

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.47>  
УДК 342.92.

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ІНВЕСТИВАННЯ: НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

**Гетманець О.П.,**

*доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри правового забезпечення  
підприємницької діяльності та фінансової безпеки*

*Харківського національного університету внутрішніх справ,*

*м. Харків, пр. Л. Ландау 27, тел. 067-58-69-044*

*e-mail: [olga.getmanec12@gmail.com](mailto:olga.getmanec12@gmail.com);*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4826-5799>*

### **Гетманець О. П. Правове забезпечення бюджетного інвестування: напрями удосконалення.**

Необхідність впровадження сучасних фінансових інструментів в розвиток економіки України потребує організації і правового забезпечення різних форм інвестиційної діяльності. Державна підтримка інвестиційної діяльності спирається на бюджетні інвестиції та здійснюється на підставі бюджетного законодавства, проте практика бюджетного інвестування свідчить про неузгодженості та суперечності в термінології, формах та інструментах правового регулювання інвестиційної діяльності. Уряд України визначив, що потужна інвестиційна діяльність в Україні потребує розгляду та впровадження сучасних нормативно-правових актів.

Наголошено на відсутності поняття «бюджетні інвестиції» у чинному законодавстві на суперечності у поглядах науковців на встановлення їх сутності, а також на неузгодженості в правовому механізмі їх впровадження. На підставі аналізу економічного стану ряду країн світу з різним рівнем валового продукту доводиться, що державні інвестиції за своєю сутністю є переважно продуктивними. Проте визнаним у наукових працях є факт, що у країнах з низьким рівнем доходу ефективне використання державних інвестицій є проблематичним. Встановлено, що бюджетні інвестиції мають особливу фінансово-правову природу, регулюються фінансово-правовими нормами та пропонується авторська дефініція. Означено риси бюджетних інвестицій, як потужного інструмента державного регулювання інвестиційної діяльності і визначено, що ефективність інвестування залежить від економічного обґрунтування бюджетного інвестування та правового забезпечення.

Доведено, що удосконалення державної інвестиційної діяльності можливо за рахунок використання сучасних фінансових інструментів, серед яких - бюджетне інвестування, що реалізується шляхом виділення коштів на пріоритетні цілі, за рахунок альтернативних джерел доходів бюджетів. Зазначено, що ефективність бюджетного інвестування залежить від чіткої адресності бюджетних коштів, достатнього їх обсягу, законом встановленої процедури та повноважень суб'єктів інвестування. Визначено, що впровадження бюджетного інвестування потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України, зокрема ст. 2 «Визначення основних термінів». Пропонується залучити до інвестиційної діяльності органи місцевого самоврядування та громадськість.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетне законодавство, інвестиції, державний інвестиційний проект, форми інвестування, ефективність інвестування

### **Getmanets O.P. Legal support of budget investment: directions of improvement.**

The need to introduce modern financial instruments in the development of Ukraine's economy requires the organization and legal support of various forms of investment activity. State support for investment activities is based on budget investments and is carried out on the basis of budget legislation, but the practice of budget investment shows inconsistencies and inconsistencies in terminology, forms and tools of legal regulation of investment activities. The Government of Ukraine has determined that strong investment activity in Ukraine requires consideration and implementation of modern regulations.

It is emphasized that there is no concept of “investment budget” in the current legislation, inconsistencies in the legal mechanism of their implementation, as well as analysis of the economic situation in some countries with different levels of gross product. low-income countries, the efficient use of public investment is problematic. It is established that budget investments have a special financial and legal nature, are regulated by financial and legal norms and a definition is provided. The features of budget investments as a powerful tool of state regulation of investment activities are identified and it is determined that the efficiency of investment depends on the economic justification of budget investment and legal support.

It is proved that the improvement of public investment activity is possible through the use of modern financial instruments, including budget investment, which is implemented by allocating funds accumulated in budgets for specific purposes. It is noted that the effectiveness of budget investment depends on a clear targeting of budget funds, their sufficient volume, the procedure established by law and the powers of investment entities. It is determined that the introduction of budget investment requires amendments to the Budget Code of Ukraine, in particular Art. 2 “Definition of basic terms”. It is proposed to involve local governments and the public in investment activities. The author’s definition of «budget Investment» is offered.

**Key words:** budget, budget legislation, investments, state investment project, forms of investment, investment efficiency

**Постановка проблеми.** Реалізація проектів економічного розвитку в будь-якій країні світу потребує фінансових ресурсів, одним із джерел яких є інвестиції. Уряд постійно приділяє увагу визначенню важливих для економіки об’єктів інвестування, створенню привабливих умов для інвесторів та пошуку шляхів підвищення ефективності інвестиційної діяльності в Україні. З метою реалізації масштабних інвестиційних, соціально-значущих проектів та розвитку міжнародного економічного співробітництва в Україні за дорученням Президента України 31 березня 2021 року Урядом було створено державне підприємство «Національний фонд інвестицій України» (Націнвестфонд), функціонування якого націлене на удосконалення державного регулювання інвестиційною діяльністю. Державна підтримка інвестиційних проектів здійснюється на підставі бюджетного законодавства, проте практика бюджетного інвестування свідчить про неузгодженість та суперечність в термінології, формах та інструментах правого регулювання інвестиційної діяльності.

**Стан опрацювання.** Правове регулювання державної інвестиційної діяльності досліджувалося у працях вчених з різних аспектів: як різновид фінансово-правових відносин (Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко), як різновид господарських відносин (Д.В. Задохайло, В.К. Мамутов, В.С. Щербіна, В.В. Поєдинок, Г.С. Стефанішин), як різновид адміністративно-правових відносин (М.М. Бліхар, Р.П. Бойчук) та в інших. В роботах науковців визначається потреба удосконалення правового механізму інвестування в Україні, як державного, так і приватного, оскільки очікується відповідний соціально-економічний ефект від інвестиційної діяльності.

Бюджетні інвестиції, як потужний інструмент економічного зростання розглядається в працях Попеля Л.А. [1], Слободянюк Н.О. та Чечета Е.А. [2], Рожко О. [3], як засіб підвищення підприємницької діяльності в роботі Ватаманюк-Зелінської У.З. [4], як складова фінансової безпеки держави аналізує Пантелєєв В.П. [5]. В працях вчених підкреслюється, що не завжди державні інвестиції надають бажаного соціально-економічного ефекту і потребують фундаментального економічного та правового обґрунтування, як засобу розвитку економіки [6, с. 125]. Отже, у розробках юристів, економістів, соціологів досліджувалися бюджетні інвестиції, як інструмент забезпечення соціально-економічного розвитку країни, проте поняття «бюджетні інвестиції», а також визначення сутності бюджетного інвестування, видів та форм його державного регулювання, як і механізму використання, залишаються дискусійними і нормативно-правовими актами не врегульованими. За даними уряду України, щоб розпочати потужну інвестиційну діяльність в Україні потрібно затвердити шість нормативно-правових актів [6]. Таким чином, сучасний стан економіки потребує оновлення форм інвестування та удосконалення правових засад державного інвестування.

**Мета статті** - проаналізувати сутність поняття «бюджетні інвестиції», надати дефініцію, а також обґрунтувати нові напрями удосконалення бюджетного інвестування, як потужного засобу підвищення ефективності економіки країни на сучасних правових підставах.

**Виклад основного матеріалу.** В історії розвитку інвестиційної діяльності існують, як приклади зростання економіки на підставі розвитку теорії державного інвестування, так і діаметрально протилежні теорії і приклади. У роботі С. Лі стверджується, що «кейнсіанський соціал-демократичний

консенсус щодо центральної ролі державних інвестицій у повоєнній відбудові економіки країн, досягнення повної зайнятості, а також розширення суспільного добробуту був видатним у багатьох промислово розвинених країнах з 1945 до приблизно 1970 р.» [7]. З середини 70-х років, на прикладі спаду економіки Сполучених Штатів Америки та Великобританії сформувалась наукова думка, яка стверджувала, що державні інвестиції підривають підприємництво та вибір споживачів і сприяють формуванню «культури залежності» серед спільнот і секторів економіки, які стали поклагатися на них, як на джерело доходу [7]. Таким чином, у науковому дослідженні американських вчених на підставі аналізу економічного стану ряду країни світу з різним рівнем валового продукту, доводиться, що державні інвестиції за своєю сутністю є продуктивними, але у країнах з низьким рівнем доходу ефективне використання державних інвестицій є проблематичним, оскільки є фактори, що заважають - корупція, необґрунтовані об'єкти інвестицій тощо. Наведені думки тільки підкреслюють важливість використання різних форм інвестиційної діяльності, серед яких і бюджетні. Фінансово-правові заходи регулювання інвестиційної діяльності реалізуються на підставі визначеної законом фінансової, податкової, митної, а також бюджетної політики. Використання коштів державного або місцевого бюджетів для формування державних інвестиційних проектів і інвестиційних проектів на рівні місцевих бюджетів має важливе значення в сучасних умовах реформування бюджетної системи в Україні та створення фінансово спроможних місцевих бюджетів. Проте у чинному законодавстві є термінологічні неузгодженості, що позначаються на механізмі фінансування державної інвестиційної діяльності.

Поняття «бюджетні інвестиції» у чинному законодавстві не надається, проте ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» встановлює, що інвестиції - це «всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) та/або досягається соціальний та екологічний ефект» [8]. Отже, бюджетні кошти - це вказані цінності, які не відокремлені від інших коштів.

Відповідно до декларативної норми Бюджетного кодексу України (далі - БК України) законодавець встановлює поняття: «державний інвестиційний проект», «державні капітальні вкладення» та «інвестиційний проект» (ст. 2 БК України) [9]. Ці визначення характеризують інвестиційну діяльність, як державну діяльність, що спрямовується в різні галузі суспільного виробництва з використанням державних коштів. Однак склад цих коштів, які є по суті інвестиціями, визначається по різному. У визначені «інвестиційний проект» складовою виступають бюджетні кошти, оскільки - це «комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій» (п.26. ст. 2. БК України). На відміну від наданого поняття, визначення державного інвестиційного проекту, що надається п. 20-1 ст. 2 БК України, це проект, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням «державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії». Проте інвестиції у вигляді бюджетних коштів, або позичок, або кредитів мають різну економічну природу і потребують різних правових засобів регулювання, що повинно бути визначено у чинному законодавстві. Оскільки відповідно до Закону України «Про інвестиційну діяльність», «державне інвестування державних інвестиційних проектів або місцеве інвестування за рахунок бюджетних коштів, або позик, або кредитів, здійснюється на підставі бюджетного законодавства» (ст. 3) [8]. З цих позицій поняття «бюджетні інвестиції», як джерело державного інвестування, як і «державна інвестиційна діяльність» у вигляді процедури реалізації повноважень суб'єктів державного інвестування, потребують законодавчого визначення.

Бюджетні кошти, як і інші види джерел інвестування, реалізуються у державних інвестиційних проектах, проте це можуть бути кошти різних бюджетів і із різних джерел походження. Відповідно до ст. 10 «Джерела фінансування інвестиційної діяльності» Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиційна діяльність може здійснюватись за рахунок:

- власних фінансових ресурсів інвестора;
- позичкових фінансових коштів інвестора (облігаційні позики, банківські та бюджетні кредити);
- залучених фінансових коштів інвестора (кошти, одержані від продажу акцій, пайові та інші внески громадян і юридичних осіб);
- бюджетних інвестиційних асигнувань;
- безоплатних та благодійних внесків, пожертвувань організацій, підприємств і громадян [8].

Отже, як джерело інвестиційної діяльності, бюджетні інвестиції визначаються, проте їх економічне призначення, як фінансових ресурсів, що встановлюються бюджетом у визначених обсягах і на вказані цілі відрізняється за економічною сутністю від державних кредитів та позик, що використовуються на підставі принципів зворотності, платності та строковості. І ці риси бюджетних інвестицій, як потужного інструмента державного регулювання інвестиційної діяльності, потребують економічного обґрунтування та правового забезпечення.

Бюджетні інвестиції у науковій літературі розглядаються з різних позицій, аналіз яких свідчить, що існують, як широкі тлумачення, що охоплює всі бюджетні кошти, так і визначення, що характеризують окремі риси цих коштів. Приклад широкого тлумачення міститься у роботі У. З. Ватаманюк-Зелінської «бюджетні інвестиції – це всі капітальні видатки державного бюджету, які стосуються матеріальних та нематеріальних активів, спрямовані на реалізацію різноманітних бюджетних програм (науково-технічних та соціально-економічних), а також видатки на фінансування пріоритетних проєктів регіонального розвитку з метою покращення рівня життя та задоволення потреб населення [4, с. 86]. Таким чином, бюджетні інвестиції у наданому визначенні охоплюють всі види видатків бюджету.

В окремих визначеннях вказується на прибутковість бюджетних інвестицій, оскільки «бюджетні інвестиції - кошти виділені із бюджету та спрямовані на підвищення та поліпшення вартості майна, що перебуває у власності держави, з метою отримання інвестиційного доходу на основі капіталізації та досягнення соціально-економічних ефектів [2, с.274-275]. Проте слід враховувати, що капітальні вкладення є різновидом інвестицій і їх використання на відтворення основних фондів або приріст матеріальних активів хоч і має за мету ті самі цілі, що і інші інвестиції, все ж таки відрізняється соціально-економічною спрямованістю, саме тому законодавець використовує поняття інвестиційний проєкт. Отже капітальні вкладення за рахунок бюджетних коштів є різновидом бюджетних інвестицій, але не охоплюються ними.

У визначеннях бюджетних інвестицій, що надаються у працях науковців, для повного уявлення сутності цієї категорії вказується на необхідність визначення критеріїв, що характеризують це поняття. Бюджетні інвестиції, на думку науковців, характеризуються напрямом та розмірами витрачання бюджетних коштів [10, с. 14-15], джерелами фінансового забезпечення та призначенням [1, с. 206]. Отже, можливо надати визначення: бюджетні інвестиції - це законом встановлений обсяг бюджетних коштів, що спрямовується на реалізацію державних інвестиційних проєктів.

Враховуючи, сутність наданого визначення доцільно поняття «державний інвестиційний проєкт», визначити в новій редакції, а саме п. 20-1 ст. 2 БК України «державний інвестиційний проєкт - інвестиційний проєкт, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням бюджетних інвестицій, державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії». Специфічні особливості виділяють бюджетні інвестиції із складу інших джерел інвестиційної діяльності і ці особливості обґрунтовані тим, що бюджетні інвестиції, як фінансовий інструмент інвестиційної діяльності, визначаються законом про Державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет, тобто регламентуються бюджетним законодавством. Отже бюджетні інвестиції мають особливу фінансово-правову природу і регулюються фінансово-правовими нормами.

На важливості використання бюджетних інвестицій, як потужного інструменту правового регулювання державної інвестиційної діяльності вказується у працях науковців, проте ефективність цієї діяльності залишається низькою. Так, Рожко вважає, що це є наслідком вибору неефективних проєктів фінансування, «проєктів, які створюють незначні позитивні зміни для господарського комплексу України» [3, с. 82-83]. Пропонується адміністративні методи регулювання інвестиційної діяльності вважати вторинними порівняно з економічними, [10, с. 14-15] та інші правові засоби [11, с. 462]. Враховуючи думки науковців, вважаю, що саме використання засобів фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності сприяє удосконаленню її якості.

Під формами державного регулювання інвестиційної діяльності законодавець визначає - управління державними інвестиціями, регулювання умов інвестиційної діяльності, а також контроль за суб'єктами інвестиційної діяльності [8]. Правове регулювання інвестиційної діяльності передбачає використання різноманітних інструментів фінансової політики, серед яких бюджетне інвестування, яке передбачає вибір умов та виконання конкретних дій уповноваженими державними службовцями по інвестуванню бюджетних та позабюджетних коштів. У законодавстві наголошується, що регулювання умов інвестиційної діяльності відбувається наступними засобами:

- подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв;
- заходів щодо розвитку та захисту економічної конкуренції;
- роздержавлення і приватизації власності;
- визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами;
- політики ціноутворення;
- проведення державної експертизи інвестиційних проектів (ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність») [8].

Вказані заходи охоплюють широке коло фінансових інструментів інвестиційної діяльності, проте слід враховувати, що бюджетні інвестиції, виступають, і як фінансова допомога, що надається державою за її вибором, і як кошти бюджетів, що спрямовуються за самостійним вибором державних інвесторів на перспективні соціально-економічні проекти. Держава, як суб'єкт інвестиційної діяльності повинна створювати привабливі умови для інших суб'єктів інвестиційної діяльності, які використовують бюджетні кошти.

Слід враховувати, що частка бюджетного інвестування в основних соціально-економічних проектах країни постійно зростає, але відбувається на підставі встановлених державою об'єктів інвестування. За даними Міністерства фінансів України із Державного бюджету 2021 року на державну підтримку розвитку регіонів було надано 31,6 млрд. грн., що на 1,2 млрд. грн. більш ніж у 2020 році, які спрямовуються на розбудову автомобільних доріг - 1900 км. покриття (18,1 млрд. грн.), будівництво та реконструкцію освітніх закладів - 300 шкіл (1,0 млрд. грн.) та медичних закладів - 9 амбулаторій та 3 кардіоцентра (0,5 млрд. грн.), розвиток спортивної інфраструктури - 11 споруд (0,5 млрд. грн. вперше на будівництво та укомплектування 23 ЦНАПів (0,231 млрд. грн.), вперше на розробку містобудівної документації - 50 генпланів (0,1 млрд. грн.) та інші цілі [12]. Кількість місцевих бюджетів на 01.01.2021 - 1952, з яких 1582 бюджетів мають взаємовідносини з державним бюджетом, тобто 370 бюджетів не мають коштів від держави. Бюджети 1438 об'єднаних територіальних громад мають підтримку держави з усіх 1469 бюджетів [12]. Надані державою бюджетні кошти розподіляються на визначені цілі, проте, враховуючи потреби регіонів, їх недостатньо на місцевому рівні. Розподіляються ці кошти по головним розпорядникам бюджетних коштів на умовах середньострокового бюджетного планування, тобто правовий механізм участі органів місцевого самоврядування у цих проектах не враховано. Враховуючи надані державою можливості для формування фінансово незалежних місцевих бюджетів за рахунок податкової політики, продажу та оренди землі, залучення інших доходів, потребує збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та їх спрямування на визначені цілі.

**Висновки.** Правове регулювання інвестиційної діяльності держави реалізується шляхом використання різних видів інвестицій, зокрема і бюджетних. Удосконалення державної інвестиційної діяльності можливо за рахунок використання сучасних фінансових інструментів, серед яких - бюджетне інвестування, що реалізується шляхом виділення коштів, які акумулюються в бюджетах, на визначені цілі, досягнення яких розраховано, як на прибутковість, так і соціально-економічний ефект. Ефективність бюджетного інвестування залежить від чіткої адресності бюджетних коштів, достатнього їх обсягу, законом встановленої процедури та повноважень суб'єктів інвестування. Впровадження бюджетного інвестування потребує внесення змін до БК України, зокрема ст. 2 «Визначення основних термінів» шляхом введення поняття «бюджетні інвестиції» та узгодження п. 20-1 ст. 2 «державний інвестиційний проект» та п. 26 ст.2 «інвестиційний проект».

Державна інвестиційна діяльність вимагає встановлення пріоритетів у формуванні об'єктів інвестиційної діяльності, зокрема шляхом публічного обговорення с представниками громадськості та органами місцевого самоврядування. Враховуючи надані державою повноваження органам місцевого самоврядування по створенню спроможних та фінансово-незалежних місцевих бюджетів, актуальним є розробка правового механізму бюджетного інвестування, як на рівні держави, так і інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування. Дослідження державної інвестиційної діяльності шляхом розробки правового механізму бюджетного інвестування - є одним із напрямів удосконалення економіки країни.

### Список використаних джерел:

1. Попель Л.А. Бюджетні інвестиції як складова інвестицій реального сектору економіки. Вісник Хмельницького національного університету 2011, № 2, Т. 3. с. 205-208.

2. Слободянюк Н.О. та Чечет Е.А. Бюджетні інвестиції в системі стратегічного розвитку національної економіки. *Гроші, фінанси, кредит*. Випуск III-IV (63-64), 2016. с. 270-280
3. Рожко О. Бюджетні інвестиції та ефективність бюджетних програм /Світ фінансів. 2013. № 4. с. 80-88.
4. Ватаманюк-Зелінська У.З. Підвищення ефективності бюджетного інвестування підприємницької діяльності в Україні. *Інноваційна економіка*. 2019. № 7-8. с. 85-91
5. Пантелєєв, В. П. Фінансова безпека державного бюджетного інвестування в Україні. Економічний аналіз: зб. наук. праць. Тернопільський національний економічний університет; /редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2018. Том 28. № 1. С. 154-160.
6. Вакалюк В.А. Правове регулювання інвестиційної діяльності в Україні. *Економіка та управління національним господарством*. 2017. Вип. 16. с. 122-126
6. Сайт Укрінформ від 14.05.2021 р. <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3245792-zanerik-de-zagon-golova-predstavnictva-eib-v-ukraini.html>
7. Lee C, Public investment. *Encyclopedia Britannica*. 9 Jan. 2019. Режим доступу: <https://www.britannica.com/topic/public-investment>. Accessed. 18 May. 2021
8. Про інвестиційну діяльність: Закон України № 1560-XII від 18 вересня 1991 року з ост. змінами відпов. N 5492-VI ( 5492-17 ) : за станом на 20 лист. 2012 / Верховна Рада України URL: <http://www.rada.gov.ua/>
9. Бюджетний кодекс України : 2456-УІ від 08.07.2010. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572). Ред. від 01.01.2022
10. Бойчук Р.П. Форми, методи і інструменти державного регулювання інвестиційної діяльності. *Право та інноваційне суспільство*. 2016. № 2 (7) . с. 9-17
11. Ліснічук О.А. Гавриш В.С. Активізація бюджетних інвестицій спрямованих на економічний розвиток України. *Приазовський економічний вісник*. 2018. № 6 (11) с. 460-464..
12. Державний бюджет України на 2021 рік. Бюджет можливостей для розвитку. Сайт Міністерства фінансів України. <https://mof.gov.ua/uk/local-budgets>