюється, надається) внаслідок реалізації відповідної програми.

Додатковими критеріями, які разом з показниками результативності варто враховувати при відборі бюджетних програм, що належать до категорії "видатки на розвиток", мають стати:

– ступінь завершеності об'єкта, на який спрямовуються бюджетні кошти;
– можливість співфінансування реалізації проекту приватним капіталом або місцевою владою;
– ступінь комерціалізації наукових розробок;
– рівень економічного розвитку регіону тощо.

Потребують подальшого удосконалення підходи до визначення обсягу, напрямів використання та порядку розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів, зокрема, щодо визначення критеріїв та процедур вибору регіонів та об'єктів, на які спрямовуються кошти субвенцій з урахуванням результатів моніторингу виконання бюджетних програм за регіонами.

Актуальним є подальше удосконалення процесів планування, виконання бюджету та моніторингу за реалізацією бюджетних програм, організації звітності і контролю. Зокрема, потребують наукового аналізу принципи визначення обсягів бюджетних коштів, що планується спрямовувати на видатки на державне управління, соціальні видатки та видатки на розвиток, та підходи до визначення вагових коефіцієнтів у межах кожної категорії за встановленими пріоритетами.

Важливим завданням є забезпечення безперервності та ритмічності фінансування бюджетних програм перспективного характеру, що потребує удосконалення бюджетного процесу в частині:

– переходу до формування бюджету на трирічний період;

– прийняття закону про державний бюджет до листопада місяця, що передує року, на який затверджується бюджет;
– розробки та затвердження бюджетів розвитку державного бюджету та місцевих бюджетів паралельно із розробкою проекту державного бюджету;
– розробки критеріїв відбору проектів та порядків використання коштів за бюджетними програмами одночасно з підготовкою таких програм та затвердження їх у термін подання проекту державного бюджету до Верховної Ради України;
– здійснення відбору програм, що фінансуватимуться за рахунок субвенцій на виконання інвестиційних проектів, до початку бюджетного року;
– удосконалення законодавства про державні закупівлі у напрямку зменшення терміну проведення тендерних процедур та зменшення кількості документів, які потребують оформлення у процесі їх проведення.

Окремим завданням є удосконалення бюджетного моніторингу, зокрема, запровадження оперативного контролю за показниками, що характеризують стан виконання бюджетних програм. Що стосується удосконалення функцій контролю за використанням бюджетних коштів, то тут, з огляду на необхідність забезпечення стратегії економічного зростання, потребує запровадження методологія аналізу впливу витрачених коштів на реалізацію загальнодержавних пріоритетів соціально-економічного розвитку та проведення структурних перетворень в економіці України.

Запровадження рекомендованої у дослідженні моделі організації підтримки економічного зростання потребує удосконалення процедур звітності щодо використання бюджетних коштів в частині підготовки окремих звітів про виконання бюджету розвитку державного бюджету та бюджетів розвитку місцевих бюджетів та розгляді їх на засіданні Верховної Ради України або відповідних місцевих рад.

# ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Аналіз теоретичних підходів до державного регулювання економіки та досвіду їх застосування у різних країнах світу дає змогу зробити висновок про те, що, незважаючи на значні відмінності у поглядах, практично всі теоретичні економічні концепції передбачають участь держави в управлінні економікою. Навіть у найліберальніших моделях державного регулювання відбіркове і прагматичне втручання держави в економічні процеси визнається необхідним.

У світі існують різні моделі державного регулювання економіки. Вибір тієї чи іншої моделі залежить від багатьох факторів, ключовими серед яких, на нашу думку, є:

1. Стан економічного розвитку країни, який характеризується обсягом ВВП на душу населення, структурою ВВП, станом розвитку інфраструктури, ступенем забезпечення ресурсами тощо.
2. Стадія економічного розвитку країни, яка визначається динамікою ключових економічних показників, тенденціями у розвитку суспільства, пануванням певних технологічних укладів.
3. Позиція держави щодо розвитку суспільства, тобто державний устрій та система пріоритетів у діяльності влади (наприклад, побудова соціально орієнтованого суспільства або створення суто прагматичного суспільства тотальної конкуренції), ступінь схожості інтересів держави і суспільства.

4. Можливості щодо здійснення державного регулювання, які визначаються рівнем розвитку інституційного середовища, розвиненістю системи державного управління та її відповідністю існуючому ринковому середовищу, ступенем відповідності законодавства економічним реаліям, ментальністю політиків та населення, розвитком громадянського суспільства.

Аналіз розробки та реалізації стратегій економічного зростання у різних країнах світу свідчить про те, що визначальними при виборі моделі державного регулювання економіки є позиція держави щодо розвитку суспільства, стан і стадія економічного розвитку країни. Можливості щодо здійснення державного регулювання, які існують в країні, є суттєвішими при визначенні часових меж реалізації стратегій економічного зростання та механізмів, які використовуються в межах цих стратегій.

Державне регулювання більшою чи меншою мірою розповсюджується на всі сфери життєдіяльності суспільства: соціальну підтримку, національну безпеку, охорону навколишнього середовища, економічний розвиток тощо. Одним з найважливіших напрямів державного економічного регулювання є регулювання економічного зростання, оскільки саме стан економічного розвитку країни значною мірою обумовлює її можливості щодо соціальної підтримки, охорони навколишнього середовища, підвищення освітнього та культурного рівня нації тощо. Лише багаті, економічно розвинені країни можуть забезпечити для своїх громадян гідне життя: високий рівень заробітної плати, комфортні умови проживання, достатній рівень соціальної підтримки, безпечне навколишнє середовище. Отже, досягнення високого рівня економічного розвитку та забезпечення сталості економічного зростання є ключовими завданнями будь-якої держави і особливо тих, які з тих чи інших причин значно відстають від передових економічно розвинених країн світу, таких, як США, більшість країн Європейського Співтовариства, Скандинавські країни, Японія, Китай тощо.

Теоретично (теорія технологічних укладів) та практично доведено, що з плином часу дедалі складніше наздоганяти тих, хто "вирвався уперед". Це потребує значних цілеспрямованих зусиль з боку держав, що прагнуть стати рівноправним поважним учасником світової економічної системи. Сьогодні здійснити "економічний стрибок" можливо лише за умови розробки та реалізації державних стратегій економічного розвитку, що ґрунтуються на інформації, знаннях, людському капіталі. Серед основних концептуальних підходів до розробки таких стратегій слід виокремити концепцію нової економіки, формування національних інноваційних систем, концепцію технологічного прориву, які на практиці довели свою ефектив-

ність. Така стратегія має будуватися на визначенні пріоритетів у розвитку країни, обґрунтуванні теоретичних засад державного регулювання економікою, виявленні найважливіших факторів економічного зростання.

У цьому контексті ключовими важелями впливу держави на економічний розвиток, на нашу думку, є:

– розмір держави та якість її присутності в економіці;

– форми впливу держави на економічний розвиток.

Питання визначення оптимального з точки зору забезпечення прискореного економічного зростання розміру держави та її якості (напрямів та ступеня участі держави в економіці) до сьогодні лишається предметом широких наукових дискусій. Світова наукова спільнота досі не дійшла єдиної думки щодо оцінки впливу розміру держави на економічне зростання. Але аналіз досліджень у цій сфері дає змогу зробити певні корисні висновки.

Спостерігається певна залежність між розміром держави та рівнем її економічного розвитку, зокрема, рівнем ВВП на душу населення. Як правило, чим вище рівень розвитку, тим більше можливостей існує для зростання податкових вилучень із доходів платників, а отже, тим вища гранична межа розміру держави, перевищення якої призводить до економічної стагнації. За оцінками фахівців, для середньорозвинених країн, до яких належить і Україна, питома вага державних доходів у ВВП не має перевищувати 30 %.

Водночас розгляд розміру держави відокремлено від якості присутності держави в економіці не дає змоги визначитися з очікуваним його впливом на економічне зростання. Сам по собі обсяг коштів, що перерозподіляється через зведений бюджет, безумовно впливає на економічну активність суб'єктів конкурентного ринку. Разом з тим оцінити вплив розміру держави на економічне зростання за відсутності чіткої стратегії спрямування коштів, що знаходяться у її розпорядженні, на реалізацію певних державних пріоритетів, які б дали змогу швидко наздогнати країни – лідери світового ринку, не є можливим. До того ж, автор впевнений, що зменшення розміру держави потребує вжиття відповідних заходів щодо посилення її ролі в оптимізації державних видатків та підвищення їх ефективності.

З другого боку, не можна вважати коректним визначення оптимального розміру держави лише з огляду на створення умов для прискореного економічного зростання без урахування його впливу на можливості держави щодо соціальної підтримки незахищених верств населення та вимог щодо гарантування безпечного для існування суспільства навколишнього

середовища. Зрозуміло, що врахування наведених факторів передбачатиме підвищення податкових вилучень у суспільства до певної межі, яка, у свою чергу, не повинна перевищувати рівень, який унеможливить реалізацію стратегії прискореного економічного зростання.

Непростим питанням є визначення форм впливу держави на економічне зростання. Відомо, що основними засобами державного впливу на цей процес є податкова та бюджетна політика, які мають забезпечити стимулювання економічного зростання шляхом реалізації державних пріоритетів.

Водночас формування як бюджетної, так і податкової політики потребує визначеності з такими питаннями: яку модель економічного розвитку обрала держава? Які пріоритети стоять перед країною у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі? Який обсяг функцій повинна мати держава? Якими мають бути масштаби та структура державного сектору? Якою мірою та в якій формі держава планує брати участь у національній економіці? Яким чином держава планує стимулювати розвиток певних напрямів економічної діяльності або здійснювати допомогу депресивним територіям: застосовуючи податкові пільги чи шляхом надання бюджетної підтримки у реалізації певних програм?

Без отримання відповідей на ці запитання не варто вести мову про удосконалення податково-бюджетної політики на перспективу, приймати рішення стосовно підсилення або, навпаки, зменшення державного втручання в економіку і, відповідно, щодо нарощування/зменшення обсягів коштів, які перерозподіляються через бюджет, так само як і формувати політику щодо структури державних витрат.

Будь-яке стимулювання передбачає надання державної підтримки окремим секторам економіки або видам діяльності. Лише за цілеспрямованої державної підтримки можна забезпечити певні темпи та якість економічного зростання. Формами такої підтримки може стати: зменшення податків, інвестування капіталу, надання грошових кредитів, гарантування запозичень, надання товарів і послуг, закупівля товарів для державних потреб тощо.

Визначення концептуальних засад надання державної підтримки в умовах розвиненого ринку є одним з ключових завдань будь-якої держави. Головними питаннями, які потребують правового регулювання у цій сфері, є встановлення принципів державної допомоги, форм та процедур її надання, критеріїв щодо відбору об'єктів, на які вона спрямовується. Ці питання посідають важливе місце у правовому регулюванні як Європейського Співтовариства, так і Світової організації торгівлі. В умовах європейського вибору України та напередодні вступу до СОТ вивчення основних принципів регулювання державної допомоги цими організаціями є надзвичайно важ-

ливим, особливо при значному рівні державної підтримки, який історично сформувався, та неврегульованості принципів та процедур її надання.

Якщо вести мову про державну підтримку економічного зростання, то відповідно до директив ЄС дозволеними формами державної допомоги у цій сфері може стати допомога, спрямована на сприяння:

– економічному розвитку регіонів із вкрай низьким рівнем життя та високим процентом безробіття;
– реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подолання серйозних економічних порушень в державі;
– розвитку певної економічної діяльності чи певних економічних регіонів, якщо така допомога не передбачає негативного впливу на умови торгівлі і не суперечить спільному інтересу.

Важливим принципом, який має застосовуватися до державної допомоги з огляду на законодавство ЄС, є її загальний характер та обмеженість у часі. Так, державну допомогу може використовувати будь-хто, якщо він відповідає певним критеріям надання такої допомоги; будь-який проект, що отримує державну допомогу, повинен з певного моменту почати обходитися без постійної підтримки з боку держави.

Метою регулювання державної допомоги (субсидій) нормами СОТ є запобігання викривленню конкуренції на ринку, зокрема, це стосується внутрішньої та міжнародної торгівлі. Субсидії, які порушують ефективний розподіл ресурсів в економіці, мають підлягати обмеженню чи забороні.

Відповідно до норм СОТ не є забороненими випадки, коли допомога спрямовується у таких напрямках:

– неблагополучним регіонам у межах загальної політики регіонального розвитку;
– на програми реструктуризації;
– на проведення науково-дослідної діяльності;
– одноразова субсидія на сприяння прискореній адаптації наявних виробничих потужностей до нових вимог щодо охорони навколишнього середовища.

Можливості, які існують у використанні державної підтримки за наведеними вище напрямами, є цілком достатніми для забезпечення прискореного економічного зростання. Водночас їх ігнорування може призвести до негативних наслідків, тому удосконалення податкової та бюджетної політики має здійснюватися з урахуванням норм СОТ/ЄС щодо державної підтримки.

Автором у процесі проведення дослідження не ставилося за мету аналізувати можливості щодо удосконалення податкової політики з огляду

на необхідність забезпечення прискореного економічного зростання. Це окреме питання, яке потребує проведення серйозних наукових розробок, зокрема, що стосується використання загальноприйнятних та поширених у світі інструментів, таких, як вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку, технопарки та бізнес-інкубатори. Головна увага зосереджена на аналізі засобів бюджетної підтримки економічного зростання та розробці ефективних бюджетних механізмів реалізації цього завдання.

Аналіз світового досвіду організації державної підтримки економічного зростання з використанням бюджетних коштів дав змогу виявити різні механізми, які досить ефективно використовуються задля реалізації поставленої мети. Ці механізми значною мірою відрізняються один від одного, але всі вони фактично побудовані на єдиних принципах, які покладені в основу так званої концепції двох бюджетів, а саме :

– відокремлення бюджетних коштів, що використовуються для поточних та стратегічних цілей;
– використання державних коштів на суспільно значущі проекти, які відповідають програмам стратегічного розвитку країни;
– зворотність, платність та строковість надання коштів;
– контроль суспільства за ефективністю використання державних коштів.

Незважаючи на розмаїття механізмів, у цілому їх можна згрупувати у дві категорії:

– механізми, які використовуються в межах державного бюджету;
– механізми, які функціонують за принципами, закладеними в організацію бюджетного процесу, але в межах окремих інституційних одиниць поза державним бюджетом.

Ті, що належать до першої категорії, як правило, використовують механізм бюджету розвитку, ті, що до другої, – "державні фонди" (інвестиційні, стабілізаційні тощо), "програми", "національні плани" та ін.

Незалежно від механізму реалізації концепції двох бюджетів, обов'язковими для здійснення фінансування державою видатків перспективного (стратегічного) характеру мають бути:

– визначення дохідних джерел бюджету стратегічних видатків та побудова моделі, що виключає фінансування видатків перспективного характеру за залишковим принципом і у "рваному" режимі;
– наявність чітких і зрозумілих процедур здійснення видатків розвитку з урахуванням їх відповідності стратегії соціально-економічного розвитку та визначеним в ній пріоритетам;

– налагодження належного рівня контролю з боку суспільства за видатками розвитку та їх результативністю.

Починаючи з 2000 р., Україна проголосила про намір побудови ліберальної моделі економічного розвитку за активної участі держави у процесах переорієнтації економіки на інноваційний шлях розвитку. Перед керівництвом країни було поставлено завдання сформувати національну інноваційну модель та забезпечити заходи щодо її реалізації. Проте економічна політика, яка декларувалася, і та, що запроваджувалася в Україні протягом останніх шести років, фактично базувалися на різних принципах і підходах, що недостатньо корегувалися між собою. Більшість завдань, сформульованих у нормативних документах високого рівня, не втілювалася у життя та з року в рік "переміщувалася" з одного документа в інший. А останніми роками певні принципові положення політики реалізації стратегії прискореного економічного зростання на якісно новій технологічній базі, які були проголошені на початку століття, взагалі були значною мірою відкореговані. Пріоритетом державної політики було визнано підвищення рівня соціального забезпечення населення, створення рівних умов для ведення бізнесу, уникнення пільгового фінансування та стимулювання певних видів діяльності та/або певних територій. Наукові дослідження, інноваційні розробки здійснювалися у "фоновому" режимі та майже не впливали на формування та реалізацію управлінських рішень. Певного гальмування зазнали процеси розвитку сучасного ринкового інструментарію: майже не рушили з місця адміністративна реформа, створення системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій тощо.

Не випадково, що за таких умов економічне зростання, що відбувається в країні, дотепер головним чином забезпечується екстенсивними факторами. Потенціал для реалізації стратегії технологічного прориву майже не задіяний. Не створено підходів і механізмів податкової та бюджетної підтримки економічного зростання. Не набули достатнього розвитку сучасні інструменти реалізації впливу держави на перебіг процесів, що відбуваються в економічній та соціальній сферах.

Коливання в економічній політиці країни, відсутність загальноприйнятих стратегічних орієнтирів, єдиної обґрунтованої стратегії соціально-економічного розвитку України на довгострокову перспективу стали одними з важливих факторів, які стримували розвиток фінансової політики України.

Фінансова політика є однією зі складових економічної політики і інструментом реалізації функцій, покладених на державу, зокрема, у питаннях втілення у життя державної стратегії економічного розвитку. За умов

відсутності такої стратегії неможливо визначити зміст та інструменти фінансової політики.

На сьогодні в Україні лишається чимало системних проблем, які унеможливлюють досягнення рівня економічного та соціального розвитку, притаманного країнам – членам Європейського Співтовариства та іншим високорозвиненим країнам світу, без цілеспрямованого втручання держави. Серед цих проблем насамперед слід наголосити на таких:

– занадто висока енергоємність ВВП (у 4–5 разів вища, ніж у розвинених країнах світу) на фоні високої частки імпорту енергетичних ресурсів, який здійснюється здебільшого з одного джерела;
– неефективна структура економіки з переважанням виробництв третього технологічного укладу, вкрай низька частка наукомістких сучасних виробництв;
– висока зношеність основних фондів, зокрема житлово-комунальної інфраструктури (тепломережі, водопроводи та водовідводи, дороги, залізничні колії тощо);
– деформована система цін і тарифів на ключові для держави товари та послуги (продукція АПК, енергетичні ресурси, житлово-комунальні і транспортні послуги);
– загрозливий стан навколишнього середовища; невирішеність питань утилізації побутового та промислового сміття;
– деформована система оплати праці та недосконалість системи пенсійного забезпечення.

Розв'язання цих проблем потребує формування відповідної державної політики, яка б дала змогу сконцентрувати наявні людські та фінансові ресурси на критичних для розвитку держави напрямах. З огляду на це, першорядними завданнями уряду України на сучасному етапі має стати формування довгострокової економічної політики, здійснення структурної перебудови економіки, приведення її у відповідність з сучасними вимогами глобалізованого середовища, створення ефективної моделі державного управління як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Важливу роль у забезпеченні реалізації цих масштабних завдань відіграватиме фінансова та, зокрема, податково-бюджетна політика.

Аналіз фінансової політики України, що здійснювалася останні шість років, з огляду на її відповідність завданням економічного розвитку, дає змогу дійти таких висновків.

Останніми роками в Україні спостерігалося значне збільшення питомої ваги державних витрат у ВВП, але, на відміну від інших країн, як тих, що наздоганяють, так і розвинених країн світу, причиною її збільшення

стало не усвідомлення необхідності концентрації зусиль на "проривних" напрямках з метою забезпечення економічного зростання, і не розуміння необхідності підвищити якість і, відповідно, вартість державного управління, а ліквідація пільгових режимів для розвитку бізнесу та удосконалення податкового адміністрування. На жаль, значне підвищення державних витрат майже не позначилося на фінансуванні державних інвестиційних програм і проектів, підтримці інновацій, науки і освіти, підвищенні якості державного управління в межах адміністративної реформи. Усі отримані додаткові кошти пішли на виконання завищених з економічної точки зору соціальних зобов'язань уряду та призвели до соціального перевантаження економіки і вичерпання ресурсів економічного зростання, що є ознакою тупікового типу господарювання.

Бюджетна політика, яка проводилася останніми роками в Україні, має певні вади, що повинно викликати занепокоєння у керівництва держави, яка поставила за мету реалізацію стратегії сталого економічного зростання.

По-перше, лише за формою її можна визнати стратегічною, по суті ж вона такою не є. Принципи формування бюджету та засоби досягнення тих чи інших цілей мають суто тактичний характер, змінюючись з року в рік залежно від політики того чи іншого уряду. З огляду на інерційність економічної, фінансової та бюджетної політики такий підхід не може бути прийнятним.

По-друге, сучасна бюджетна політика за змістом є політикою дохідного типу. Планування, організація та виконання бюджету в Україні здійснюється саме від доходів, під обсяг яких плануються бюджетні видатки та визначаються контрольно-регулюючі функції держави. Як наслідок, у податково-бюджетній політиці спостерігається надлишкове використання методів регулювання та регламентації, яке уособлюється у використанні державних замовлень, податкових пільг і санкцій, а також у розповсюдженні державного контролю на діяльність, яка не є лише бюджетною.

По-третє, сьогодні бюджетна політика не має стимулюючого характеру. Якщо у 2000–2004 рр. її й можна було визнати переважно стимулюючою, правда, з огляду на дискусійність питання встановлення пріоритетів, задля реалізації яких здійснювалося таке стимулювання, то останніми роками вона повністю втратила стимулюючу функцію і значною мірою свідомо чи ні мала стримуючий для розвитку економіки характер.

Починаючи з 2005 р., в Україні спостерігаються небезпечні тенденції уповільнення економічного зростання, що свідчить про необхідність проведення ретельного аналізу причин, які до цього призвели, переоцінки на цій основі ролі держави в економіці та соціальній сфері. Постають питан-

ня формування довгострокової макроекономічної політики, здійснення структурної перебудови економіки, приведення її у відповідність з сучасними вимогами глобалізованого середовища, побудови ефективної моделі державного управління як на державному, так і на місцевому рівні.

Важливу роль у забезпеченні реалізації цих масштабних завдань відіграватиме фінансова політика, яка може як сприяти вирішенню стратегічних питань держави, так і гальмувати процес економічного зростання. У цьому контексті потребує подальших наукових досліджень визначення взаємозв'зку між рівнем державних витрат та їх структурою і темпами економічного зростання, удосконалення податково-бюджетної політики з огляду на необхідність забезпечення сталого економічного розвитку, розробка ефективних фінансових механізмів участі держави у впровадженні інноваційної моделі розвитку економіки.

На сьогодні в країні відбуваються певні позитивні зрушення у цьому напряму. Триває розробка довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку країни. Основними напрямами бюджетної політики на 2007 р. передбачено необхідність збереження стабільності існуючого податкового регулювання на певний період із зменшенням питомої частки державних витрат у ВВП до 30 %, що в цілому є позитивним явищем. Водночас в умовах, коли не визначено пріоритетні, "проривні" напрямки, які потребують активної підтримки з боку держави, та не розроблені механізми стимулювання реалізації цих пріоритетів, різке зменшення частки державних витрат у ВВП може мати більше негативних, ніж позитивних наслідків для економіки. Небезпека полягає в тому, що рівномірне зниження податкового навантаження не обов'язково приведе до пожвавлення економічної діяльності та навряд чи вплине на якісні характеристики структури ВВП.

Водночас позитивні тенденції у підсиленні уваги керівництва країни до розробки програмних документів високого рівня, які стануть основою для реалізації стратегії прискореного економічного зростання, з огляду навіть на невеличкий історичний досвід сучасної України, не дають впевненості у суттєвих змінах економічної та фінансової політики на перспективу. Так, досить системні і комплексні підходи до удосконалення економічної та фінансової політики України в межах побудови національної інноваційної системи були сформовані та відповідним чином затверджені ще на початку XXI ст. Однак за умов відсутності контролю за виконанням завдань, які мають перспективний характер та повинні відслідковуватися протягом тривалого терміну часу, всі вони лишилися на папері. Як наслідок, загальні засади удосконалення фінансової політики на середньо- та

довгострокову перспективу сьогодні є майже тими самими, що були сформовані ще на початку XXI ст. , головними з яких були визнані:

– узгодження бюджетно-податкової політики із завданнями інвестиційної стратегії;
– трансформація бюджетних ресурсів у чинник соціально орієнтованого економічного зростання, перетворення бюджетного механізму в ефективний інструмент соціально-економічної стратегії;
– зниження податкового тиску, запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності та нагромадження капіталу;
– встановлення балансу між доходами і зобов'язаннями держави;
– перебудова логіки формування державних фінансів з урахуванням необхідності у першочерговому порядку сконцентрувати зусилля на зміцненні фінансів суб'єктів господарювання, юридичних осіб та домашніх господарств.

Одним з пріоритетних в умовах реалізації в Україні стратегії прискореного економічного зростання є питання визначення концептуальних засад державної підтримки економічного розвитку, що здійснюється за рахунок бюджетних коштів, у межах удосконалення програмно-цільового методу планування бюджету.

В Україні застосовуються різні форми державної підтримки: пільгове оподаткування, підтримка за рахунок економічно необґрунтованих цін і тарифів (енергетичні ресурси, житлово-комунальні послуги, продукти харчування тощо), державні замовлення, бюджетне фінансування та кредитування реалізації певних програм і проектів. Але до цього часу навіть на концептуальному рівні не сформовано принципи та критерії надання державної підтримки, не визначено а ні напрямки її спрямування, а ні форми та характер її надання залежно від пріоритетів, на реалізацію яких вона спрямована (пряма чи опосередкована, безповоротна чи зворотна). Ці питання потребують опрацювання на методологічному рівні і відповідного законодавчого врегулювання (ухвалення Закону України "Про державну допомогу") та удосконалення на цій основі податково-бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу.

Нагальним є формування пріоритетних завдань розвитку країни, заходів щодо їх реалізації та кількісних і якісних критеріїв, які свідчать про результати їх виконання. Ключовими державними пріоритетами мають стати запровадження елементів інноваційної економіки, що базуються на інтелектуальних ресурсах, наукоємних та інформаційних технологіях, притаманних п'ятому та шостому технологічним укладам, енергозбереження та енергоефективність. Важливе значення для будь-якої країни має

розвиток сучасної інфраструктури і так званих опорних технологій, які мають забезпечити основу для економічного розвитку країни, надати новий якісний рівень розвитку галузям економіки.

Необхідно розв'язати протиріччя, що існують між довгостроковим характером державних цільових програм та оперативним (щорічним) характером їх фінансування шляхом розробки та запровадження методичних засад узгодження державних цільових програм з процесом формування державного бюджету на середньостроковий період.

Потребує удосконалення і безпосередньо механізм формування державних цільових та бюджетних програм як складових реалізації довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку країни. Державні цільові програми, що існують на сьогодні, мають бути переглянуті і згруповані у відповідні агреговані державні програми (місії), кожна з яких спрямована на реалізацію певного державного пріоритету, що міститься у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку. У свою чергу, кожна державна цільова програма має складатися з низки бюджетних програм, які забезпечуватимуть її реалізацію.

Одним з пріоритетних завдань бюджетної політики сучасної України лишається завдання перетворення бюджетного механізму в ефективний інструмент соціально-економічної стратегії, тобто створення бюджетного механізму економічного зростання в Україні, що був сформований ще на початку століття.

Як зазначалося, організація бюджетної підтримки економічного зростання базується на принципах, закладених у концепцію двох бюджетів. В Україні ця концепція запроваджується у формі бюджету розвитку: визначено термін "бюджет розвитку місцевих бюджетів", зроблено перші кроки щодо нормативного врегулювання запропонованого механізму фінансування видатків розвитку на загальнодержавному рівні. Інші фінансові інструменти, що широко використовуються в світі для вирішення перспективних питань розвитку, такі, як банки розвитку та інші спеціалізовані фонди (інвестиційні, стабілізаційні тощо) в Україні не існують.

Проведений у дослідженні аналіз наявних механізмів реалізації концепції двох бюджетів, що використовуються в світі, та можливостей застосування їх в Україні довів, що саме бюджет розвитку є оптимальним механізмом забезпечення економічного зростання в Україні. Водночас, на думку автора, цей механізм може бути підсилений створенням Національного банку розвитку та Стабілізаційного фонду. Останній доцільно використовувати як інструмент опосередкованого впливу на реалізацію державою стратегії сталого економічного зростання та як фінансовий резерв

для згладжування небезпечних для країни цінових коливань. Накопичені у ньому кошти можуть бути використані для пом'якшення впливу підвищення цін на енергоресурси на діяльність вітчизняної промисловості шляхом виділення коштів на покриття різниці в тарифах на певний період часу, впровадження енергозберігаючих заходів тощо.

На думку автора, концептуально саме бюджет розвитку є тим механізмом, який в змозі забезпечити активну і цілеспрямовану участь держави у забезпеченні економічного зростання і тому саме цей інструмент має стати основою бюджетного механізму економічного зростання в Україні. Водночас концептуальні засади формування бюджету розвитку та технологій його реалізації на загальнодержавному та місцевому рівнях потребують удосконалення. На місцевому рівні існує більш-менш логічна та зрозуміла модель формування доходів та видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, яка дає змогу прогнозувати, планувати та моніторити видатки перспективного характеру, які мають спрямованість на забезпечення економічного розвитку у визначених пріоритетних напрямах. Що стосується загальнодержавного рівня, то тут такої моделі взагалі немає (вона а ні інституційно, а ні нормативно не оформлена), а відповідний термін взагалі не має будь-якого змістовного наповнення.

Немає розмежування поточних видатків та видатків розвитку, до того ж, визначення видатків розвитку за змістом не відповідає а ні сутності цього поняття, а ні основним принципам, покладеним в основу програмно-цільового методу планування бюджету. Підходи, які використовуються для формування видатків перспективного характеру на загальнодержавному та місцевому рівнях, не корелюються між собою та побудовані на різних принципах. Зазначене унеможливлює планування видатків перспективного характеру на середньо- та довгостроковий період з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, не дає змогу забезпечити сталість таких видатків, знижує їх ефективність.

Зважаючи на це, можна зробити висновок, що на сьогодні немає належним чином сформованого бюджетного механізму економічного зростання, є лише наміри щодо його запровадження у формі бюджету розвитку та окремі, не пов'язані між собою елементи бюджетної підтримки економічного зростання, які в цілому не відповідають загальним принципам концепції "двох бюджетів" (відокремленість бюджетних коштів, що виділяються для поточних та стратегічних цілей як на етапі прогнозування та планування, так і на етапі виконання бюджету, уникнення фінансування видатків перспективного характеру за залишковим принципом, обов'язковість використання запозичених коштів лише для фінансування видатків

розвитку). Крім того, бюджетна політика щодо підтримки економічного зростання не узгоджується з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку України та викладеними в ній пріоритетами.

Така організація бюджетної підтримки економічного розвитку позбавляє владу можливостей ефективно впливати на темпи та якість економічного зростання, а суспільство – контролювати ефективне використання бюджетних коштів для розвитку економіки та соціальної сфери.

На думку автора, розв'язати зазначені проблеми можливо за умов удосконалення механізму бюджету розвитку на місцевому та загальнодержавному рівнях шляхом внесення певних концептуальних змін в організацію бюджетного процесу, які полягають у наступному.

1. Визначення бюджету розвитку державного бюджету як складової спеціального фонду державного бюджету та запровадження планування й обліку надходжень та видатків бюджету розвитку державного бюджету на рівні окремого документа, який має формуватися як Додаток до державного бюджету на відповідний рік та затверджуватися Верховною Радою України.
2. Перегляд джерел формування загального та спеціального фондів державного бюджету шляхом включення до джерел формування спеціального фонду державного бюджету з подальшим їх спрямуванням до бюджету розвитку державного бюджету:
   – надходжень від приватизації державного майна (повністю або частково);
   – державних зовнішніх та внутрішніх запозичень;
   – зборів за спеціальне використання природних ресурсів;
   – інших неподаткових надходжень;
   – доходів від операцій з капіталом;
   – коштів від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, грантів та дарунків;
   – коштів, що передаються із загального фонду державного бюджету відповідно до Закону як таких, що по суті не повинні спрямовуватися на поточне споживання, а мають використовуватися в інтересах економічного розвитку та забезпечення належними умовами існування майбутніх поколінь.
3. Здійснення через бюджет розвитку державного бюджету фінансування бюджетних програм, які спрямовані переважно на економічний розвиток, та субвенцій на виконання інвестиційних проектів.
4. Перегляд у бік розширення джерел надходжень коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та удосконалення планування видатків, що

здійснюються за рахунок коштів бюджету розвитку, шляхом застосування програмно-цільового методу.

Запропонована модель цілком відповідає усім принципам, закладеним у основу концепції двох бюджетів. Її застосування унеможливлює "переміщування" коштів, що мають бути спрямовані на забезпечення економічного розвитку, на фінансування поточних видатків у процесі формування та виконання бюджету в тій частині, що забезпечується визначеними законодавством джерелами надходжень до бюджету розвитку державного бюджету. Певне корегування можливе лише за рахунок тих коштів, які планується виділити на субвенції на виконання інвестиційних проектів. Але й це корегування можливе лише на етапі планування видатків та формування бюджету і досить ускладнено на етапі його виконання.

Законодавче визначення джерел надходжень до бюджету розвитку державного бюджету та бюджетів розвитку місцевих бюджетів забезпечуватиме сталість видатків, які мають перспективний характер, та підвищить їх ефективність у довгостроковій перспективі. Обов'язковість спрямування внутрішніх та зовнішніх запозичень держави та органів місцевого самоврядування до бюджетів розвитку стане основою для запровадження в Україні стратегії сталого економічного зростання та сприятиме пожвавленню інвестиційної діяльності.

Побудова на єдиних принципах моделі фінансування видатків перспективного характеру як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні дасть змогу застосовувати уніфіковані та зрозумілі процедури, які забезпечуватимуть її функціонування, а також створити сприятливе підґрунтя для інформаційно-аналітичного забезпечення бюджетного процесу. Перехід до планування та формування видатків на розвиток на програмній основі полегшить завдання приведення їх у відповідність із загальнодержавними пріоритетами, а також нормами і принципами СОТ/ЄС.

У межах удосконалення бюджетного механізму економічного зростання актуальним є проведення ґрунтовного наукового аналізу доцільності створення в Україні Стабілізаційного фонду та визначення моделі його функціонування. Потребують перегляду терміни "видатки розвитку" та "витрати розвитку". Важливим є запровадження такої класифікації бюджетних програм відповідно до їх спрямованості та характеру:

– програми, які спрямовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів на виконання ними покладених законодавством завдань, або "*видатки на державне управління*";
– програми, які спрямовані переважно на реалізацію соціальних завдань, або "*соціальні видатки*";

– програми, які спрямовані переважно на економічний розвиток, або *"видатки на розвиток"*.

Така класифікація дасть змогу системніше і виваженіше підійти до оцінки результативних показників бюджетних програм та визначення порядку використання коштів з урахуванням їх спрямованості та характеру; зрозуміти, наскільки бюджет на відповідний рік реалізує завдання забезпечення економічного розвитку або соціальної підтримки; визначитися з вартістю, а отже якістю та ефективністю функціонування системи державного управління, що, у свою чергу, стане підґрунтям для прийняття ефективних управлінських рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях, надасть громадськості інформацію про ефективність та пріоритети витрачання державних коштів.

Побудова моделі бюджетної підтримки економічного зростання є ключовим, але не єдиним елементом бюджетного механізму економічного зростання. Його формування також потребує вирішення питань інституційного забезпечення реалізації запропонованої моделі та визначення заходів щодо підвищення ефективності здійснення видатків на розвиток з урахуванням притаманних їм особливостей. Зокрема, необхідно визначитися з інституціями, що будуть задіяні у формуванні та супроводженні програм соціально-економічного розвитку та забезпеченні їх належного фінансування, їх місцем і роллю у визначенні пріоритетних напрямів державної підтримки, плануванні бюджетних коштів, що спрямовуються на економічний розвиток, тощо, функціями та повноваженнями.

Зауважимо, що на сьогодні державні інститути розвитку в Україні майже відсутні, до них належать лише Міністерство економіки та Міністерство фінансів, що опікуються завданнями сприяння економічному розвитку, та Державне агентство України з інвестицій та інновацій. Водночас аналіз функцій та повноважень цих інституцій свідчить про їх недостатню спроможність виконувати складні завдання, що стоять перед країною у сфері економічної політики Так, значною проблемою є відсутність у Міністерстві фінансів та Міністерстві економіки окремих підрозділів, до повноважень яких належить забезпечення політики економічного зростання в Україні шляхом формування державної політики у цій сфері, планування фінансових ресурсів під реалізацію загальнодержавних пріоритетів, здійснення моніторингу реалізації державних цільових та бюджетних програм, які мають перспективний характер, тощо. Що стосується Державного агентства України з питань інвестицій та інновацій, то функції та повноваження, які на нього покладені, потребують конкретизації та син-

хронізації з функціями у сфері забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку, що здійснюються профільними міністерствами.

На думку автора, ці інститути потребують подальшого розвитку і удосконалення. Так, запровадження бюджету розвитку державного бюджету передбачає створення в структурі Міністерства фінансів окремого департаменту або окремого інституційного утворення, діяльність якого координуватиметься Міністром фінансів. У випадку бюджетів розвитку місцевих бюджетів – створення окремих управлінь у структурі відповідної місцевої адміністрації, які мають стати відповідальними за контроль за надходженням та використанням коштів відповідного бюджету розвитку місцевого бюджету. Окремі з наведених функцій (за умов координації їх здійснення відповідним підрозділом Міністерства фінансів), наприклад, розробка пропозицій з питань планування діяльності, яка здійснюється за кошти відповідного інституційного утворення, або попередній вибір проектів для фінансування та контроль за своєчасною реалізацією заходів, запланованих за проектами, на реалізацію яких виділені бюджетні кошти, мають бути покладені на Державне агентство України з інвестицій та інновацій та окремих розпорядників бюджетних коштів у межах їх повноважень. У разі створення в Україні Стабілізаційного фонду необхідним стає формування інституцій з управління його коштами.

В умовах неефективності кредитування інвестиційно-інноваційних проектів із залученням бюджетних коштів через державний бюджет нагальною є потреба створення Національного банку розвитку, метою якого стане фінансування інноваційно-інвестиційних проектів, які мають загальнодержавне значення та/або реалізують загальнодержавні пріоритети.

Важливим напрямом удосконалення бюджетного механізму економічного зростання в межах розвитку програмно-цільового методу бюджетування є забезпечення ефективного управління видатками, які мають перспективний характер, зокрема щодо планування, управління, моніторингу, контролю і звітності.

Проведене дослідження дає змогу сформувати такі напрями розвитку ПЦМ в Україні:

1. Запровадження класифікації бюджетних програм за категоріями відповідно до їх спрямованості та характеру (видатки на державне управління, соціальні видатки, видатки на розвиток). Визначення пріоритетів витрачання бюджетних коштів за категоріями (і в межах кожної категорії) та встановлення вагових коефіцієнтів за категоріями (і в межах кожної категорії) відповідно до загальнодержавних пріоритетів.

2. Приведення термінології (*видатки розвитку, витрати розвитку, капітальні видатки, капітальні вкладення тощо*) у відповідність з сутністю ПЦМ та удосконалення на цій основі методичних засад планування та моніторингу бюджетних програм.
3. Удосконалення показників результативності бюджетних програм за запропонованими категоріями, що передбачає розробку:
   – методології оцінки ефективності бюджетних програм шляхом перегляду факторів, на підставі яких визначаються показники: затрат, продукту, ефективності та якості для кожної категорії бюджетних програм. Для бюджетних програм, що належать до категорії "видатки на розвиток", мають враховуватися, зокрема, такі фактори, як характеристика технологічного укладу, до якого належить продукція (робота, послуга), яка виробляється (здійснюється, надається) у результаті реалізації відповідної програми; можливість співфінансування проекту приватним капіталом або місцевою владою; ступінь комерціалізації наукових розробок тощо;
   – інтегрованих показників результативності бюджетних програм за категоріями, які мають розраховуватися залежно від вагових коефіцієнтів, які встановлюються експертним шляхом.
4. Удосконалення планування бюджетних програм шляхом:
   – перегляду процедур підготовки бюджетних резолюцій та бюджетних стратегій, а також розширення переліку положень, які мають в них міститися, зокрема, у частині принципів розподілу видатків державного бюджету за запропонованими категоріями (видатки на державне управління, соціальні видатки, видатки на розвиток);
   – запровадження у процес бюджетного планування рейтингування бюджетних програм залежно від їх відповідності загальнодержавним пріоритетам;
   – нормативно-правового забезпечення відповідності державної підтримки нормам і принципам СОТ/ЄС;
   – розробки методологічних засад щодо визначення напрямів спрямування та критеріїв розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів на середньо- та довгострокову перспективу.
5. Підвищення ефективності управління результатами в процесі виконання бюджету шляхом:
   – запровадження у бюджетний процес системи постійного (протягом бюджетного року) моніторингу реалізації бюджетних програм за запропонованими категоріями на базі удосконалення системи показників, які підлягають моніторингу;

– розробки методології оперативного корегування бюджетних програм з огляду на реалізацію поставлених ними завдань та загальнодержавних пріоритетів.

6. Забезпечення безперервності та ритмічності фінансування бюджетних програм перспективного характеру, що потребує удосконалення бюджетного процесу в частині:
   – поступового переходу до формування державного бюджету на трирічний період;
   – ухвалення закону про державний бюджет (а у разі запровадження трирічних бюджетів – корегування бюджету на наступний рік) до листопада місяця, що передує року, на який затверджується бюджет;
   – запровадження розробки та затвердження бюджетів розвитку державного бюджету та місцевих бюджетів окремими документами паралельно із розробкою проекту державного бюджету;
   – розробки критеріїв відбору проектів та порядків використання коштів за бюджетними програмами одночасно з підготовкою таких програм та затвердження їх у термін подання проекту державного бюджету до Верховної Ради України ( у разі запровадження трирічних бюджетів – у термін подання корегувань до бюджету на наступний рік);
   – здійснення відбору програм, які фінансуватимуться за рахунок субвенцій на виконання інвестиційних проектів, до початку бюджетного року;
   – удосконалення законодавства про державні закупівлі у напрямку зменшення терміну проведення тендерних процедур та кількості документів, які потребують оформлення в процесі їх проведення.
7. Підвищення ефективності контролю за виконанням бюджетних програм, що передбачає:
   – удосконалення бюджетного моніторингу, зокрема, запровадження оперативного контролю з боку головних розпорядників бюджетних коштів за показниками, що характеризують стан виконання бюджетних програм;
   – запровадження методології аналізу впливу витрачених коштів на реалізацію загальнодержавних пріоритетів соціально-економічного розвитку та проведення структурних перетворень в економіці України;
   – удосконалення процедур звітності щодо використання бюджетних коштів у частині запровадження підготовки окремих звітів про

виконання бюджету розвитку державного бюджету та бюджетів розвитку місцевих бюджетів та розгляд їх на засіданні Верховної Ради України або відповідних місцевих рад.

8. Запровадження ПЦМ на місцевому рівні, ґрунтуючись на результатах реалізації пілотних проектів у регіонах України.

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ


1. *Абалкин Л.* Динамика и противоречия экономического роста // Экономист. – 2001. – № 12. – С. 3–10.
2. *Абалкин Л.* Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. – 1997. – № 6. – С. 4–12.
3. *Авдашева С., Ястребова О.* Государственная поддержка в регионах: состояние и проблемы реорганизации // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 113–124.
4. *Азаров М. Я.* Завдання фінансової науки в умовах удосконалення управління державними фінансами // Наукові праці НДФІ. – 2003. – Вип. 3(22) – С. 11–21.
5. *Азаров М. Я.* Стратегія управління державними фінансами в контексті економічного і соціального євроінтеграційного розвитку України // Наукові праці НДФІ – 2004. – Вип. 6(29). – С. 5–8.
6. *Азаров М. Я.* Формування бюджетної політики економічного зростання// Фінанси України. – 2006. – № 39(130). – С. 3–9.
7. *Алексєєв А. А., Алексєєв Д. А.* Практичні моделі макроекономіки. – К.: Наук. думка, 2006. – 266 с.
8. *Анисимов С. А.* Социально-экономические аспекты бюджетной политики // Финансы. – 2005. – № 11. – С. 23–26.
9. *Анисимов С. А., Максимов В. А.* Бюджетная политика как источник экономического роста // Финансы. – 2005. – № 1. – С. 16–18.
10. *Аренд Р.* Как поддерживать экономический рост в ресурсозависимой экономике? (основные концепции и их применение в случае России) // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 24–36.
11. *Арчаков А.* Биоинформатика // Фармацевтический весник. – 2001. – № 9(208).
12. *Астапов К. Л.* Новые тенденции в бюджетной и налоговой политике // Финансы. – 2002. – № 10. – С. 19–23.
13. *Астапов К. Л.* Переход к модели ускоренного развития экономики // Экономист. – 2003. – № 8. – С. 74–82.
14. *Астапов К. Л.* Стратегия развития в постиндустриальной экономике // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 2. – С. 57–65.

15. *Афанасьев М.* Инструментарий Стабилизационного фонда: опыт и перспективы // Вопросы экономики. – 2004. – № 3. – С. 65–75.
16. *Афанасьев М., Кривогов И.* Модернизация государственных финансов России // Вопросы экономики. – 2006. – № 9. – С. 103–111.
17. *Бартенев С. А.* История экономических учений. – М.: Прогресс, 1998. – 487 с.
18. *Бахолдина М.* Что нам стоит банк построить // Юридическая практика. – 2006. – № 26(444). – С. 6.
19. *Безматерних В. Г.* Держава в ринковій економіці. – Сімферополь: КЕІ КНЕУ, 2000. – 367 с.
20. *Белкин В. Д., Стороженко В. П.* Бюджет развития: незадействованный механизм инвестиционной активности // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 1. – С. 74–91.
21. *Березинская О.* Российская экономика: новые конфигурации в прежней среде или прежние конфигурации в новой среде? – http://www. vedi. ru/industry/ind0605_r. html.
22. *Бовкун Е.* "Лісабонська стратегія" для Європи // Партнер. – 2005. – № 1. – С. 14–16.
23. *Богиня Д., Волинський Г.* Державне регулювання перехідних процесів // Економіка України. – 1999. – № 5. – С. 12–21.
24. *Борисенко В. Е.* Наноэлектроника – основа информационных систем XXI столетия. – http://www. pereplet. ru/obrazovanie/stsoros/329. html.
25. *Буковинський С. А.* Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 21–28.
26. *Буковинський С. А., Комаров В. А.* Бюджет розвитку та пріоритети бюджетних інвестицій // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 3–19.
27. *Бункина М. К., Семенов А. М.* Макроэкономика. – М.: Наука, 2003. – 345 с.
28. *Бунчук М.* Национальные инновационные системы: основные понятия и приложения. – М.: Аналитический центр по научной и промышленной политике, 1999. – http://www. shkr. ru/shkr/analitics/5. rtf.
29. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. /Редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – Т. 4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. – К.: НДФІ, 2004. – 368 с.
30. Бюджетная политика Киргизской Республики на среднесрочный период (2004–2006 годы). – http://www.minfin.kg/modules/smartsection/category.php?categoryid=3.
31. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29.
32. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "О бюджетной политике в 2006 году". – http://www1.minfin.ru.
33. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "О бюджетной политике в 2007 году" // Финансы. – 2006. – № 6. – С. 3–8.

34. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "О бюджетной политике на 2002 год" // Финансы. – 2001. – № 5. – С. 3–6.
35. Бюджетный кодекс и стабилизационный фонд. – Интерфакс, 10.12.03, 29.12.03.
36. *Василик О. Д., Павлюк К. В.* Державні фінанси України. – К.: НІОС, 2002. – 608 с.
37. Вводный курс по экономической теории / Под ред. Г. П. Журавлевой. – М.: Инфра-М, 1997. – 368 с.
38. *Ведеев А.* Шок, реверс, инфляционно-девальвационная спираль, "голландская болезнь"... Имеет ли все это отношение к России? – http://www.vedi.ru/o_cr/cr0032_r. htm.
39. *Ведеев А., Кудрин. А., Солнцев О.* Возможные стратегии использования Стабилизационного фонда РФ для предотвращения кризисных ситуаций. – http://www.vedi.ru/macro_r/macro0404_r. html.
40. Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перший квартал 2006 року. – К.: Рахункова палата України, 2006. – Вип. 10.
41. Виступ Голови Рахункової палати України В. К. Симоненка на засіданні Верховної Ради України 14 березня 2006 р. з питання обговорення інформації Кабінету Міністрів "Про стан виконання Державного та місцевих бюджетів за 2005 рік та вплив поточної економічної ситуації на виконання бюджету у 2006 році". – www.ac-rada.gov.ua/achamber/index.jsp.
42. *Володин А. Г.* Российско-индийские экономические отношения: тенденции, проблемы, перспективы – http://www.perspektivy.info/rus/ros_ind_otnosh.htm.
43. *Волощук Г. О., Пасічник Ю. В.* Наукове забезпечення бюджетного процесу. – К.: Міленіум, 2003. – 272 с.
44. Всемирный банк. Принципы финансирования структурных реформ // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 4–33.
45. Выступление Министра экономического развития и торговли Российской Федерации Г. О. Грефа на заседании Правительства РФ 14 декабря 2006 г. "О создании государственного финансового института развития". – http://www. sibai. ru/index. php?option=com_content&task=view&id=597&Itemid=714.
46. *Гайдар Е.* Государственная нагрузка на экономику // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 4–23.
47. *Геец В. М.* Некоторые сравнительные признаки трансформационных моделей экономики Украины и России // Экономика Украины. – 2005. – № 5. – С. 4–17
48. *Геец В. М.* Трансформационные преобразования в Украине: переосмысливая пройденное и думая о будущем // Общество и экономика. – 2006. – № 3. – С. 23–53.
49. *Геец В. М.* Характер переходных процессов к экономике знаний // Экономика Украины. – 2004. – № 4. – С. 4–14.
50. *Геєць В.* Наука і виробництво: партнери чи конкуренти? Деякі аспекти сучасної інноваційної політики України // Президентський вісник. – 2004. – 7 квітня.
51. *Геєць В. М.* Нестабільність та економічне зростання. – К.: Ін-т екон. прогнозування, 2000. – 344 с.
52. *Гелбрайт Дж. К.* Жизнь в наше время. – М., 1986.

53. Генеральна угода з тарифів і торгівлі / Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів: Тексти офіційних документів. – К.: Вимір, Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ, 1998. – С. 437–503.
54. *Глазунов В. Н.* К вопросу о стимулировании экономического развития // Финансы. – 2001. – № 2. – С. 16–20.
55. *Глазьев С.* Политика социальной справедливости и экономического роста // Российский экономический журнал. – 2005. – № 11–12. – С. 74–100.
56. *Глазьев С., Жукова М.* Бюджет – 2003: Очередной выбор социально-экономической политики // Российский экономический журнал. – 2002. – № 9. – С. 3–14.
57. *Глазьев С., Жукова М.* Бюджет–2004: Все тот же вопрос выбора социально-экономической политики // Российский экономический журнал. – 2003. – № 8. – С. 3–15.
58. *Глазьев С. Ю.* Теория долгосрочного технико-экономического развития. – М.: ВлаДар, 1993. – 270 с.
59. Глобализационные процессы и диалог цивилизаций // Материалы международного научно-практического семинара "Прикладные аспекты глобализации". – М.: Изд. дом "Новое столетие", 2001. – 210 с.
60. *Горегляд В.* Бюджетная система и экономический потенциал страны // Вопросы экономики. – 2002. – № 4. – С. 67–77.
61. *Горегляд В.* Взаимоотношения бюджета и финансового сектора экономики // Экономист. – 2002. – № 11. – С. 14–20.
62. *Горский И. В.* Налоги в экономической стратегии государства // Финансы. – 2001. – № 8. – С. 36–39.
63. Господарський Кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22.
64. Государственные и муниципальные финанс.: Учеб. / Под ред. проф. С. И. Лушина, проф. В. А. Слепова. – М.: Экономистъ, 2006. – 763 с.
65. Государственные инвестиции в рыночной экономике: пределы и возможности: Материалы круглого стола; Москва, 2006. – http://www. imepi-eurasia.ru.
66. *Гранберг А. Г.* Основы региональной экономики: Учеб. для вузов. – 2-е изд. – М.: ГУ ВШЭ. – 2001. – 492 с.
67. Греф создает банк-гигант // Деловая газета "Взгляд". – 23:12:04, 9 февраля 2006. – http://www. vzglyad. ru/economy/2006/2/8/21822.html.
68. *Григорьев Л., Гурвич Е., Саватюгин А.* Финансовая система и экономическое развитие // МЭ и МО. – 2003. – № 7. – С. 62–75.
69. *Грицюк Т. В.* Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост // Финансы и кредит. – 2003. – 13(127). – С. 14–26.
70. *Гуменюк Д. О.* Участь держави у формуванні інноваційно-інвестиційного потенціалу // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 51–59
71. *Гуннар Б. О.* Инициативы и планы Дании в области энергоэффективности и возобновляемых источников энергии. – http://esco-ecosys.narod.ru/2003_5/art10.htm.
72. *Гурвич Е.* Формирование и использование стабилизационного фонда // Вопросы экономики. – 2006. – № 4. – С. 31–52.

73. *Гуревич М. М.* Государственное регулирование в условиях рыночной экономики. – Харьков, 1993. – 235 с.
74. *Гуренко С. І., Демьохін В. А.* Економічна політика України: актуальні питания: Зб. матер. до парламент. слухань, 16 червня 2004 р. – К.: ВРУ, 2004. – 98 с.
75. *Гутник В.* Модернізація економічної політики в країнах Західної Європи // Проблеми теорії і практики управління. – 2003. – № 3.
76. *Данилов Ю.* Мнение // OPEC.RU. – 2006, № 12(22). – 9 февр. – http://www.hse.ru/pressa2002.
77. *Данилов Ю.* О создании Российского банка развития // OPEC.RU. – 2006. – 9 февр. – http://www. hse. ru/pressa2002.
78. *Дацишин М.* Конкурентні переваги структурно слабких територій України // Пріоритети. – 2003. – № 5(11).
79. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – С. 429.
80. *Дементьев В.* О характере российской "догоняющей модернизации" и ее институциональном обеспечении // Российский экономический журнал. – 2005. – № 2. – С. 21–29.
81. Державна підтримка інноваційної діяльності: питання методології. – http://www.innovbusiness.ru/content/doc-598.html.
82. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 712 с.
83. Державне управління: плани і проекти економічного розвитку: О. С. Власюк, Т. В. Дерюгіна, І. В. Запатріна та ін. / За заг. ред. О. Ю. Кучеренка, І. В. Запатріної. – К.: ВІП, 2006. – 623 с.
84. *Дідківська Л. І., Головко Л. С.* Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – К., 2003. – 220 с.
85. *Дмитриева О.* Формирование стабилизационных фондов: предпосылки и следствия // Вопросы экономики. – 2006. – № 8.
86. Додаток 2 до загальнодержавної програми розвитку малих міст "Групування малих міст України за кількістю населення" // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24. – С. 332.
87. *Дорнбуш Р., Фишер С.* Макроэкономика: Учеб. / Пер. с англ. – М.: МГУ, ИНФРА-М, 1997. – 784 с.
88. *Друкер П. Ф.* Задачи менеджмента в XXI веке. – М.: Вильямс, 2000. – 124 с.
89. Економіка розвитку: Підруч. / О. М. Царенко, Н. О. Бей, І. І. Д'яконова, І. В. Сало / За ред. проф. І. В. Сало. – Суми: Універ. книга, 2004. – 590 с.
90. Економіка України: потенціал, реформи, перспективи / За ред. В. Ф. Беседіна. – 1996. – Т. 3. – 439 с.
91. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / За ред. акад. НАН України В. М. Гейця. – К.: Ін-т екон. прогнозування; Фенікс, 2003. – 1008 с.
92. *Жаліло Я. А., Базилюк Я. Б., Белінська Я. В.* та ін. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / За ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2005. – 388 с.
93. *Загоруйко Ю.* Буш объявил "инициативу американской конкурентоспособности" // Зеркало недели. – 2006. – 1 апр. – С. 12.

94. *Задиракo И.* Системный подход к реформированию государственной помощи // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 130–132.
95. Закон України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – С. 676.
96. Закон України "Про бюджетну систему України" від 05.12.1990 № 512-XII.
97. Закон України "Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій" від 09.04.2004 № 1676-IV.
98. Закон України "Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту" від 22.12.1998 № 331-XIV.
99. Закон України "Про інноваційну діяльність" від 04.07.2002 № 40-IV.
100. Закон України "Про міжнародні договори України" від 29.06.2004 № 1906-IV.
101. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
102. Закон України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" від 16.01.2003 № 433-IV.
103. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – С. 548.
104. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" від 26.12.2002 № 423-IV.
105. Закон України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" від 27.11.2003 № 1344-IV.
106. Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 № 1621-IV.
107. Закон України "Про електроенергетику" від 16.10.1997 № 575/97-ВР.
108. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" від 25.03.2005 № 2505-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 17, 18–19. – С. 267.
109. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України" від 23.03.2000 № 1602-III.
110. *Зайчикова В. В.* Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
111. *Запатрина И. В.* На пути к рыночной экономике // Теория и практика управления. – 2003. – № 5. – С. 27–32.
112. *Запатрина И. В.* Перспективы развития в Украине возобновляемых источников энергии // Теория и практика управления. – 2004. – № 11. – С. 56–60.
113. *Запатрина И. В.* Программы регионального развития // Теория и практика управления. – 2003. – № 2. – С. 20–26.
114. *Запатріна І. В.* Бюджет розвитку: нормативно-правовий аспект // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1 (34). – С. 13–22.
115. *Запатріна І. В.* Інституційні аспекти реалізації концепції "двох бюджетів" на прикладі російського досвіду // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 18–29.
116. *Запатріна І. В.* Бюджет розвитку як інструмент економічного зростання // Наукові праці НДФІ. – 2006 – Вип. 2. – С. 73–75.

117. *Запатріна І. В.* До питання створення Українського банку реконструкції та розвитку // АгроІнКом. – 2006. – № 7–8. – С. 63–68.
118. *Запатріна І. В.* Стабілізаційний фонд і видатки розвитку // Фінанси України. – 2006. – № 6(127). – С. 3–20.
119. *Запатріна І. В.* Стратегія сталого розвитку та умови запровадження її в Україні // АгроІнКом. – 2006. – № 5–6. – С. 92–95.
120. *Запатріна І. В.* Узгодження поняття "субсидія" в законодавстві України відповідно до норм СОТ // Фінанси України. – 2006. – № 8. – С. 20–24.
121. *Запатріна І. В.* Фінансова політика та її вплив на економічне зростання // Економіст. – 2006. – № 3(233). – С. 27–31.
122. *Запатріна І. В.* Удосконалення процесів контролю за ефективним використанням бюджетних коштів в Україні // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем: Зб. наук. праць. – Вип. 12. – К.: Міжнар. наук.-навч. центр інформ. технологій та систем НАН і МОН України, – 2007. – С. 20–29.
123. *Запатріна І. В., Вінграновський А. М.* Стимулювання регіонального соціально-економічного розвитку // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 3(36). – С. 15–30.
124. *Запатріна І. В., Лебеда Т. Б.* Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації // Фінанси України. –2006. – № 4(125). – С. 38–45.
125. *Запатріна І. В., Лебеда Т. Б.* Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18–31.
126. *Запатріна І. В.* Удосконалення системи державної допомоги галузям промисловості в умовах вступу України до СОТ // Стратегічна панорама. – № 3. – 2006. – С. 118–123.
127. *Запатріна І. В.* Удосконалення моделі надання державної допомоги в Україні з урахуванням політики ЄС // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 4(37). – С. 26–33.
128. *Зарицкий Б. Е.* Экономика Германии: путь по ступеням, ведущим вниз. – М.: Юрист, 2005. – 304 с.
129. Засади формування бюджетної політики держави: Моногр. / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко / За ред. М. М. Єрмошенка. – К.: НАУ, 2003. – 284 с.
130. *Затонацька Т. Г., Осецький В. Л.* Стратегія нарощування інвестиційного потенціалу національної економіки // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 38–49.
131. *Затонацька Т. Г., Ставицький А. В.* Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі // Фінанси України. – 2006. – № 4(125). – С. 46–54.
132. *Захарін С. В.* Удосконалення механізму податкового регулювання сталого економічного розвитку // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 92–100.
133. *Захарін С. В.* Вплив оподаткування на заощадження та інвестиції // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 83–90.
134. *Захарін С. В.* Інвестиційне забезпечення економічного розвитку // Фінанси України. – 2004. – № 10. – С. 72–81.

135. Звіт Рахункової палати України за 2005 рік. – http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=824284&cat_id=32826.
136. *Згуровский М.* Украина в глобальных измерениях устойчивого развития // Зеркало недели. – 2006. – № 19(598). – С. 14.
137. *Змеющенко В.* "Бабки" – внукам // Профиль. – 2001. – № 27. – С. 24.
138. *Золотарева А., Дробышевский С., Синельников С., Кадочников П.* Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ // Науч. труды Ин-та экономики переходного периода. – 2001. – № 27.
139. *Иванов В.* Актуальные проблемы формирования российской инновационной системы. – 2002. – 29 авг. – http://hghltd.yandex.com.
140. *Иванова Н.* Финансовые механизмы научно-технической политики (опыт стран Запада) // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 5. – С. 78–85.
141. *Иванова Н.* Национальные инновационные системы // Вопросы экономики. – 2001. – № 7. – С. 59–70.
142. *Илларионов А., Пивоварова Н.* Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. – 2002. – № 9. – С. 18–45.
143. *Іголкін І. В.* Переваги використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1(34). – С. 95–100.
144. Інформаційне повідомлення від 17.10.2006. – htpp:/www.liga.net/news/213643.html.
145. Інформаційне повідомлення на сайті Центру міжнародної торгівлі Єкатеринбургу. – http://www.wtc-ural.ru/Ru/?Front=Docs&PHPSESSID=294d45c17ff2daca17efb84139f5692f&VC=IE6.
146. Інформаційне повідомлення від 23.09.2006. – http://www.indo-china.ru/news/159.html.
147. *Калмыков Ю.* Регулирование экономики (опыт Франции) // Плановое хозяйство. – 1990. – № 9. – С. 102–108.
148. *Карлін М. І.* Фінанси зарубіжних країн: Навч. посіб. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.
149. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Прогресс, 1978. – 346 с.
150. *Кимельман С., Андрюшин С.* Стабилизационный фонд и экономический рост // Вопросы экономики. – 2005. – № 11. – С. 70–83.
151. *Кириленко В. І.* Інвестиційна складова економічної безпеки. – К.: КНЕУ, 2005. – 232 с.
152. *Киселев К. В., Данилов Ю. А., Ведев А. Л.* Стабилизационный фонд Российской Федерации // Матер. круглого стола "Стабилизационный фонд РФ и его роль в экономической политике". – www.sciencerf.ru.
153. *Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А.* Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. – 2004. – № 4. – С. 25–41.
154. *Ковалев В. Д.* Экономическая политика регионов. – http://www.sbcinfo/ru/articles.
155. *Ковалева Т. М., Барулин С. В.* Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: Учеб. пособ. – 2-е изд. – М.: КНОРУС, 2006. – 208 с.

156. *Коваленко Е. Г.* Региональная экономика и управление: Учеб. пособ. – СПб.: Питер, 2005. – 288 с.
157. *Комлев С.* Экономика Канады – радикальные перемены // МЭ и МО. – 1998. – № 5. – С. 68–74.
158. Конституція України від 28.06.1996 № 254л/96-ВР.
159. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249.
160. Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 13.07.1999 № 916-XIV.
161. Концепція перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2003 № 182-р.
162. *Копилов В. А.* Проект державного бюджету на 2007 рік як складова стратегії прискореного економічного зростання // Фінанси України. – 2006. – № 11(132). – С. 3–17.
163. *Коржубаев А. Г.* Государственное регулирование по-американски // ЭКО: Экономика и организация пром. производства. – 1998. – № 2. – С. 127–135.
164. *Костюк В. Н.* История экономических учений. – М.: Центр, 1997. – 224 с.
165. *Котц Д. М.* Неолиберализм и экономическое развитие США в 90-е годы // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 1. – С. 20–23.
166. *Кудрин А. Л.* Бюджетно-финансовая политика: итоги и задачи // Финансы. – 2002. – № 3. – С. 3–13.
167. *Кудрин А. Л.* Федеральный бюджет–2004: Новые экономические тенденции // Финансы. – 2004. – № 1. – С. 3–8.
168. *Кудряшов В. П.* Створення Стабілізаційного фонду в Україні: концептуальні підходи // Фінанси України. – 2006. – № 4(125). – С. 71–82.
169. *Кузик Б. Н., Яковец Ю. В.* Россия–2050. Стратегия инновационного прорыва. – М.: Экономика, 2004. – 632 с.
170. Курс економічної теорії / За ред. Чепуріна М. Н., Кисельової Е. А. – Хорів: АСА, 1995. – 623 с.
171. *Куценко Т. Ф.* Бюджетно-податкова політика. – К: КНЕУ, 2002. – 256 с.
172. *Кушлин В.* Стратегия развития и ее цели // Экономист. – 2006. – № 1. – С. 3–9.
173. *Лексин В. Н., Шевцов А. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
174. *Лексин В. Н., Шевцов А. Н.* Депрессивные территории и механизмы их санации // Российский экономический журнал. – 1995. – № 1. – С. 19–25.
175. *Лексин И. В., Грицюк Т. В., Лексин А. В.* Регион как объект анализа и государственного управления // Региональная экономика: политика и практика. – 2005. – № 6. – С. 20–26.
176. *Леоненко П. М., Юхименко П. І., Ільєнко А. А.* та ін. Теорія фінансів: Навч. посіб. / За заг. ред. О. Д. Василика. – К: Центр навч. літ-ри, 2005. – 480 с.

177. *Ліпсиц І. В., Нещадін А. А.* Промислова політика Росії: принципи формування і механізми реалізації. – М.: Експертний інститут, 1997. – http://www.nns.ru/analytdoc/soder.html.
178. *Луссе А.* Макроэкономика: краткий курс. – СПб.: Питер, 2001. – 320 с.
179. *Лучка А. В.* Засади функціонування та шляхи зміцнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів України // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1(34). – С. 67–75.
180. *Лушин С.* Актуальные проблемы бюджета // Экономист. – 2002. – № 7. – С. 63–71.
181. *Макаренко І. П., Трофімчук О. М., Кузьменко В. П.* та ін. Проблеми становлення інноваційної політики в Україні. – К.: Поліграфконсалтинг, 2004. – 123 с.
182. *Малиновский А.* Национальная инновационная система: миф или реальность? // Дискуссии на сайте "Центр стратегических розработок Северо-Запад". – http://www.csr-nw.ru/forum_mes.php?topic_id=4&command=ans&number=7.
183. *Малиняк Б. С.* Інвестиційні видатки місцевих бюджетів України: теоретична концептуалізація та оцінка практики їх здійснення // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1(34). – С. 76–85.
184. *Маляров О. В.* Роль государства в переходной экономике: опыт Индии // Экономическая наука современной России. – 2000. – № 2. – С. 120–135.
185. *Малый И. И., Шумилов А. Ю.* Структурная перестройка экономики – важный приоритет развития производительных сил Украины // Формування ринкових відносин в Україні. – 1995. – Вип. 1. – С. 3–15.
186. *Марголин А., Семенов С.* Нужен ли бюджет развития? // Экономист. – 2004. – № 1. – С. 73–80.
187. *Мартін Шніцер.* Порівняння економічних систем / Пер. з англ. – К.: Основи, 1997. – 519 с.
188. *Матеров И.* Факторы развития "новой экономики" в России // Экономист. – 2003 . – № 2. – С. 3–11.
189. *Мау В.* Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. – 2002. – № 7. – С. 4–25.
190. Методичні рекомендації щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми, затверджені наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 2.04.2003 № 75.
191. Министр финансов категорически против налоговых льгот. – 2006. – 28 февр. – www. liga. net/news/180275. html.
192. Минэнерго: О реализации федеральной целевой программы "Энергоэффективная экономика" // Нефтегазовая вертикаль. – 2003. – № 1. – http://www.ngv.ru/lenta/lenta_sign.hsql?id=40527.
193. Мир на рубеже тысячелетий: прогноз развития мировой экономики до 2015 г. / Редкол.: Мартынов В. А., Дынкин А. А. и др. – М.: Новый век, 2001. – 591 с.
194. *Миргородська Л. О.* Фінансові системи зарубіжних країн: Навч. посіб. – К.: Центр навч. літ-ри, 2003. – 240 с.
195. Місцевий економічний розвиток: моделі для успіху / Недержавний аналітичний центр Інститут реформ. – К., 2003. – 40 с.

196. *Мітал О. Г.* Дослідження впливу бюджетного регулювання на інвестиційну діяльність регіонів України // Наукові праці НДФІ. – 2002. – Вип. 1(34). – С. 153–159.
197. *Михасюк І. . Мірошник А., Крупа М., Застави З.* Державне регулювання економіки. – Л.: Українські технології, 1999. – 640 с.
198. Навчальні матеріали для тренінгу: "Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід" у рамках проекту USAID "Реформа місцевих бюджетів в Україні". – 2006. – 18–19 квіт.
199. Наказ Держбуду України "ДБН А.2.2–3-2004 "Проектування. Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва", чинні від 01.07.2004 р." від 20.01.2004 № 8.
200. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України "Тимчасові методичні рекомендації щодо розроблення державних цільових програм" від 8.05.2003 № 114.
201. Наказ Державного казначейства України "Про затвердження Роз'яснень щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Роз'яснень щодо застосування кредитування бюджету" від 04.11.2004 № 194.
202. Наказ Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію та її запровадження" від 27.12.2001 № 604.
203. Наказ Міністерства фінансів України "Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм" від 8.08.2002 № 621.
204. Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливостей їх участі у бюджетному процесі" від 14.12.2001 № 574.
205. Наказ Міністерства фінансів України "Про паспорти бюджетних програм" від 29.12.2002 № 1098.
206. Наказ Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію та її запровадження" від 27.12.2001 № 604.
207. Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету" від 01.01.2002 № 57.
208. Нанотехнології штовхають світ до технологічної революції. – http://www.podrobnosti.ua/technologies/2002/11/23/42317.html.
209. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / За заг. ред. проф. П. В. Мельника. – К., 2003. – С. 93–98.
210. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М. Я. Азаров, В. А. Копилов, Л. К. Воронова та ін. / За заг. ред. М. Я. Азарова. – К.: НДФІ, 2006. – 632 с.
211. Национальная система инноваций. Построение теории инноваций и интерактивного обучения / Под ред. Лундвалла. – М.: Наука, 1992. – 347 с.
212. *Нечай О.* Со скоростью света. – http://www.computerra.ru/hitech/perspect/32153.
213. *Нешитой А.* Необходима смена приоритетов // Экономист. – 2006. – № 2. – С. 3–8.

214. *Нигматулин Р.* Об оптимальной доле государственных расходов в ВВП и темпах экономического роста // Вопросы экономики. – 2003. – № 3. – С. 125–131.
215. *Новиков Е.* Увеличение путем деления // Российское экономическое издание "ВВП". – 2007. – № 3(25). – С. 88–91.
216. Нобелевские премии в области экономики в XXI веке // Теория и практика управления. – 2004. – № 1. – С. 2–8.
217. *Новоселова Л.* О реализации инвестиционной составляющей стратегии экономического роста в КНР // Российский экономический журнал. – 2006. – № 4. – С. 63–72.
218. *Нуреєв Р. М.* Теорія суспільного вибору: Курс лекцій. – М.: ГУ ВШЕ, 2005. – 536 с.
219. *Олсон М.* Логіка колективних дій: Суспільні блага і теорія груп / Пер. з англ. – М.: Фонд економічної ініціативи, 1995. – 165 с.
220. *Осика С. Г., Пятницький В. Т.* Світова організація торгівлі. – К.: К.І.С., 2001. – 491 с.
221. Основи економічної теорії / За ред. Мочерного С. В. – Тернопіль: Тарнекс, 1993. – 688 с.
222. *Островецький В. І.* Обґрунтування заходів бюджетної та податкової політики щодо стимулювання економічного зростання // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1(34). – С. 46–54.
223. Открытая экономика: Стабфонд превысил 700 млрд: что стоит за цифрой. – http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=55636.
224. Отчет о результатах проверки выполнения Минэкономразвития России, Минфином России и Российским банком развития мероприятий, связанных с оперативным управлением бюджетом развития Российской Федерации в 1999–2000 годах // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001. – № 7/8(43/44). – http://www.ach.gov.ru.
225. *П'ятаченко Г. О., Кухарець Л. В.* Становлення та розвиток фінансів України. 1917–2003. – К.: НДФІ, 2005. – 784 с.
226. *Павлюк К. В.* Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Моногр. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
227. *Павлюк К. В.* Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин на засадах конкурентного федералізму // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1(34). – С. 23–34.
228. *Павлюк К. В.* Видатки бюджету на розвиток людського капіталу як чинник економічного зростання // Фінанси України. – 2006. – Вип. 39(130). – С. 30–46.
229. *Павлюк К. В.* Концептуальні підходи до формування доходів бюджету розвитку // Наукові праці НДФІ. – 2005. – Вип. 3(32). – С. 33–47.
230. *Павлюк К. В.* Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі // Наукові праці НДФІ. – 2005. – Вип. 4(33). – С. 42–54.
231. *Павлюк К. В.* Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. – № 4(125). – С. 24–37.

232. *Павлюк К. В.* Роль бюджету у регулюванні соціально-економічних процесів у трансформаційний період в Україні // Наукові праці НДФІ. – 2007. – Вип. 1(38). – С. 14–29.
233. *Панасюк Б. Я.* Державне регулювання економіки // Економіка України. – 1994. – № 1. – С. 19–30.
234. *Пасічник Ю. В.* Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Моногр. – Донецьк: Юго-Восток, Лтд, 2005. – 642 с.
235. *Петров Ю., Жукова М., Карапетян А.* Становление глобально-информационного технологического уклада в России: сценарии технико-экономического развития и задачи реформирования финансовых институтов // Российский экономический журнал. – 2002. – № 2. – С. 61–69.
236. *Пилиев С., Цховребов Э.* Возможности устойчивого развития // Экономист. – 2001. – № 4. – С. 23–28.
237. План Маршалла и возрождение послевоенной Европы // Теория и практика управления. – 2004. – № 3. – С. 2–13.
238. *Плотніков О. В., Іголкін І. В.* Вплив доходів бюджету на формування Стабілізаційного фонду: світовий досвід // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 3–11.
239. *Плышевский Б.* Стабилизационный фонд: вопросы использования // Экономист. – 2006. – № 7. – С. 23–27.
240. Повышение эффективности использования энергии в промышленности Дании. – М.: Российско-датский институт энергоэффективности, 1998. – http://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=406
241. Политика в области энергетической эффективности после Орхусской конференции (июнь 1998 г. ). // Электронный журнал ЭСКО. – 2003. – № 5. – http://esco-ecosys.narod.ru/2003_5/art10.htm.
242. *Полтерович В., Попов В.* Эволюционная теория экономической политики. Часть 1. Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 4–23.
243. Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002–2011роки" від 30.04.2002. – http://portal.rada.gov.ua.
244. Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000–2004 роки" від 23.02.2000 № 276а/2000. – http://portal.rada.gov.ua.
245. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році". – К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2002. – 412 с.
246. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році" від 06.03.2001. – http://portal.rada.gov.ua.
247. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році" від 31.05.2002. – http://portal.rada.gov.ua.

248. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році" від 15.04.2003 № 10. – http://portal.rada.gov.ua.
249. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році" від 27.02.2004. – http://portal.rada.gov.ua.
250. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році" від 09.02.2006. – http://portal.rada.gov.ua.
251. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 1999 рік (бюджетна резолюція)" від 24.07.1998 № 57-XIV.
252. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)" від 01.07.1999 № 795-XIV.
253. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік (бюджетна резолюція)" від 22.06.2000 № 1827-III.
254. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік (бюджетна резолюція)" від 21.06.2001 № 2543-III.
255. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік" від 04.07.2002 № 32-IV.
256. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2004 рік" від 19.06.2003 № 987-IV.
257. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2005 рік" від 24.06.2004 № 1854-IV.
258. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" від 05.06.2002 № 799.
259. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" від 15.03.2003 № 344.
260. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" від 12.03.2004 № 321.
261. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" від 04.02.2005 № 115.
262. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання" (з додатками 1 і 2) від 17.05.2002 № 659.
263. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ" від 28.02.2002 № 228.
264. Постанова Кабінету Міністрів України "Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери" (з додатками 1–5) від 30.08.2002 № 1298.
265. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів у 2004 році" від 19.04.2004 № 509.

266. Постанова Кабінету Міністрів України "Основні напрями бюджетної політики на 2006 рік" від 01.06.2005 № 411.
267. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження заходів з організаційного забезпечення виконання Програми "Українське вугілля" на 2003 рік" від 06.08.2003 № 1217.
268. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм" від 31.01.2007 № 106.
269. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми "Українське вугілля" від 19.09.2001 № 1205.
270. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Національну програму "Нафта і газ України до 2010 року" від 21.06.2001 № 665.
271. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності" від 28 лютого 2001 р. № 184 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – С. 232.
272. Постанова Кабінету Міністрів України "Про реалізацію статті 54 Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" від 09.03.2006 № 270.
273. Постанова Кабінету Міністрів України "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету" від 26.04.2003 № 621.
274. Постанова Кабінету Міністрів України "Прогноз показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки" від 25.09.2006 № 1359.
275. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки" від 14.03.2007 № 455.
276. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку надання у 2007 році субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи з енергозбереження, у тому числі оснащення інженерних вводів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії, ремонт та реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів" від 04.04.2007 № 600.
277. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою "Ремонт і реконструкція теплових мереж" від 14.02.2007 № 23.
278. Постанова Кабінету Міністрів України "Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2007 рік" від 17.05.2006 № 679.
279. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання пільгових кредитів для реалізації інвестиційних проектів впровадження енергозберігаючих технологій та технологій з виробництва альтернативних джерел палива" від 18.05.2006 № 695.
280. Постанова Уряду Російської Федерації "Про заходи щодо підвищення результативності бюджетних видатків" від 22.05.2004 № 249.

281. Постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации "О результатах проверки выполнения Минэкономразвития России, Минфином России и Российским банком развития мероприятий, связанных с оперативным управлением бюджетом развития Российской Федерации в 1999–2000 годах" от 20.04.2001 № 17 (253) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001. – № 7/8 (43/44). – http://www.ach.gov.ru/bulletins/2001/7-3.php.
282. Постановление Правительства Российской Федерации "Об утверждении Положения об Инвестиционном фонде Российской Федерации" от 23.11.2005 № 694.
283. Постановление Правительства Российской Федерации "Об Инвестиционном фонде Российской Федерации" от 23.11.2005 № 694.
284. Постановление Правительства Российской Федерации "Об оперативном управлении бюджетом развития Росийской Федерации" от 05.04.1999 № 378.
285. Постановление Правительства Российской Федерации "О Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение" от 23.11.2005 № 695.
286. Построение Европейского исследовательского пространства (ERA) знаний для дальнейшего роста. Сообщение Европейской комиссии (Брюссель, 06.04.2005) // Бюллетень Информационно-консультационного центра (ИКЦ) по Шестой рамочной программе (6РП) Европейской Комиссии в Центральной Азии. – 2005. – № 12. – http://www.cawater-info.net/library/rus/icc/17.pdf.
287. Право Европейского Союза: Учеб. для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2003. – 925 с.
288. Практика государственных инвестиций в зарубежных странах: Материалы Института финансовых исследований. – http://www.ifs.ru.
289. Приоритеты бюджетной и налоговой политики: Материалы расширенного заседания коллегии Минфина РФ // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 3–13.
290. Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко та ін. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 1. – 637 с.
291. Прогноз развития Индии до 2020 года. – http://www.nir-ran.ru/club/pr/detail.php?ID=2149.
292. Проблеми та пріоритети формування інноваційної моделі розвитку економіки України / Я. А. Жаліло, С. І. Архієреєв, Я. Б. Базилюк та ін. – К.: НІСД, 2006. – 120 с.
293. Проект Закону України "Про Український банк реконструкції та розвитку", реєстр. № 1027.
294. Проект Федерального Закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Росийской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации". – http://www1.minfin.ru/budref/brbk.htm.
295. Проект федерального закона № 91010-3 "Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации". – http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/91010-3.html.
296. *П'ятаченко Г. О., Кухарець Л. В.* Становлення та розвиток фінансів України. – К.: НДФІ, 2005. – 784 с.

297. Резолюція, прийнята учасниками конференції "Удосконалення державного управління через застосування програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні", м. Івано-Франківськ, 22–23 листопада 2005 р. – http://minfin.kmu.gov.ua/cjntrol/uk/publish/article.
298. Рейтинг інвестиційної привабливості регіонів України. – http://ipa.net.ua.
299. *Реутов Б. Ф.* О проблемах реализации программы "Энергоэффективная экономика" // ЭСКО. – 2003. – № 8. – http://esco-ecosys.narod.ru/2003_8/art04.htm.
300. *Рогов С.* О роли государства в возрождении созидательного потенциала России // Российский экономический жернал. – 2005. – № 7–8. – С. 33–46.
301. *Рожен А.* Нужно взять веник и мести, мести, мести… // Зеркало недели. – 2006. – № 9(588). – С. 15.
302. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України" від 04.10.2006 № 504-р.
303. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення плану заходів щодо виконання Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки" від 09.08.2002 № 440-р.
304. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі" від 14.09.2002 № 538-р.
305. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Програми забезпечення розвитку ядерної енергетики" від 29.08.2002 № 503-р.
306. Розвиток фінансової системи України в умовах трансформаційних перетворень: Наук.-практ. конф., Київ, 23–24 берез. 2006 р. [у 2-х ч.] / Редкол.: І. Я. Чугунов та ін. – К.: НДФІ, 2006.
307. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / За ред. Б. Є. Кваснюка. – К.: Ін-т екон. прогнозування; Х.: Форт, 2003. – 424 с.
308. *Романюк Л. П.* Приоритеты новой энергетической политики в контексте устойчивого развития. – 1999. – № 1(12). – http://www.pressa.spb.ru/newspapers/ekolog/arts/ekolog-12-art-2.html.
309. Российский и европейский опыт: государственно-частное партнерство в инновационной деятельности (проект EuropeAid). – Отчет о семинаре в Российской академии государственной службы при Президенте РФ 25.01.2006 г. – http://www.imepi-eurasia.ru/baner/europeaid4.doc.
310. *Саватюгин А. Л.* Стабилизационный фонд: формирование и использование // Финансы. – 2004. – № 12. – С. 3–6.
311. *Садков В., Греков И.* Об оптимальных размерах участия государства в экономике // Общество и экономика. – 2006. – № 11–12. – С. 57–77.
312. *Сакс Дж.* Китайский синдром в Индии. – http://www.project-syndicate.org/commentary/sac30/Russian.
313. *Самiт* ЄС реформував Пакт стабільності і зростання // Фінанси. – 2005. – № 12(102). – С. 10.
314. *Самуельсон П.* Економіка. – Львів: Світ, 1993. – 493 с.

315. *Саржановський І.* Регіональний контракт: європейський досвід та українські перспективи / Проект LARGIS II: Сприяння політиці регіонального розвитку в Україні, червень 2005 р. – www.eru.org.ua.
316. *Селезнев А. З.* Ограничения экономического роста в России // Проблемы прогнозирования. – 2002. – № 6. – С. 29–43.
317. *Селезнев А.* З. Об использовании Стабилизационного фонда // Экономист. – 2005. – № 9. – С. 26–37.
318. *Селигмен Б.* Основные течения современной экономической мысли. – М.: Прогресс, 1968. – 654 с.
319. *Семиноженко В.* Какой уклад – такая и экономика… – http://www.semynozhenko.org.ua/documents/2004/5/227.html.
320. *Сергиенко О. А.* Стимулирование долгосрочного экономического роста // Финансы. – 2001. – № 1. – С. 7–10.
321. *Серегина С.* Создание и использование Стабилизационного фонда – проблема макроэкономической политики // Российский экономический журнал. – 2005. – № 1. – С. 18–33.
322. *Сидорова Н.* Экономические последствия налоговой политики // Экономист. – 2003. – № 1. – С. 70–79.
323. *Симачев Ю.* Формы государственной поддержки // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 127–130.
324. *Симоненко В.* Политический выбор сделан – впереди экономический // Зеркало недели. – 1 апреля 2006 г. – № 12(591). – С. 9.
325. Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду / Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луніна І. О. та ін. – К.:НДФІ, 2006. – 320 с.
326. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учеб. – Харьков: Консул, 2000. – 691 с.
327. *Сколотяный Ю.* Ваша расточительность экстремальна. Старший экономист Всемирного банка о реформах в Украине и наиболее распространенных заблуждениях на сей счет. // Зеркало недели. – 2007. – № 22(651). – С. 8.
328. *Скочковский Т.* Обзор энергоэффективности в Польше. – http://esco-ecosys.narod.ru/2002_1/art23.htm.
329. *Слеуваген А.* Реформирование системы государственной помощи: опыт стран ЕС // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 132–133.
330. *Соколовская А.* О стратегии реформирования налоговой системы Украины // Зеркало недели. – 2006. – № 13(592). – С. 8.
331. *Соколовська А. М.* До питання про податкову реформу в Україні // Фінанси України. – 2006. – № 4(125). – С. 55–61.
332. *Соколовська А. М.* Податкова політика в Україні в контексті її впливу на розвиток економіки // Фінанси України. – 2006. – № 39(130). – С. 65–81.
333. Стабфонд превысил 700 млрд: что стоит за цифрой? – http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=55636.
334. *Стогний Б., Жовтянский В.* Энергоэффективность в Украине: малая проблема большой экономики? // Зеркало недели. – 2004. – № 47.

335. Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред. О. С. Власюка. – К.: НІСД, 2002. – Розділ IV. Жаліло Я. А., Базилюк Я. Б. Економічні чинники національного розвитку на межі століть. – С. 355–460.
336. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки). Шляхом європейської інтеграції // Економіст. – 2004. – № 5. – С. 29–45.
337. Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 роки. Шляхом європейської інтеграції / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
338. Стратегія і тактика, стан соціально-економічного розвитку України. – Вип. 33 / За заг. ред. В. П. Горбуліна. – К.: ДП "НВЦ "Євроатлантікінформ", 2006. – 392 с.
339. *Судів Е.* CALS-технології – інформаційна підтримка життєвого циклу продукту. – http://www.pcweek.ru/year1998/N45/CP1251/Reviews/chapt1.htm.
340. Спільний наказ Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Державного комітету у справах містобудування і архітектури України "Про затвердження Положення про фінансування та державне кредитування капітального будівництва, що здійснюється на території України" від 23.09.96 № 127/201/173.
341. *Супян В.* Роль держави в економіці: американський досвід // Проблеми теорії і практики управління. – 2002. – № 4. – С. 14–17.
342. *Сухарев О.* Национальное богатство и структурная политика // Экономист. – 2006. – № 2. – С. 24–38.
343. Теория финансов: Учеб. пособ. / Н. Е. Заяц, М. К. Фисенко, Т. Е. Бондарь и др. – М.: Высш. шк., 1997. – 351 с.
344. *Теперман В., Холодков Н.* Государственные инвестиции в условиях рыночных реформ в странах Латинской Америки // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 4. – http://rusref.nm.ru/indexpub197.htm.
345. Транспортная стратегия Российской Федерации. Основные гипотезы развития отраслевых систем. Машиностроение. – http://www.mintrans.ru/pressa/TransStrat_Trans_Econom_Balance_3_5_1.htm.
346. Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні / За ред. В. М. Гейця. – Х.: Форт, 2003. – 440 с.
347. *Тулуш Л. Д.* Податкові важелі та механізми стимулювання інновацій // Фінанси України. – 2006. – № 4(125). – С. 62–70.
348. Угода про субсидії і компенсаційні заходи / Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів: Тексти офіційних документів. – К.: Вимір, 1998. – С. 245–291.
349. Указ Президента Республики Казахстан "О дальнейших мерах по реализации стратегии развития Казахстана до 2030 года" от 04.12.2001 № 735. – http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01434&all=all.
350. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки та оборони України "Про невідкладні заходи щодо виведення з кризового стану науково-технологічної сфери України і створення реальних умов для переходу економіки на інноваційну модель розвитку" від 20.08.2001 № 640.

351. Указ Президента України "Про утворення Державного агентства України з інвестицій та інновацій" від 30.12.2005 № 1873/2005.
352. Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державне агентство України з інвестицій та інновацій" від 30.12.2005 № 1873/2005.
353. Указ Президента України "Про заходи щодо залучення коштів, отриманих від приватизації державного майна, на інноваційне інвестування підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави" від 15.07.2000 № 905/200.
354. Указ Президента України "Про Міністерство економіки України" від 23.10.2000 № 1159/2000.
355. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 квітня 2006 року "Про стан науково-технологічної сфери та заходи щодо забезпечення інноваційного розвитку України" від 11.07.2006 № 606/2006.
356. Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006: Моногр. / За ред. О. С. Власюка – К.: НІСД, 2006. – 576 с.
357. *Улюкаев А. В.* Проблемы государственной бюджетной политики: Науч.-практ. пособ. – М.: Дело, 2004. – 544 с.
358. Утвердження інноваційної моделі розвитку економіки України: Матер. наук.-практ. конф. – К.: КПІ, 2003. – 434 с.
359. Учредительный договор Европейского Сообщества. – http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs. htm.
360. Федеральная целевая программа "Энергоэффективная экономика на 2002–2005 годы и на перспективу до 2010 года" // Экология и жизнь. – 2002. – № 3. – http://www.priroda.ru/lib/detail. php?ID=5511.
361. Федеральный бюджет должен стать инструментом модернизации экономики / Материалы расширенного заседания совместной коллегии Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития и торговли РФ 19 марта 2004 г. // Финансы. – 2004. – № 4. – С. 3–12.
362. Федеральный Закон Российской Федерации "О Федеральном бюджете на 1999 год" от 22.02.99 № 36-ФЗ.
363. Федеральный закон "О Федеральном бюджете на 2000 год" от 31.12.99 № 227-ФЗ.
364. Федеральный закон "О Федеральном бюджете на 2001 год" от 27.12.2000 № 150-ФЗ.
365. Федеральный закон "О бюджете развития Российской Федерации" от 26.11.98 № 181-ФЗ.
366. *Федорин В.* Резерв для торга. Бюджет переведут на условно-накопительную систему // Известия. – 2001. – 4 апр.
367. *Федосов В., Опарін В., Львочкін С.* Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Моногр. / За наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
368. Финансы социалистического общества: Учеб. пособ. / Под ред. Н. В. Гаретовского. – М.: Финансы и статистика, 1985. – 310 с.
369. Финансы: Учеб. / В. М. Родионова и др.; Под ред. В. М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 430 с.

370. Финансы: Учеб. для вузов / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. – М.: Перспектива, ЮРАЙТ, 2000.
371. *Фокин С.* Роль инноваций в системе мирового хазяйства. – http://geopub.narod.ru/student/fokin/1/4.htm.
372. *Фрідман М.* Капіталізм, свобода і демократія. – 1962. – 240 с.
373. *Хансен Е.* Економічні цикли і національний дохід. – 1951. – 431 с.
374. *Харрод Р. Ф.* К теории экономической динамики. – М.: Гелиос, 1999. – 265 с.
375. *Харц Л.* Либерльная традиция в Америке: Пер. с англ. / Под общ. ред. Согрина В. В. – М.: Прогресс-Академія, 1993. – 400 с.
376. *Чугунов І. Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІОС, 2003. – 488 с.
377. *Чугунов І. Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.
378. *Чугунов І. Я., Крайник О. П.* Регуляторна політика як інструмент активізації процесів регіонального соціально-економічного розвитку // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 1(34). – С. 3–12.
379. *Чугунов І. Я., Крайник О. П.* Бюджет розвитку як складова фінансово-економічної системи регіону // Наукові праці НДФІ. – 2006. – Вип. 4(37). – С. 3–11.
380. *Чухно А. А.* Твори: У 3 т. – Т. 1: Становлення і розвиток ринкової економіки. – К., 2006. – 592 с.
381. *Чухно А. А.* Твори: У 3 т. – Т. 2: Інформаційна постіндустріальна економіка: теорія і практика. – К., 2006. – 512 с.
382. *Шатковская А. О.* Цели, функции и принципы деятельности международных экономических организаций // Теория и практика управления. – 2003. – № 2. – С. 7–12.
383. *Шевченко И. В., Александрова Е. Н., Савченко М. И., Маровгулов В. М.* Организационно-экономические аспекты формирования конкурентной стратегии экономического роста России // Финансы и кредит. – 2006. – № 9(213). – С. 67–75.
384. *Шкред О.* Греф создает банк-гигант. – http://www.rosbr.ru/smi.php?partsId=&galleryName=2&placeIn=current&Id =592.
385. *Шуба В. Б.* Инвестиционные программы в бюджете 2003 года // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 14–16.
386. *Шурубович А. В.* Государственные инвестиции как фактор социально-экономического развития Белоруссии // Государственные инвестиции в рыночной экономике: пределы и возможности: Материалы круглого стола. – М.: ЭПИКОН, 2006. – http://www.imepi-eurasia.ru/baner/gosinv.doc.
387. Экономический обзор "Экономика Индии". – http://www. india. ru/business/review. shtml.
388. Экономические реформы в Китае // Теория и практика управления. – 2003. – № 3. – С. 11–19.
389. Экономические реформы в Японии // Теория и практика управления. – 2003. – № 5. – С. 2–12.
390. Экономические реформы во Франции // Теория и практика управления. – 2004. – № 3. – С. 13–19.

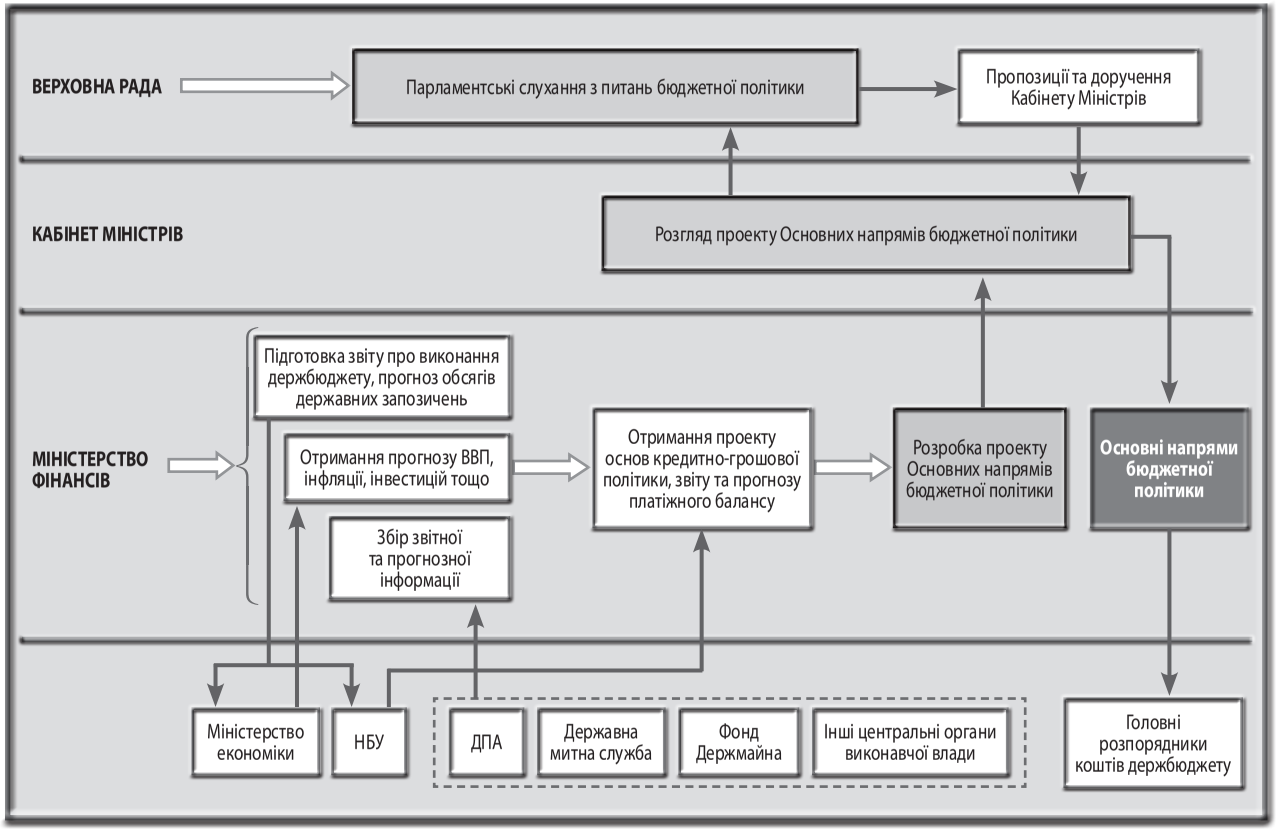
391. Энциклопедия “Япония от А до Я”. – http://www.japantoday.ru/japanaz/b37.shtml.
392. *Ядгаров Я. С.* История экономических учений. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 320 с.
393. *Ясин Е.* Бремя государства и экономическая политика // Вопросы экономики. – 2002. – № 11. – С. 4–30.
394. *Ясин Е.* Экономический рост как цель и как средство // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 4–14.
395. PART Instractions. – www.whitehouse.gov/omb.
396. *Wagner A.* Three Extracts on Public Finance // Musgrave R., Peacjck A. (eds.) Classics in the Theory of Public Finance. – N.Y.: Macmillan, 1958.

# ДОДАТКИ

## Додаток 1

**Процедура і терміни виконання робіт з підготовки Основних напрямів бюджетної політики відповідно до Закону**

| № | Зміст роботи | Терміни виконання |
|---|---|---|
| 1 | Міністерство економіки надає Міністерству фінансів звіт за попередній рік та попередні прогнозні показники ВВП, інфляції, зовнішньої торгівлі, прямих іноземних інвестицій, обсягів технічної допомоги та інших показників, необхідних для розрахунку показників державного бюджету | До 01.03 |
| 2 | Міністерство фінансів готує звіт про виконання держбюджету за попередній рік, звіт та прогноз показників обсягів державних запозичень, обслуговування та погашення боргових зобов'язань | До 01.03 |
| 3 | Національний банк України подає Міністерству фінансів звіт за попередній рік та проноз платіжного балансу України | До 01.04 |
| 4 | Міністерство фінансів подає Кабінету Міністрів України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік | До 15.05 |
| 5 | Кабінет Міністрів приймає рішення щодо проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік і подає проект до Верховної Ради України (не пізніше, ніж за чотири робочих дні до початку проведення парламентських слухань) | До 25.05 |
| 6 | Верховна Рада України проводить парламентські слухання з питань бюджетної політики (з доповіддю Прем'єр-міністра України або за його дорученням Міністра фінансів України). Верховна Рада України приймає Постанову про схвалення або прийняття до відома Основних напрямів бюджетної політики. Зазначена постанова може містити пропозиції Верховної Ради України до проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, у тому числі відповідні доручення Кабінету Міністрів України | До 01.06 |
| 7 | У двотижневий термін після схвалення Кабінетом Міністрів Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік Міністерство фінансів доводить до головних розпорядників коштів держбюджету граничні обсяги видатків бюджету та інструкції з підготовки бюджетних запитів. | До 08.06 |

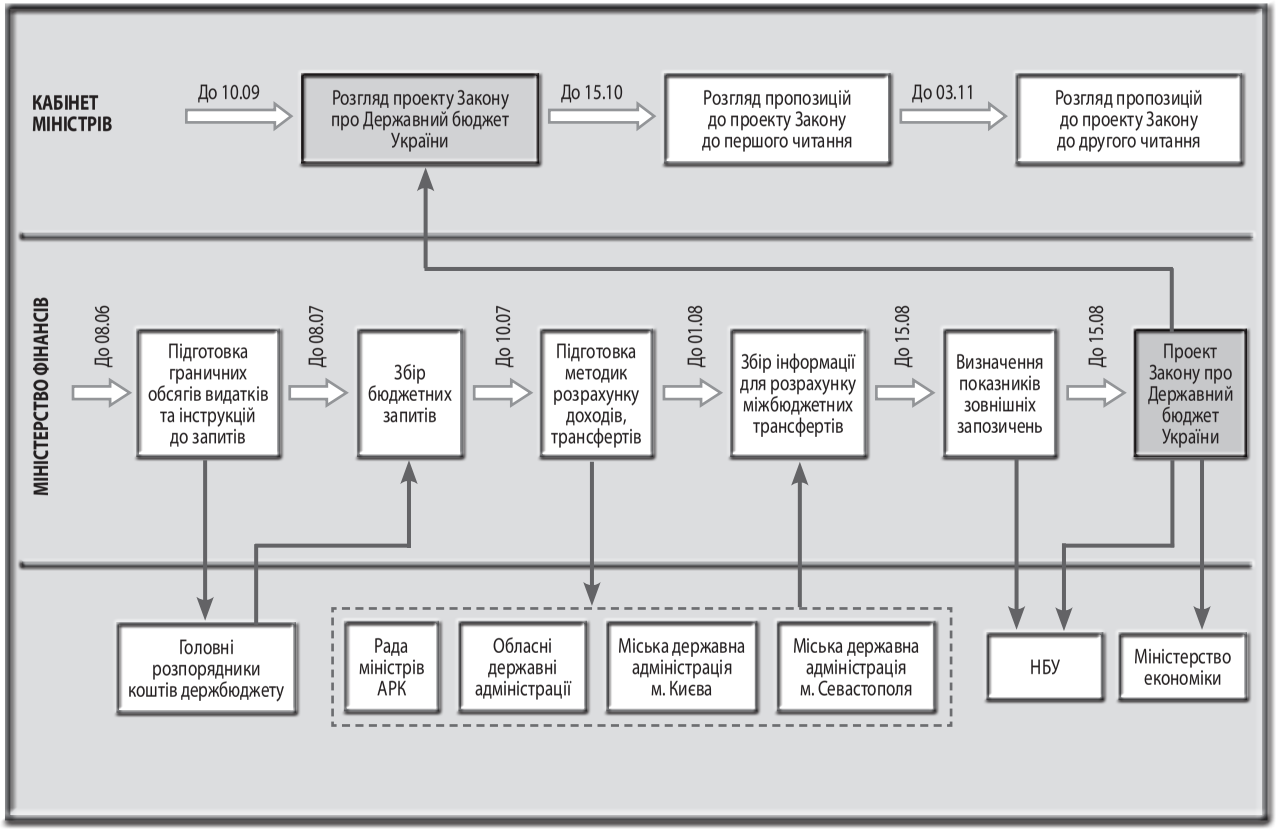



**Структурно-функціональна схема процесу підготовки Основних напрямів бюджетної політики**

# Додаток 2

**Процедура і терміни виконання робіт з підготовки та прийняття Закону про Державний бюджет України відповідно до законодавства**

| № | Зміст роботи | Терміни виконання |
|---|---|---|
| 1 | У двотижневий строк після схвалення Кабінетом Міністрів Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік Міністерство фінансів доводить до головних розпорядників коштів держбюджету граничні обсяги видатків бюджету та інструкції з підготовки бюджетних запитів | До 08.06 |
| 2 | У місячний термін після доведення граничних обсягів головні розпорядники бюджетних коштів подають Міністерству фінансів бюджетні запити | До 08.07 |
| 3 | Міністерство фінансів доводить до Ради міністрів АРК, обласних, Київської, Севастопольської міських держадміністрацій інструкції про складання бюджету та методичні матеріали щодо розрахунку прогнозу доходів, обсягів міжбюджетних трансфертів | До 10.07 |
| 4 | Рада міністрів АРК, обласні, Київська, Севастопольська міські держадміністрації надають Міністерству фінансів інформацію, необхідну для розрахунку міжбюджетних трансфертів | До 01.08 |
| 5 | Міністерство фінансів подає НБУ показники зовнішніх запозичень, обсяги обслуговування та погашення зовнішнього боргу, які враховані у проекті держбюджету | До 15.08 |
| 6 | Міністерство фінансів подає Кабінету Міністрів України та НБУ проект Закону про держбюджет на наступний рік | До 15.08 |
| 7 | Кабінет Міністрів України разом з Міністерством фінансів та Міністерством економіки розглядає проект Закону про держбюджет на наступний рік | До 10.09 |
| 8 | Кабінет Міністрів подає Верховній Раді України проект Закону про державний бюджет на наступний рік | До 15.09 |
| 9 | Комітет Верховної Ради з питань бюджету формує пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи до проекту закону про держбюджет | До 01.10 |
| 10 | Комітет Верховної Ради з питань бюджету разом з Кабінетом Міністрів розглядає пропозиції та готує висновки і таблиці пропозицій до проекту закону | До 15.10 |
| 11 | Верховна Рада України розглядає проект Закону про державний бюджет і ухвалює його в першому читанні | До 20.10 |
| 12 | Кабінет Міністрів України готує проект Закону про державний бюджет до другого читання | До 03.11 |
| 13 | Верховна Рада постатейно розглядає проект Закону про держбюджет і ухвалює його у другому читанні. Статті проекту закону, не прийняті у другому читанні, переносяться на третє читання | До 20.11 |
| 14 | Комітет Верховної Ради України з питань бюджету готує проект Закону про державний бюджет до третього читання | До 25.11 |
| 15 | Верховна Рада України розглядає у третьому читанні і ухвалює Закон про державний бюджет України | До 01.12 |




**Структурно-функціональна схема процесу підготовки та прийняття Закону про Державний бюджет України**

# Додаток 3

Проект

Вноситься народними депутатами України
Ткаченком О. М., Цибенком П. С.

## ЗАКОН УКРАЇНИ
## Про Український державний банк реконструкції та розвитку

Цей Закон визначає порядок утворення Українського державного банку реконструкції та розвитку і правову основу його діяльності.

*Стаття 1.* Утворення та правова основа діяльності Українського державного банку реконструкції та розвитку

Український державний банк реконструкції та розвитку є спеціалізованою фінансово-кредитною установою і утворюється для фінансової підтримки структурної перебудови та розвитку підприємств пріоритетних галузей національної економіки.

Засновником Українського державного банку реконструкції та розвитку є держава в особі Кабінету Міністрів України.

Статут Українського державного банку реконструкції та розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України.

Український державний банк реконструкції та розвитку утворюється у формі закритого акціонерного товариства, 100 відсотків акцій якого належать державі.

Український державний банк реконструкції та розвитку набуває права юридичної особи з моменту його внесення Національним банком України до Реєстру банків, їх філій та представництва, валютних бірж і фінансово-кредитних установ.

Місце знаходження Українського державного банку реконструкції та розвитку – м. Київ.

*Стаття 2.* Завдання Українського державного банку реконструкції та розвитку

Український державний банк реконструкції та розвитку провадить банківську діяльність відповідно до ліцензії Національного банку України на здійснення банківських операцій, що передбачені Статутом Україн-

ського державного банку реконструкції та розвитку, зокрема з кредитування інноваційних та інвестиційних проектів, спрямованих на економічний розвиток України, насамперед проектів структурної перебудови та модернізації промисловості, розвитку експортного потенціалу українських підприємств, житлового будівництва.

Український державний банк реконструкції та розвитку здійснює кредитування із залученням коштів Державного бюджету України та позабюджетних коштів, що можуть бути використані на зазначені цілі.

*Стаття 3.* Види діяльності, які провадяться Українським державним банком реконструкції та розвитку

Український державний банк реконструкції та розвитку здійснює операції із надання кредитів для реалізації позичальниками проектів, передбачених статтею 2 цього Закону, надання гарантій за цими проектами відповідно до законодавства України, інші операції, визначені його Статутом, надання експертних і консультаційних послуг за зазначеними операціями.

*Стаття 4.* Здійснення операцій Українським державним банком реконструкції та розвитку

Український державний банк реконструкції та розвитку надає середньо- та довгострокові кредити.

Український державний банк реконструкції та розвитку може брати участь у кредитуванні та наданні гарантій за проектами, що реалізуються на засадах спільного фінансування і де його частка не перевищуватиме 70 відсотків.

У прийнятті рішення щодо кредитування та надання гарантій за проектами Український державний банк реконструкції та розвитку керується пріоритетами, визначеними Кабінетом Міністрів України.

До Українського державного банку реконструкції та розвитку для надання кредитів як агенти можуть залучатися українські комерційні банки в порядку, встановленому правлінням Банку, виключно за умови надання ними зустрічних гарантій.

Український державний банк реконструкції та розвитку може залучати кошти у формах, передбачених законодавством, і має право випускати облігації, векселі та інші цінні папери згідно із законодавством.

Українському державному банку реконструкції та розвитку не забороняється здійснювати операції, пов'язані із залученням коштів фізичних осіб.

Український державний банк реконструкції та розвитку може фінансувати окремі проекти згідно з рішенням Кабінету Міністрів України за умови надання зустрічних державних гарантій у порядку, передбаченому законодавством.

*Стаття 5.* Статутний капітал Українського державного банку реконструкції та розвитку

Статутний капітал Українського державного банку реконструкції та розвитку становить 5 млрд. гривень і формується за рахунок бюджетних коштів а також за рахунок нерухомості і обладнання, необхідних для забезпечення функціонування Банку в обсязі, що не перевищує 15 відсотків його статутного капіталу.

Український державний банк реконструкції та розвитку має право здійснювати банківські операції після формування свого статутного капіталу.

*Стаття 6.* Використання прибутку

Прибуток, що залишається після відрахувань до фондів та резервів, утворення яких передбачено законодавством та Статутом Українського державного банку реконструкції та розвитку, використовується для збільшення його статутного капіталу.

*Стаття 7.* Контроль за діяльністю Українського державного банку реконструкції та розвитку

Контроль за додержанням Українським державним банком реконструкції та розвитку законодавства здійснює Національний банк України, інші державні органи в межах своєї компетенції.

Український державний банк реконструкції та розвитку в своїй діяльності додержується економічних нормативів, установлених Національним банком України.

Державні органи не можуть втручатися в оперативну діяльність Українського державного банку реконструкції та розвитку, крім випадків, передбачених Законом.

Річний звіт Банку, достовірність якого має бути підтверджена незалежною аудиторською фірмою, разом з висновком Рахункової палати у двотижневий термін після подання його до Кабінету Міністрів України підлягає опублікуванню в газетах "Урядовий кур'єр" та "Голос України". Форма звіту, що підлягає оприлюдненню, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Регіональні відділення Банку річний та проміжні звіти публікують в місцевих засобах масової інформації за формою, затвердженою Банком.

*Стаття 8.* Органи управління Українського державного банку реконструкції та розвитку

Органами управління Українського державного банку реконструкції та розвитку є наглядова рада і правління Українського державного банку реконструкції та розвитку.

Наглядова рада є вищим органом управління Українського державного банку реконструкції та розвитку і визначає основні напрями його діяльності та здійснює оперативний контроль за його діяльністю. Строк повноважень членів наглядової ради – п'ять років. Наглядова рада скликається не рідше ніж 2 рази на рік.

Голова наглядової ради та її склад затверджується Кабінетом Міністрів України.

Голова правління Українського державного банку реконструкції та розвитку призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Строк повноважень голови правління – п'ять років.

Наглядова рада затверджує рішення голови правління про призначення на посаду та звільнення з посади заступників голови правління та інших членів правління Українського державного банку реконструкції та розвитку.

Компетенція та повноваження органів управління Українського державного банку реконструкції та розвитку визначаються його Статутом.

*Стаття 9.* Реорганізація або ліквідація Українського державного банку реконструкції та розвитку

Реорганізація або ліквідація Українського державного банку реконструкції та розвитку проводиться відповідно до Закону про його реорганізацію або ліквідацію.

## ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Кабінету Міністрів України у тримісячний термін вжити заходів щодо утворення Українського державного банку реконструкції та розвитку.

Кабінету Міністрів України та Національному банку України привести свої рішення у відповідність з цим Законом.

Голова Верховної Ради України

**Бюджетні програми, що спрямовані на забезпечення перспективних напрямків інвестиційного розвитку та є прийнятними з точки зору норм ЄС та СОТ, та обсяг видатків державного бюджету на них**

| № | Розвиток інфраструктури вирівнювання економічного розвитку регіонів | Розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень, структурні зміни | Програми реструктуризації підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища |
|---|---|---|---|
| | **2004 рік** | | |
| 1 | Будівництво енергоблоків, магістральних ліній електропередач – 600 млн грн | Заходи, пов'язані з реалізацією космічної програми – 226,5 млн грн | Українське вугілля – 4212 млн грн, у тому числі на реструктуризацію – 2002 млн грн |
| 2 | Державна програма розвитку транспортно-дорожнього комплексу – 2645 млн грн | Розробка найважливіших новітніх технологій для ПЕК – 3,8 млн грн | Модернізація обладнання тепло пунктів та енергозберігаючі заходи – 69 млн грн |
| 3 | Комплексна програма будівництва вітрових електростанцій – 80 млн грн | Створення власного виробництва ядерного палива – 20 млн грн | Стабілізація та розвиток тваринництва та птахівництва – 524 млн грн |
| 4 | Розвиток підприємств суднобудівної, літакобудівної промисловості та підприємств, що виготовляють боєприпаси – 50 млн грн | Розробка новітніх технологій з енергозбереження – 0,3 млн грн | Реструктуризація та консервація підприємств гірничої промисловості – 41 млн грн |
| 5 | Добудова рефрижераторних суден та суден для "Українського Дунайського пароплавства" – 41 млн грн | Міжгалузеві енергозберігаючі заходи – 6,3 млн грн | Селекція в тваринництві та птахівництві – 124 млн грн |
| 6 | Підготовка виробництва літака АН-70 – 30 млн грн | Заходи з розвитку супутникового мовлення – 13,2 млн грн | Фінансова підтримка виробництва продукції тваринництва та рослинництва – 429,5 млн грн |
| 7 | Реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості – 16 млн грн | Розробка найважливіших новітніх технологій у промисловості – 2,95 млн грн | Підтримка підприємств АПК та фермерських господарств за рахунок кредитування – 205 млн грн |

*Продовження додатку 4*

| № | Розвиток інфраструктури вирівнювання економічного розвитку регіонів | Розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень, структурні зміни | Програми реструктуризації підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища |
|---|---|---|---|
| 8 | Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування – 2645 млн грн, у тому числі будівництво автомагістралі через р. Дніпр у м. Запоріжжі – 80 млн грн | Розробка новітніх технологій в АПК – 2,2 млн грн | Підтримка підприємств АПК, що знаходяться в складних кліматичних умовах – 70 млн грн |
| 9 | Формування статутного капіталу Державної іпотечної установи – 50 млн грн | Розробка зразків техніки для АПК – 5 млн грн | Закладення і нагляд за молодими хмельниками – 14 млн грн |
| 10 | Розвиток муніципального кредитного ринку – 20 млн грн | Дослідження і експериментальні розробки в системі АПК – 30,2 млн грн | |
| 11 | Субвенція місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів – 400 млн грн | Впровадження енергозберігаючих технологій в АПК – 5 млн грн | |
| 12 | Будівництво магістральних газопроводів та газопроводів-відводів для газифікації сільських населених пунктів – 200 млн грн | | |
| 13 | Субвенція на будівництво метрополітену – 86 млн грн | | |
| 14 | Субвенція на будівництво автотранспортної магістралі через р. Дніпро у Запоріжжі – 5 млн грн | | |
| 15 | Субвенція на будівництво мостового переходу у м. Миколаєві – 3 млн грн | | |
| 16 | Субвенція на будівництво очисної станції у м. Ялта – 5 млн грн | | |
| 17 | Субвенція на реконструкції автодорожньої частини мосту в м. Дніпропетровську – 10 млн грн | | |

| № | Розвиток інфраструктури вирівнювання економічного розвитку регіонів | Розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень, структурні зміни | Програми реструктуризації підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища |
|---|---|---|---|
| 18 | Субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток відповідної території – 150 млн грн | | |
| | **2005 рік** | | |
| 19 | Будівництво енергоблоків атомних, гідроакумулюючих та інших електростанцій – 600 млн грн | Реалізація Комплексної програми створення ядерно-паливного циклу – 20 млн грн | Реструктуризація вугільної галузі – 1070 млн грн |
| 20 | Розвиток та реконструкцію централізованих систем водопостачання – 50 млн грн | Створення літака АН-70 – 106,7 млн грн | Розвиток мінерально-сировинної бази, розробка родовищ – 372,8 млн грн |
| 21 | Розвиток мережі і утримання автодорог загального користування – 3501 млн. грн , у тому числі будівництво автомагістралі через р. Дніпро у м. Запоріжжі – 80 млн грн | Підготовка виробництва літака АН-70 та створення літака АН-148 – 10 млн грн | |
| 22 | Субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів та виконання інвестиційних проектів – 400 млн грн | Розробка новітніх технологій для АПК – 3 млн грн | |
| 23 | Субвенція для м. Керч на соціально-економічний розвиток – 5 млн грн | Впровадження енергозберігаючих технологій в АПК – 10 млн грн | |
| 24 | Субвенція місцевим бюджетам на будівництво газопроводів-відводів та газифікацію – 420 млн грн | Національна космічна програма – 600 млн грн | |
| | **2006 рік** | | |
| 25 | Будівництво вітрових електростанцій – 80 млн грн | Розробка найважливіших новітніх технологій – 5,4 млн грн | Реструктуризація підприємств вугільної промисловості – 340 млн грн |

*Продовження додатку 4*

| № | Розвиток інфраструктури вирівнювання економічного розвитку регіонів | Розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень, структурні зміни | Програми реструктуризації підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища |
|---|---|---|---|
| 26 | Розвиток та реконструкція централізованих систем водопостачання – 80 млн грн | Програма "Нанофізика та наноелектроніка" – 15 млн грн | Реструктуризація гірничих підприємств – 18 млн грн |
| 27 | Розвиток портово-промислового господарства Криму – 2 млн грн | Розробка новітніх технологій у сфері промисловості – 4 млн грн | |
| 28 | Субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів та виконання інвестиційних проектів – 1000 млн грн | Підготовка виробництва літака АН-70 та створення літака АН-148 – 45 млн грн | |
| 29 | Субвенція на будівництво газопроводів-відводів та газифікацію – 450 млн грн | Державна програма підтримки інновацій – 70 млн грн | |
| 30 | Субвенція місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток – 28 млн грн | Розробка новітніх технологій у сфері будівельних матеріалів – 0,7 млн грн | |
| 31 | Субвенція на будівництво і розвиток мережі метрополітенів – 100 млн грн | Розвиток новітніх технологій у АПК – 4,44 млн грн | |
| 32 | Субвенція на реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності – 450 млн грн | Розробки у сфері космічної галузі – 221,3 млн грн | |
| 33 | Субвенція на будівництво автомагістралі через р. Дніпро у Запоріжжі – 233 млн грн | | |
| 34 | Субвенція на проектування та будівництво автомагістралі через р. Дніпро у Кременчузі – 10 млн грн | | |

| № | Розвиток інфраструктури вирівнювання економічного розвитку регіонів | Розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень, структурні зміни | Програми реструктуризації підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища |
|---|---|---|---|
| | **2007 рік** | | |
| 35 | Фінансова підтримка агропромислових підприємств, що перебувають в особливо складних кліматичних умовах – 35 млн грн | Заходи щодо реалізації Комплексної програми створення ядерно-паливного циклу в Україні та приведення об'єктів виробничого об'єднання "Придніпровський хімічний завод" в екологічно безпечний стан – 165,7 млн грн | Бюджетна тваринницька дотація та державна підтримка виробництва продукції рослинництва – 2332,5 млн грн |
| 36 | Заходи по реалізації Комплексної програми будівництва вітрових електростанцій – 80 млн грн | Державна підтримка літакобудування та космічної галузі на створення та впровадження у виробництво сучасної техніки через механізм здешевлення кредитів – 200 млн грн | Здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення короткострокових та середньострокових кредитів – 667 млн грн |
| 37 | Державна підтримка вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу – 1,5 млн грн | Фінансова підтримка інноваційних та інвестиційних проектів насамперед з впровадження передових технологій, що реалізуються в галузях промисловості, у тому числі технологічними парками, через механізм здешевлення кредитів – 144,5 млн грн | Часткова компенсація вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва – 131,8 млн грн |
| 38 | Державна підтримка підприємств суднобудівної промисловості через механізм здешевлення кредитів – 50 млн грн | Національна програма інформатизації – 9 млн грн | Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості – 903,7 млн грн |
| 39 | Розвиток та реконструкція централізованих систем водопостачання та водовідведення – 200 млн грн | Загальнодержавна (Національна) космічна програма – 65 млн грн | Державна підтримка підприємств з видобутку кам'яного вугілля, лігніту (бурого вугілля) і торфу на будівництво, |

*Продовження додатку 4*

| № | Розвиток інфраструктури вирівнювання економічного розвитку регіонів | Розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень, структурні зміни | Програми реструктуризації підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища |
|---|---|---|---|
| | | | технічне переоснащення та капітальний ремонт гірничо-шахтного обладнання – 1732 млн грн |
| 40 | Заходи з реалізації комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду – 250 млн грн | Управління та випробування космічних засобів – 91,3 млн грн | Здешевлення кредитів для будівництва та технічного переоснащення підприємств з видобутку кам'яного вугілля, лігніту (бурого вугілля) і торфу – 108 млн грн |
| 41 | Першорядне забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням – 38 млн грн | Проведення земельної реформи – 59 млн грн | Здешевлення кредитів на будівництво енергоблоків, атомних, гідроакумулюючих та інших електростанцій, магістральних, гірських та сільських ліній електропередач, а також на створення запасів твердого палива для теплоелектростанцій – 652 млн грн |
| 42 | Ремонт і реконструкція теплових мереж та котелень – 300 млн грн | Субвенція на заходи з енергозбереження – 701,1 млн грн | Реструктуризація підприємств з підземного видобутку залізної руди – 15 млн грн |
| 43 | Реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості – 20 млн грн | | |
| 44 | Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства – 270 млн грн | | |
| 45 | Субвенція місту Алчевську на соціально-економічний розвиток – 20 млн грн | | |
| 46 | Субвенція місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів – 1000 млн грн | | |

| № | Розвиток інфраструктури вирівнювання економічного розвитку регіонів | Розвиток нових видів діяльності, подолання значних економічних порушень, структурні зміни | Програми реструктуризації підприємств, галузей економіки, пристосування їх до ринкового середовища |
|---|---|---|---|
| 47 | Субвенція місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток – 907,5 млн грн | | |
| 48 | Субвенція на будівництво і розвиток метрополітенів – 200 млн грн | | |
| 49 | Субвенція на реконструкцію та розширення аеропорту "Донецьк" – 140 млн грн | | |
| 50 | Субвенція на ремонт автомобільних доріг комунальної власності – 500 млн грн | | |
| 51 | Субвенція на будівництво автомагістралі через р. Дніпро у м. Запоріжжя – 250 млн грн | | |
| 52 | Субвенція на стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій – 100 млн грн | | |

## Додаток 5

**Надходження доходів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів та доходів державного бюджету, за рахунок яких здійснювалося перерахування дотацій вирівнювання у 2004 р.,** тис. грн

| Регіон | 1-й кошик[1] | Питома вага 1-го кошику в загальному фонді | 2-й кошик[2] | Загальний фонд[2] | 3-й кошик[3] | Бюджет розвитку[4] | Питома вага бюджету розвитку в спеціальному фонді | Спеціальний фонд |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Автономна Республіка Крим | 600 099,1 | 82,1 | 130 559,6 | 730 658,7 | 785 471,5 | 179 221,5 | 40,8 | 439 288,5 |
| Вінницька область | 333 557,1 | 86,3 | 52 835,5 | 386 392,6 | 708 208,8 | 12 349,1 | 12,3 | 100 633,1 |
| Волинська область | 190 009,0 | 84,9 | 33 674,0 | 223 683,0 | 487 365,1 | 23 238,1 | 28,7 | 81 029,4 |
| Дніпропетровська область | 1 439 108,6 | 81,5 | 326 114,3 | 1 765 222,9 | 2 900 009,9 | 33 991,0 | 10,7 | 318 131,1 |
| Донецька область | 1 922 150,3 | 85,8 | 316 851,7 | 2 239 002,0 | 3 408 174,6 | 45 303,5 | 11,0 | 411 560,4 |
| Житомирська область | 274 045,5 | 85,2 | 47 612,7 | 321658,2 | 469 166,6 | 22 483,4 | 23,2 | 96 866,6 |
| Закарпатська область | 233 258,7 | 88,8 | 29 348,1 | 262 606,8 | 543 872,1 | 24 304,8 | 32,8 | 74 102,6 |
| Запорізька область | 716 162,9 | 83,0 | 146 352,9 | 862 515,8 | 1 207 895,4 | 34 572,6 | 17,9 | 193 398,7 |
| Івано-Франківська область | 265 131,7 | 86,1 | 42 970,2 | 308 101,9 | 330 411,6 | 27 535,9 | 24,9 | 110 773,8 |
| Київська область | 529 906,9 | 89,8 | 59 886,0 | 589 792,9 | 2 156 153,2 | 81 344,1 | 31,9 | 255 114,1 |
| Кіровоградська область | 240 128,3 | 82,3 | 51 589,3 | 291 717,6 | 201 086,8 | 17 572,0 | 25,1 | 70 056,3 |
| Луганська область | 735 267,6 | 88,3 | 97 366,1 | 832 633,7 | 803 342,6 | 25 276,9 | 13,1 | 192 796,5 |
| Львівська область | 676 331,5 | 86,5 | 105 274,3 | 781 6053 | 1 778 665,0 | 99 788,0 | 40,1 | 248 933,5 |
| Миколаївська область | 354 144,7 | 83,2 | 71 338,3 | 425 483,0 | 600 883,8 | 22 980,4 | 24,0 | 95 766,4 |
| Одеська область | 735 485,4 | 80,0 | 183 520,2 | 919 005,6 | 2 452 840,1 | 160 318,3 | 47,2 | 339 858,6 |
| Полтавська область | 496 418,3 | 84,0 | 94 871,7 | 591 290,0 | 1 100 534,0 | 31 283,3 | 21,2 | 147 606,8 |

*Продовження таблиці*

| Регіон | 1-й кошик[1] | Питома вага 1-го кошику в загальному фонді | 2-й кошик[2] | Загальний фонд[2] | 3-й кошик[3] | Бюджет розвитку[4] | Питома вага бюджету розвитку в спеціальному фонді | Спеціальний фонд |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Рівненська область | 249 684,8 | 87,7 | 35 157,0 | 284 841,8 | 531 163,1 | 18 891,3 | 17,4 | 108 454,1 |
| Сумська область | 298 474,8 | 85,7 | 49 761,0 | 348 235,8 | 707 685,3 | 9941,1 | 11,5 | 86 478,1 |
| Тернопільська область | 177 232,5 | 85,6 | 29 782,6 | 207 015,1 | 294 059,7 | 9 878,2 | 17,6 | 56 129,3 |
| Харківська область | 939 306,1 | 83,6 | 184 561,4 | 1 113 867,5 | 2 598 495,4 | 82 169,5 | 34,0 | 241 607,2 |
| Херсонська область | 232 981,5 | 83,9 | 44 594,7 | 277 576,2 | 295 001,4 | 14 087,7 | 16,3 | 86 604,2 |
| Хмельницька область | 271 553,2 | 81,7 | 60 651,5 | 332 204,7 | 487 219,3 | 22 685,7 | 23,9 | 94 765,1 |
| Черкаська область | 318 422,7 | 83,3 | 63 755,9 | 382 178,6 | 860 235,9 | 15 303,2 | 15,8 | 96 871,4 |
| Чернівецька область | 157 765,2 | 83,1 | 32 174,5 | 189 939,7 | 267 292,3 | 31 505,4 | 34,8 | 90 648,3 |
| Чернігівська область | 253 377,3 | 85,2 | 43 855,5 | 297 232,8 | 1 046 165,1 | 8 946,6 | 10,7 | 83 731,7 |
| м. Київ | 2 468 768,0 | 80,8 | 587 056,6 | 3 055 824,6 | 14 813 008,9 | 408 569,2 | 33,3 | 1 228 528,4 |
| м. Севастополь | 156 246,6 | 82,9 | 32 201,3 | 188 447,9 | 237 722,7 | 15 055,3 | 32,0 | 47 071,6 |
| **ВСЬОГО** | **15 265 018,3** | **83,8** | **2 953 716,9** | **18 218 735,2** | **42 073 140,2** | **1 478 596,0** | **27,4** | **5 396 805,8** |

[1]З урахуванням акцизного збору із вироблених в Україні товарів по бюджету Автономної Республіки Крим.
[2]Без урахування доходів місцевих бюджетів, перерахованих до державного бюджету на виконання ст. 68 Закону України "Про Державний бюджет України на 2004 рік".
[3]Без урахування коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів.
[4]За даними ГФУ ОДА (дивіденди (доход), нараховані на акції (частки, паї ) господарських товариств, які є у власності відповідної територіальної громади (21050000); надходження від відчуження майна, яке належить АРК та майна, що знаходиться у комунальній власності територіальної громади (31030000); надходження від продажу землі і нематеріальних активів (33000000)).

## Виконання місцевих бюджетів за надходженнями бюджету розвитку у 2005 р.

| Регіон | Затверджено бюджет розвитку місцевими радами з урахуванням змін на 2005 р. | Надійшло до бюджету розвитку (фактично) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | всього за 2005 р. | у тому числі | | | | | |
| | | | коштів від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення | дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності відповідної територіальної громади | коштів від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними | коштів, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради, без урахування коштів субвенцій | запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами (крім випадку, передбаченого ст. 73 Кодексу) | субвенції з державного бюджету та з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Автономна Республіка Крим | 192 471,5 | 174 430,4 | 150 007,2 | I62,7 | 0,0 | 12 414,9 | 0,0 | 11 845,6 |
| Вінницька область | 87 376,5 | 71 523,5 | 29 155,6 | 0,1 | 28,0 | 20 320,3 | 0,0 | 22 019,5 |
| Волинська область | 54 029,0 | 47 398,2 | 27 603,3 | 0,0 | 0,0 | 3240,6 | 0,0 | 16 554,5 |
| Дніпропетровська область | 188 438,5 | 161 055,0 | 101 437,5 | 9,1 | 2,0 | 32 615,5 | 0,0 | 26 990,8 |
| Донецька область | 210 880,5 | 157 797,0 | 65 955,4 | 14,6 | 31,7 | 79 102,0 | 0,0 | 12 693,3 |
| Житомирська область | 91 902,0 | 75 173,0 | 34 546,5 | 0,0 | 164,3 | 8983,0 | 0,0 | 31 479,2 |
| Закарпатська область | 102 389,2 | 81 650,7 | 56 002,0 | 0,0 | 0,0 | 10 122,3 | 0,0 | 15 526,4 |
| Запорізька область | 192 925,0 | 188 125,2 | 59 560,6 | 0,0 | 23 777,5 | 10 659,0 | 75 000,0 | 19 128,1 |
| Івано-Франківська область | 84 994,5 | 71 702,5 | 42 795,2 | 14,8 | 0,0 | 7486,9 | 0,0 | 21 405,3 |
| Київська область | 168 660,2 | 142 327,2 | 103 123,4 | 19,1 | 197,3 | 12 507,6 | 0,0 | 26 479,8 |

*Продовження таблиці*

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Кіровоградська область | 40 748,1 | 31 079,9 | 13 241,7 | –6,0 | 0,0 | 4681,3 | 0,0 | 13 162,9 |
| Луганська область | 88 533,0 | 67 276,2 | 27 919,9 | –14,4 | 0,0 | 21 506,9 | 0,0 | 17 864,2 |
| Львівська область | 205 791,9 | 165 741,7 | 113 938,6 | 0,0 | 3169,4 | 10 097,6 | 0,0 | 38 536,1 |
| Миколаївська область | 49 568,0 | 30 005,3 | 26 111,7 | 53,4 | 1009,0 | 4804,9 | 0,0 | 6026,4 |
| Одеська область | 271 205,2 | 248 061,3 | 211 931,0 | 42,5 | 0,0 | 33 562,4 | 0,0 | 2525,8 |
| Полтавська область | 78 160,4 | 66 477,2 | 43 171,7 | 25,1 | 87,4 | 5086,5 | 0,0 | 18 106,5 |
| Рівненська область | 57 399,4 | 53 740,7 | 23 587,2 | 0,0 | 2,3 | 7986,5 | 0,0 | 22 164,7 |
| Сумська область | 31 399,7 | 30 802,6 | 11 062,7 | 0,0 | 0,0 | 4894,3 | 0,0 | 14 845,6 |
| Тернопільська область | 25 833,5 | 26 965,1 | 16 283,1 | 0,0 | 0,0 | 988,8 | 0,0 | 9693,2 |
| Харківська область | 257 361,8 | 236 446,7 | 72 087,8 | 0,0 | 272,0 | 40 768,8 | 100 000,0 | 23 318,1 |
| Херсонська область | 53 750,9 | 43 515,5 | 24 479,3 | 2,3 | 22,2 | 7393,5 | 375,2 | 11 243,0 |
| Хмельницька область | 47 390,9 | 48 831,0 | 24 187,3 | 6,8 | 0,0 | 16 298,9 | 0,0 | 8338,0 |
| Черкаська область | 94 647,6 | 78 613,3 | 19 019,2 | 0,0 | 173,7 | 9423,9 | 5000,0 | 44 996,5 |
| Чернівецька область | 72 461,9 | 72 558,6 | 60 369,9 | 1193,8 | 0,0 | 5297,2 | 0,0 | 5698,0 |
| Чернігівська область | 64 533,7 | 59 907,0 | 35 531,7 | 0,0 | 0,0 | 17 764,7 | 0,0 | 6610,6 |
| м. Київ | 2 062 353,7 | 2 347 281,6 | 678 061,8 | 15 503,9 | 203,0 | 370 713,4 | 1 262 500,0 | 20 299,5 |
| м. Севастополь | 13 339,5 | 8 233,3 | 6538,7 | 23,7 | 24,6 | 0,0 | 0,0 | 1646,3 |
| **Всього** | **4 888 568,1** | **4 794 719,7** | **2 077 710,0** | **17 051,5** | **29 164,4** | **758 721,7** | **1 442 875,2** | **469 197,9** |

**Рис. Д5.1. Питома вага надходжень бюджету розвитку за окремими видами бюджету у надходженнях зведеного бюджету регіону за 2005 р., %**

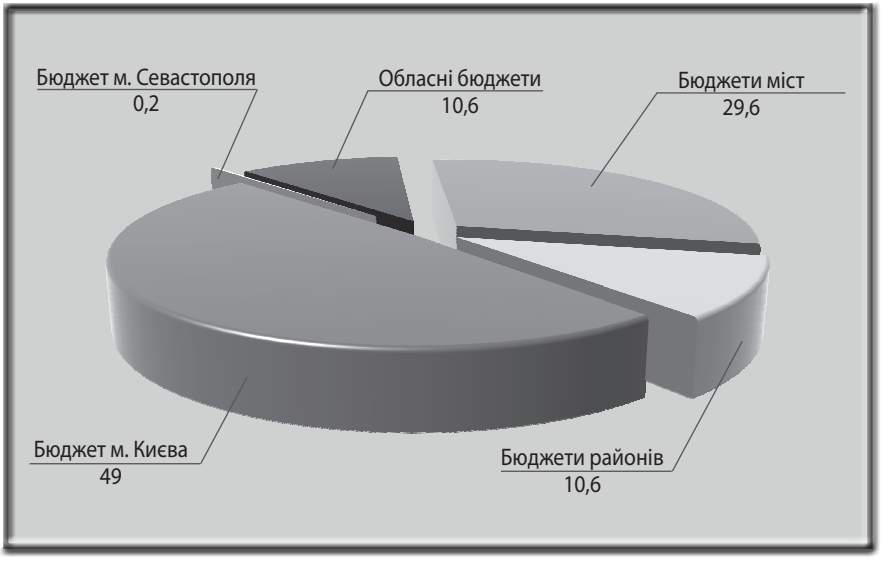



**Рис. Д5.2. Питома вага надходжень бюджету розвитку за окремими видами бюджетів у надходженнях по Україні за 2005 р.,** %

## Додаток 6

# Перелік рисунків, використаних у монографії

*Рис. 1.* Динаміка реального зростання ВВП України . . . . . 100
*Рис. 2.* Динаміка частки промислових підприємств України, що впроваджували інновації . . . . . 135
*Рис. 3.* Форми проведення державної фінансової політики . . . . . 138
*Рис. 4.* Головні складові елементи державної фінансової політики . . . . . 139
*Рис. 5.* Динаміка зміни ВВП України порівняно з часткою ВВП, що спрямовується на формування доходів зведеного бюджету . . . 160
*Рис. 6.* Складові бюджетної політики (функціональний аспект) . . . . . 169
*Рис. 7.* Складові бюджетної політики (організаційно-правовий аспект) 169
*Рис. 8.* Динамика рівня податкового навантаження за 1998–2005 рр. . . 187
*Рис. 9.* Динаміка частки доходів зведеного бюджету України та частки державних інвестицій у ВВП . . . . . 188
*Рис. 10.* Модель розподілу бюджету на бюджет поточних та надзвичайних витрат . . . . . 209
*Рис. 11.* Альтернативні варіанти фінансування видатків розвитку, що пропонуються російськими науковцями . . . . . 244
*Рис. 12.* Пропонована модель процедури розробки бюджетних програм . . . 276
*Рис. 13.* Схема формування витрат розвитку відповідно до чинного законодавства . . . . . 285
*Рис. 14.* Модель бюджетної системи України . . . . . 288
*Рис. 15.* Складові бюджету . . . . . 289
*Рис. 16.* Формування видатків та витрат розвитку на рівні державного бюджету . . . . . 294
*Рис. 17.* Модель формування бюджету розвитку місцевих бюджетів . . . . . 296
*Рис. 18.* Схема формування та реалізації бюджетних програм . . . . . 345
*Рис. 19.* Програмно-цільовий метод як механізм реалізації державної економічної політики . . . . . 346
*Рис. 20.* Форми та характер державної підтримки економічного розвитку . . . . . 353
*Рис. 21.* Структура надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів у 2005 р . . . . . 367
*Рис. 22.* Модель удосконалення бюджету розвитку . . . . . 385

*Рис. 23.* Класифікація бюджетних програм відповідно до їх спрямованості та характеру . . . . . 387
*Рис. 24.* Складові видатків на розвиток відповідно до запропонованого визначення . . . . . 390
*Рис. 25.* Аналіз структури та спрямованості видатків на розвиток відповідно до запропонованого визначення . . . . . 392
*Рис. 26.* Структура підготовки програмних документів відповідно до Концепції удосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України . . . 394
*Рис. 27.* Механізм забезпечення відповідності видатків на розвиток загальнодержавним пріоритетам . . . . . 399
*Рис. 28.* Структуризація державних інститутів розвитку . . . . . 405
*Рис. 29.* Форми фінансової підтримки економічного розвитку . . . . . 406
*Рис. 30.* Пропонована структура надходжень та напрямів використання коштів Банку розвитку в Україні . . . . . 410
*Рис. 31.* Інституційна модель організації фінансової підтримки економічного зростання в Україні . . . . . 416
*Рис. 32.* Ранжування за ступенем важливості окремих груп показників результативності бюджетних програм, визначених відповідно до чинного законодавства . . . . . 431
*Рис. Д1.* Структурно-функціональна схема процесу підготовки Основних напрямів бюджетної політики . . . . . 496
*Рис. Д2.* Структурно-функціональна схема процесу підготовки та прийняття Закону про Державний бюджет України . . . . . 498
*Рис. Д5.1.* Питома вага надходжень бюджету розвитку за окремими видами бюджету у надходженнях зведеного бюджету регіону за 2005 р. . . . . 514
*Рис. Д5.2.* Питома вага надходжень бюджету розвитку за окремими видами бюджетів у надходженнях по Україні за 2005 р. . . . . 515

## Перелік таблиць, використаних у монографії

*Табл. 1.* Особливості та напрямки здійснення державних витрат у контексті забезпечення економічного розвитку . . . . . 39
*Табл. 2.* Хронологія і характеристики технологічних укладів . . . . . 49
*Табл. 3.* Питома вага державного боргу у ВВП в країнах – членах ЄС . . . 76
*Табл. 4.* Характеристика технологічної багатоукладності економіки України . . . . . 127
*Табл. 5.* Частка доходів зведеного бюджету у ВВП . . . . . 155
*Табл. 6.* Валовий національний дохід у розрахунку на одиницю населення . . . . . 159
*Табл. 7.* Динаміка зміни ВВП порівняно з часткою ВВП, що спрямовується на формування бюджетних доходів та інвестування в Україні . . . . . 161
*Табл. 8.* Валові капітальні вкладення . . . . . 189
*Табл. 9.* Прямі іноземні інвестиції (чисте надходження) на одну особу . . . 190
*Табл. 10.* Обсяг інвестицій за усіма джерелами фінансування в основной капітал у країнах СНД . . . . . 191
*Табл. 11.* Типи стабілізаційних фондів . . . . . 229
*Табл. 12.* Порівняльний аналіз механізмів реалізації концепції двох бюджетів на прикладі Російської Федерації . . . . . 249
*Табл. 13.* Динаміка планованих обсягів державного фінансування за напрямками, що уособлюють суспільний розвиток і відповідають вимогам ЄС/СОТ у наданні державної підтримки . . . . . 358
*Табл. 14.* Виконання державного бюджету за окремими складовими видатків розвитку . . . . . 363
*Табл. 15.* Виконання зведеного бюджету за окремими складовими видатків розвитку . . . . . 363
*Табл. 16.* Виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за окремими складовими видатків розвитку . . . . . 365
*Табл. 17.* Виконання місцевих бюджетів за надходженнями бюджету розвитку . . . . . 366
*Табл. 18.* Розподіл бюджетних програм та субвенцій за групами (категоріями) . . . . . 389
*Табл. 19.* Операції, які здійснюються державними інститутами розвитку . . . . . 412

*Табл. Д1.* Процедура і терміни виконання робіт з підготовки Основних напрямів бюджетної політики відповідно до Закону . . . . . 495

*Табл. Д2.* Процедура і терміни виконання робіт з підготовки та прийняття Закону про Державний бюджет України відповідно до законодавства . . . . . 497

*Табл. Д4.* Бюджетні програми, що спрямовані на забезпечення перспективних напрямків інвестиційного розвитку та є прийнятними з точки зору норм ЄС та СОТ, та обсяг видатків державного бюджету на них. . . . . 503

*Табл. Д5.1.* Надходження доходів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів та доходів державного бюджету, за рахунок яких здійснювало перерахування дотацій вирівнювання у 2004 р. . . . . 510

*Табл. Д5.2.* Виконання місцевих бюджетів за надходженнями бюджету розвитку у 2005 р. . . . . 512

# АНОТАЦІЯ

**Монографія І. В. Запатріної "Бюджетний механізм економічного зростання"** присвячена питанням удосконалення бюджетного процесу в Україні в частині запровадження інструментів реалізації стратегії прискореного економічного зростання.

У **першому розділі "Державне регулювання економічного розвитку. Теоретичні основи і світовий досвід"** представлено теоретичні основи та принципи державного регулювання економіки. Розглянуто теоретичні засади побудови сучасних стратегій економічного зростання, зокрема, теорія технологічних укладів, концепція "нової економіки", формування національних інноваційних систем, концепція технологічного прориву. На підставі проведеного аналізу виявлено фактори, які впливають на вибір моделі державного регулювання економіки, спрямованої на забезпечення прискореного економічного зростання. Проаналізовано досвід використання різних теоретичних підходів до реалізації програм економічного зростання у США і Канаді, країнах Європейського Союзу, Східної Азії, Латинської Америки та наслідки їх застосування з огляду на особливості, що притаманні цим країнам.

**Другий розділ "Фінансова політика України та її роль у забезпеченні економічного зростання"** містить аналіз економічної політики України у період 2000–2006 рр. на основі співставлення пріоритетів та програм, затверджених нормативними актами високого рівня (послання Президента України до Верховної Ради України, урядові програми), та реальних дій влади щодо їх реалізації. Основна увага приділяється вирішенню питань, пов'язаних з втіленням у життя концепції технологічного прориву та формуванням національної інноваційної системи. Автором надано оцінку фінансової політики України у XXI ст., її відповідності завданням, викладеним у документах нормативного характеру. Окремо розглянуто бюджетну політику України та її вплив на темпи і якість економічного зростання. Проведений

аналіз дав змогу виявити чинники, які гальмували застосування в Україні інноваційно-інвестиційної моделі розвитку, окреслити найскладніші питання, які потребують вирішення з огляду на необхідність реалізації стратегії прискореного економічного зростання.

У **третьому розділі "Механізми бюджетної підтримки економічного зростання"** розглянуто фінансові інструменти, що використовуються у світі для реалізації стратегій економічного розвитку. Вони засновані на так званій концепції двох бюджетів, яка передбачає відокремлення поточних витрат на державне управління та соціальну підтримку суспільства від витрат на економічний розвиток. Використання цієї концепції характерно для усіх цивілізованих держав, які дбають про розвиток країни та дотримуються ідеології сталого розвитку. Серед інструментів, докладно розглянутих у монографії, слід відзначити бюджет розвитку, стабілізаційні фонди, інвестиційні фонди та банки розвитку. Ці інструменти проаналізовані з огляду на їх інституційну та функціональну спроможність, а також можливості застосування їх в межах бюджетної системи України. До цього розділу також входять опис організації бюджетної підтримки економічного зростання в Україні (процес формування державних цільових і бюджетних програм, складові бюджету та класифікація видатків бюджету, принципи та процедури надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів, інституційні аспекти фінансування видатків розвитку на загальнодержавному та місцевому рівнях) та питання, які потребують удосконалення з огляду на необхідність забезпечення прискореного економічного зростання. Проведений аналіз дав змогу зробити висновок про те, що бюджет розвитку має стати основою для побудови оптимального механізму забезпечення економічного зростання в Україні.

**Четвертий розділ "Форми і засоби бюджетної підтримки економічного зростання в Україні"** присвячено аналізу бюджетної підтримки економічного розвитку в Україні та її відповідності принципам регулювання державної підтримки законодавством ЄС та нормами СОТ. Проаналізовано планування та виконання видатків розвитку в рамках програмно-цільового методу планування бюджету. За результатами проведеного аналізу надано пропозиції та рекомендації щодо шляхів удосконалення форм і засобів бюджетної підтримки економічного зростання в Україні.

**П'ятий розділ "Удосконалення бюджетного механізму економічного зростання в Україні"** містить систематизовані пропозиції автора щодо удосконалення бюджетного механізму економічного зростання, зокрема, щодо формування бюджету розвитку на загальнодержавному рівні та удосконалення бюджету розвитку місцевих бюджетів, у тому числі перегляд підходів до формування видатків розвитку, удосконалення державних інститутів розвитку та перелік заходів щодо управління видатками перспективного характеру в межах розвитку програмно-цільового методу бюджетування.

# АННОТАЦИЯ

**Монография И. В. Запатриной "Бюджетный механизм экономического роста"** посвящена вопросам усовершенствования бюджетного процесса в Украине в части внедрения инструментов реализации стратегии ускоренного экономического роста.

В **первом разделе "Государственное регулирование экономического развития. Теоретические основы и мировой опыт"** представлены теоретические основы и принципы государственного регулирования экономики. Рассмотрен теоретический базис построения современных стратегий экономического роста, в частности, теория технологических укладов, концепция "новой экономики", формирование национальных инновационных систем, концепция технологического прорыва. На основании проведенного анализа выявлены факторы, влияющие на выбор модели государственного регулирования экономики, ориентированной на обеспечение ускоренного экономического роста. Проанализирован опыт применения различных теоретических подходов к реализации программ экономического роста в США и Канаде, странах Европейского Союза, Восточной Азии, Латинской Америки и результаты их реализации с учетом присущих этим странам особенностей.

**Второй раздел "Финансовая политика Украины и ее роль в обеспечении экономического роста"** содержит анализ экономической политики Украины в период 2000–2006 гг. на базе сопоставления приоритетов и программ, утвержденных нормативными актами высокого уровня (послания Президента Украины к Верховной Раде Украины, правительственные программы), и реальных действий власти по их реализации. Основное внимание уделяется вопросам, связанным с воплощением в жизнь концепции технологического прорыва и формированием национальной инновационной системы. Автором осуществлена оценка финансовой политики Украины в XXI ст., ее соответствие за-

дачам, изложенным в документах нормативного характера. Отдельно рассмотрена бюджетная политика Украины и ее влияние на темпы и качество экономического роста. Проведенный анализ позволил выявить факторы, тормозившие становление в Украине инновационно-инвестиционной модели развития, очертить наиболее проблемные вопросы, стоящие на повестке дня в связи с необходимостью реализации стратегии ускоренного экономического роста.

В **третьем разделе "Механизмы бюджетной поддержки экономического роста"** рассмотрены финансовые инструменты, использующиеся в мире для реализации стратегий экономического развития. Они основаны на так называемой концепции двух бюджетов, предусматривающей разделение текущих затрат на государственное управление и социальную поддержку от затрат на экономическое развитие. Использование этой концепции характерно для всех цивилизованных государств, которые заботятся о развитии страны и придерживаются идеологии устойчивого экономического развития. Среди инструментов, подробно рассмотренных в монографии, следует отметить бюджет развития, стабилизационные фонды, инвестиционные фонды и банки развития. Все указанные инструменты проанализированы с учетом их институциональных и функциональных возможностей, а также возможностей использования в рамках бюджетной системы Украины. В этот раздел также включено описание организации бюджетной поддержки экономического роста в Украине (процесс формирования государственных целевых и бюджетных программ, составные части бюджета и классификация расходов бюджета, принципы и процедуры предоставления субвенций на выполнение инвестиционных проектов, институциональные аспекты финансирования расходов развития на общегосударственном и местном уровнях) и вопросов, требующих усовершенствования с учетом необходимости обеспечения ускоренного экономического роста. Проведенный анализ позволил сделать вывод о том, что Бюджет развития должен стать основой для построения оптимального механизма обеспечения экономического роста в Украине.

**Четвертый раздел "Формы и средства бюджетной поддержки экономического роста в Украине"** посвящен анализу бюджетной поддержки экономического развития в Украине и соответствия его принципам регулирования государственной поддержки законодательством ЕС и нормами ВТО. Проанализировано планирование и выполнение расходов развития в рамках программно-целевого метода планирования бюджета. По результатам проведенного анализа сформулированы предложения и рекомендации относительно путей усовершенствования форм и средств бюджетной поддержки экономического роста в Украине.

**Пятый раздел "Усовершенствование бюджетного механизма экономического роста в Украине"** содержит систематизированные предложения автора относительно усовершенствования бюджетного механизма экономи-

ческого роста. Предложенный механизм включает предложения по формированию бюджета развития на общегосударственном уровне и усовершенствованию бюджета развития местных бюджетов, в том числе, пересмотр подходов к формированию расходов развития, усовершенствование государственных институтов развития и перечень мероприятий по управлению расходами перспективного характера в рамках развития программно-целевого метода бюджетирования.

# ANNOTATION

**The monograph of I. V. Zapatrina "Budget Mechanism of Economic Growth"** is dedicated to the issues of improvement of budget process in Ukraine in the part of introduction of instruments of implementation of rapid economic growth strategy.

The **first chapter** of the monograph **"State Regulation of Economic Development. Theoretical Basis and International Experience"** discloses theoretical basis and principles of state regulation of economy. It is reviewed theoretical basis of formation of modern strategies of economic growth, in particular, the theory of technological modes, the concept of "new economy", formation of national innovation systems, the concept of technological breakthrough. Based on the performed analysis it is revealed the factors that influence on the choice of model of state regulation of economy aimed at ensuring of rapid economic growth. It is analysed the experience of usage of different theoretical approaches to implementation of economic growth programs in the USA and Canada, countries of the EU, Eastern Asia and Latin America and the consequences of their usage caused by peculiarities of these countries.

The **second chapter "Financial Policy of Ukraine and Its Role in Economic Growth Ensuring"** includes analysis of economic policy of Ukraine in 2000–2006 based on comparison of priorities and programs that have been approved by the normative acts of the higher level (the Message of the President of Ukraine to Verkhovna Rada of Ukraine, governmental programs) and actual measures of the authority bodies on their implementation. The main attention is paid to implementation of tasks related to introduction of the concept of technological breakthrough and formation of national innovation system. The author has made an appraisal of financial policy of Ukraine in the XXI century and its correspondence to the tasks stipulated in the normative documents. It is separately reviewed the budget policy of Ukraine and its influence on the rate and quality of economic growth. The performed analyses has allowed to reveal the

reasons that hindered implementation of innovation-investment model of development in Ukraine, to describe the most problematic issues that need to be resolved for implementation of the strategy of rapid economic growth.

In the third chapter "Mechanisms of Budget Support of Economic Growth" it is reviewed financial instruments used in the world for implementation of the strategies of economic development. All of them are based on so called "concept of two budgets" that supposes separation of the current expenditures on state management and social support of the society from the expenditures on economic development. This concept is used by all civilised countries that care for the development of the country and share the ideology of sustainable development. Among the instrument that are reviewed in the monograph in details are the budget of development, stabilization funds, investment funds and banks of development. All these instruments has been analysed from the point of their institutional and functional capacity and possibility to be used in the framework of budget system of Ukraine. The chapter also includes the description of organization of budget support of economic growth in Ukraine (process of formation of state task and budget programs, components of budget and classification of budget expenditures, principles and procedures of providing subventions for implementation of investment projects, institutional aspects of financing of expenditures of development at the national and local level) and issues that require improvement from the point of necessity to ensure the rapid economic growth. The performed analysis has allowed to make a conclusion that the budget of development has to become the basis for formation of optimal mechanism of ensuring of economic growth in Ukraine.

The **fourth chapter "Forms and Means of Budget Support of Economic Growth in Ukraine"** is dedicated to analysis of budget support of economic development in Ukraine and its correspondence to the principles of regulation of state support by the EU legislation and the WTO norms. It is analysed planning and execution of expenditures of development in the framework of the performance budgeting method of budget planning. Based on the results of the analysis it is developed proposals and recommendations on the ways of improvement of forms and instruments of budget support of economic growth in Ukraine.

The **fifth chapter "Improvement of Budget Mechanism of Economic Growth in Ukraine"** contains the systematized proposals of the author on improvement of budget mechanism of economic growth. The proposed mechanism includes proposals on formation of budget of development at the national level and improvement of budget of development of local budgets including revision of approaches to formation of expenditures of development, improvement of state institutes of development and list of measures on management of expenditures of development in the framework of development of performance budgeting method.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ЗАПАТРІНА Ірина Вікторівна**

# БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Редактор
*Л. М. Осадча*

Макет і комп'ютерна верстка
*Г. Г. Пузиренка*

Підп. до друку 29.10.07. Формат 60×84/16. Папір офс. № 1. Друк офс. Гарнітура "Warnock Pro". Ум. друк. арк. 30,69. Обл.-вид. арк. 34,21. Наклад 500 прим.

Видавництво ПП "НВЦ "ПРОФІ"
04074, м. Київ, а/с 60, тел. (044) 465-56-67

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 790 від 29.01.2002 р.

Віддруковано на ТОВ "АТОПОЛ"

**Запатріна І. В.**

З-30 Бюджетний механізм економічного зростання. – К.: Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 528 с. – Бібліогр.: с. 473–494.

ISBN 978-966-96078-7-4

У монографії висвітлюються теоретичні та методичні засади розвитку державних фінансів України в частині запровадження у бюджетний процес механізму економічного зростання, заснованого на концепції двох бюджетів. Проаналізовано теоретичні основи та світовий досвід державного регулювання економічного розвитку, розглянуто фінансову та бюджетну політику України у XXI ст. та її вплив на економічне зростання. Проведено дослідження щодо оцінки механізмів бюджетної підтримки економічного зростання та їх застосування зарубіжними країнами світу. Зроблено висновки щодо оптимальної моделі державної підтримки економічного зростання в Україні з огляду на умови, що склалися, та необхідність приведення її принципів до норм і вимог СОТ/ЄС. Надано науково-обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення бюджетного механізму економічного зростання в Україні, які містять методологічні засади формування моделі бюджету розвитку державного бюджету, удосконалення державних інститутів розвитку та управління видатками державного бюджету в контексті подальшого розвитку в Україні програмно-цільового методу бюджетування.

Для керівників усіх рівнів, науковців, викладачів, аспірантів та студентів.

**ББК 65.9(4УКР)261.3+65.261.3**