

## ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АСПЕКТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

### STATE SUPPORT FOR INVESTMENT ACTIVITIES IN THE ASPECT OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EFFECTIVE USE OF BUDGET FUNDS

Петруненко Я.В., д.ю.н.,  
професор кафедри адміністративного та господарського права  
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

У статті висвітлюються деякі питання надання державної підтримки інвестиційної діяльності в аспекті реалізації принципу ефективного використання бюджетних коштів. Визначено поняття, значення, особливості та форми державної підтримки суб'єктів інвестиційної діяльності. З'ясовано значення інвестиційної діяльності для соціально-економічного розвитку держави та мету надання державної підтримки суб'єктам інвестиційної діяльності.

Автором обґрунтовано, що державну підтримку інвестиційної діяльності слід розглядати як один із видів господарсько-правових засобів державного регулювання економіки, який передбачає пряме або опосередковане залучення бюджетних коштів. Охарактеризовано основні критерії відбору інвестиційних проектів, яким надається державна підтримка. Проведено аналіз структури державних інвестиційних проектів, а також показників щодо залучення бюджетних коштів в різні галузі економіки.

Визначено сучасний стан проведення моніторингу ефективності надання державної підтримки інвестиційної діяльності та з'ясовано, що порядок та методика такого оцінювання визначені лише щодо окремих форм державної підтримки.

На підставі проведеного аналізу розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі надання державної підтримки суб'єктам інвестиційної діяльності, зокрема, обґрунтовано доцільність перегляду структури бюджетних видатків на реалізацію державних інвестиційних проектів шляхом підвищення залучених бюджетних коштів в агропромисловий комплекс та паливо-енергетичну сферу. Аргументовано потребу у розробленні методики та визначенні критеріїв оцінювання ефективності державної підтримки суб'єктів інвестиційної діяльності у різних формах.

**Ключові слова:** державна підтримка, інвестиційна діяльність, інвестиційні пільги, державні гарантії, бюджетні кошти, ефективність.

The article highlights some issues of providing state support for investment activities in terms of implementing the principle of efficient use of budget funds. The concept, meaning, features and forms of state support of the subjects of investment activity are defined. The importance of investment activity for the socio-economic development of the state and the purpose of providing state support to the subjects of investment activity have been clarified.

The author substantiates that state support for investment activity should be considered as one of the types of economic and legal means of state regulation of the economy, which involves direct or indirect attraction of budget funds. The main criteria for the selection of state-supported investment projects are outlined. The analysis of the structure of state investment projects, as well as indicators on the attraction of budget funds in different sectors of the economy in 2019, is carried out.

The current state of monitoring the effectiveness of providing state support to investment activities has been determined and it has been determined that the procedure and method of such evaluation are determined only with respect to certain forms of state support.

On the basis of the analysis, proposals were made to increase the efficiency of budget funds use in the process of providing state support to the subjects of investment activity, in particular, the expediency of revising the structure of budget expenditures for the implementation of state investment projects by raising the budget funds involved in the agro-industrial complex and fuel and energy sector was substantiated. The need to develop a methodology and define criteria for evaluating the effectiveness of government support to investment entities in various forms is justified.

**Key words:** state support, investment activity, investment privileges, state guarantees, budgetary funds, efficiency.

**Постановка проблеми.** Інвестиційна діяльність відіграє важливу роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Держава зацікавлена у залученні інвестицій від приватних інвесторів або укладенні інвестиційних угод на підставі державно-приватного партнерства. Залучені інвестиції спрямовуються на здійснення будівництва або модернізації об'єктів інфраструктури, реалізацію науково-дослідницьких або інших проектів. Саме тому державна інвестиційна політика спрямована, головним чином, на створення сприятливих умов для здійснення інвестиційної діяльності, у тому числі шляхом надання деяких видів підтримки суб'єктам, що її здійснюють. Разом з тим, надаючи відповідну підтримку, держава має забезпечити реалізацію принципу ефективного використання бюджетних коштів, що зумовлює необхідність ретельного відбору інвестиційних проектів.

**Стан дослідження.** Окремі питання державного регулювання інвестиційної діяльності досліджували такі науковці як Г.В. Абромович, М.А. Гуренко, Д.В. Зятіна, О.П. Подцерковний, В.В. Поєдинок, О.А. Руденко, О.В. Федорчак, В.Д. Чернадчук та інші. Разом з тим, у вітчизняній науці господарського права недостатньо актуальних наукових досліджень, присвячених визначенню поняття, видів та особливостей державної підтримки інвестиційної діяльності у контексті забезпечення

ефективного використання бюджетних коштів, що зумовлює актуальність даного дослідження.

**Мета та завдання дослідження.** Метою статті є визначення поняття, значення, видів та особливостей державної підтримки інвестиційної діяльності у контексті забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 10 Господарського кодексу України (далі – ГК України) одним із напрямів економічної політики, що визначаються державою, є інвестиційна політика, яка спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним. Крім того, ст. 12 ГК України надання інвестиційних пільг віднесено до одного із засобів державного регулювання господарської діяльності [1].

Необхідність створення сприятливих умов для залучення інвестицій обумовлена, головним чином, тією роллю, яку відіграють інвестиційні капіталовкладення у соціально-економічному розвитку держави.

Зокрема, у науковій літературі наголошується на тому, що інвестиції виступають важливою умовою здійснення структурної перебудови національної економіки,

забезпечення технічного прогресу, збільшення показників господарської діяльності підприємства. Вони мають велике значення для економіки країни, тому що забезпечують ефективну інтеграцію національної економіки у світову завдяки виробничій і науково-технічній кооперації, є джерелом капіталовкладень у формі сучасних засобів виробництва, збільшують продуктивність праці, залучають вітчизняних підприємств до використання передового досвіду, сприяють розширенню інновацій, підвищують добробут населення країни [2, с. 87].

Вибір сфери та напрямків інвестування здійснюється суб'єктами інвестиційної діяльності з урахуванням цілої низки факторів, серед яких важливе місце займають передбачені законодавством, соціально-економічними або іншими програмами форми державної підтримки.

Як зазначає з цього приводу В.В. Поєдинок, прийняття інвестиційного рішення складається з декількох етапів. Під час першого етапу інвестори складають «короткий список» місць для інвестування, прийнятних з точки зору економічних та політичних «основ», не приділяючи значної уваги наявності фінансових та фіскальних стимулів з боку держави, і лише потім розглядають – або й цілеспрямовано шукають – доступні інвестиційні стимули. Стимули та інші селективні засоби державного регулювання, таким чином, можуть бути вирішальними для прийняття остаточного інвестиційного рішення [3, с. 312].

Разом з тим, державна підтримка інвестиційної діяльності передбачає пряме або опосередковане залучення бюджетних коштів. У свою чергу, ст. 7 Бюджетного кодексу України [4] (далі – БК України) одним із принципів бюджетної системи визначає принцип ефективності та результативності. Таким чином, державна підтримка надається лише тим інвестиційним проектам, які відповідають визначеним державою критеріям.

Деякі науковці виділяють такі види інвестиційних проектів, на які може залучатися державна підтримка: інвестиційні у пріоритетних галузях економіки, інноваційні, пріоритетні інноваційні, національні, державні інвестиційні, інфраструктурні проекти, проекти соціально-економічного розвитку, проекти, які реалізуються на засадах державно-приватного партнерства та за підтримки міжнародних фінансових організацій, проекти міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва тощо. Здебільшого державна підтримка полягає у фінансуванні (співфінансуванні) реалізації проектів із державного бюджету, а також наданні державних гарантій з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями [5, с. 270].

Відповідно до Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиційна діяльність держави включає, зокрема: державне інвестування, що здійснюється органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету, позичкових коштів, а також державними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів; державну підтримку для реалізації інвестиційних проектів [6].

Тобто держава може надавати підтримку суб'єктам інвестиційної діяльності у двох основних формах: 1) шляхом надання інвестиційних пільг та державних гарантій; 2) шляхом участі в інвестиційних проектах, виступаючи стороною інвестиційного договору, в тому числі шляхом реалізації державних інвестиційних проектів.

Так, правовою основою надання державної підтримки інвестиційній діяльності у першій формі є Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [7], Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» [8], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких надається державна підтримка» [9] та ін.

Зокрема, пріоритетними напрямами інноваційної діяльності в Україні вважаються: науково і економічно обґрунтовані та визначені відповідно до цього Закону напрями провадження інноваційної діяльності, що спрямовані на забезпечення економічної безпеки держави, створення високотехнологічної конкурентоспроможної екологічно чистої продукції, надання високоякісних послуг та збільшення експортного потенціалу держави з ефективним використанням вітчизняних та світових науково-технічних досягнень [7].

У свою чергу пріоритетними галузями економіки відповідно до Переліку пріоритетних галузей економіки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України ще в серпні 2013 року, є: агропромисловий комплекс, житлово-комунальний комплекс, машинобудівний комплекс, транспортна інфраструктура, курортно-рекреаційна сфера і туризм та переробна промисловість [10].

Загальний порядок відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких надається державна підтримка, визначений у постанові Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 835. Зокрема, інвестиційні проекти оцінюються за такими основними критеріями: підвищення технологічного рівня виробництва; економічна ефективність проекту; впровадження енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій; вплив реалізації проекту на розвиток внутрішнього виробництва та підвищення конкурентоспроможності продукції національного виробника; забезпечення охорони навколишнього природного середовища; створення нових робочих місць; впровадження інновацій тощо [9].

Слід зазначити, що 10 липня 2019 р. Кабінет Міністрів України ухвалив зміни до порядку проведення експертизи і відбору інвестиційних проектів, яким може бути надана державна підтримка у формі державних гарантій. Так, зокрема, Уряд уточнив підстави для надання позитивного або негативного висновку державної експертизи інвестиційних проектів, яким буде надана державна підтримка. Перелік критеріїв позитивного чи негативного висновку, який може бути наданий інвестиційному проекту, доповнюється критеріями відповідності вимогам законодавства, актуальності проекту, а також взаємоузгодження в ньому екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства. В зазначеній постанові Уряд також врахував зміни до БК України щодо необхідності врахування ризиків, пов'язаних із наданням державних гарантій інвестиційної діяльності при підготовці Бюджетної декларації [11].

Що стосується другої форми здійснення державної підтримки інвестиційної діяльності, зокрема, участі держави в інвестиційних договорах, то тут слід розрізняти реалізацію державних інвестиційних проектів, які відповідно до БК України здійснюються з використанням державних капітальних вкладень або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії [4], та участь держави в інвестиційних проектах фізичних та юридичних осіб.

Деякі науковці при позначенні останнього виду участі держави застосовують поняття «інвестиційні договори публічного характеру», під якими пропонують розуміти такі договори, в яких наявне переважання публічного інтересу та які можуть бути різноманітними за своєю природою та змістом [12, с. 86-87].

Приміром, М.А. Гуренко наводить такі загальні ознаки інвестиційних договорів за участю органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, виходячи з їх господарсько-правової природи: 1) особливий суб'єктний склад: з однієї сторони – орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, з іншої сторони – приватний інвестор – учасник господарських відносин; 2) об'єктом виступають об'єкти підприємницької та інших видів господарської діяльності; 3) поєднання в договорі майнових та організаційних елементів; 4) обмеження договірної свободи з метою захисту інтересів споживачів (вимоги щодо якості та безпеки товарів, робіт, послуг) та загальногосподарських

інтересів, зокрема щодо захисту економічної конкуренції, національного товаровиробника тощо [13, с. 140-141].

Правовою основою укладення інвестиційних договорів публічного характеру є Закон України «Про державно-приватне партнерство» [14], Закон України «Про угоди про розподіл продукції» [15] та ін.

Характерною відмінністю таких видів інвестиційних договорів є те, що інвестиційні вкладення здійснюються приватним інвестором в об'єкт державно-приватного партнерства або в розробку родовища корисних копалин.

Укладенню вказаних договорів передують процедура відбору інвестиційних пропозицій. Зокрема, визначення інвестора (суб'єкта господарювання), з яким укладається угода про розподіл продукції, здійснюється в конкурсному порядку, який оголошується за рішенням Кабінету Міністрів України (ст. 7 Закону України «Про угоди про розподіл продукції»). В оголошенні про призначення конкурсу зазначаються його основні умови та вимоги до інвесторів, які в подальшому оцінюються Міжвідомчою комісією – робочим органом Кабінету Міністрів України (ст. 7), яка діє відповідно до Положення про Міжвідомчу комісію з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції [16]. При цьому порядок проведення конкурсу визначається Кабінетом Міністрів України для кожного окремого випадку.

Таким чином, основною метою укладення інвестиційних угод публічного характеру є залучення інвестицій від приватних інвесторів в об'єкти державної чи комунальної власності на умовах, визначених відповідними угодами, що здійснюється для досягнення певного соціально-економічного результату.

За інформацією Мінекономрозвитку України у 2019 році за рахунок державного та місцевих бюджетів було освоєно 9% капітальних інвестицій [17]. При цьому відповідно до Переліку державних інвестиційних проектів [18] станом на початок 2020 року було зареєстровано 76 таких проектів, з яких: 18 (або 23%) – у сфері охорони здоров'я; 16 (або 21%) – у сфері розвитку транспортної інфраструктури; 13 (або 17%) – у сфері охорони навколишнього природного середовища; по 9 (або по 12%) – у соціально-культурній сфері та сфері формування органів влади та надання ними послуг; 7 (або 9%) – у сфері освіти; 3 (або 4%) – у сфері спорту; по 1 (або по 1%) – у сфері агропромислового комплексу та паливно-енергетичній сфері. Передбачалося, що реалізація майже половини із визначених вище інвестиційних проектів здійснюватиметься у формі будівництва або реконструкції об'єктів відповідної інфраструктури.

Станом на 1 січня 2019 р. загалом з державного бюджету було залучено 12 612 562.59 тис.грн коштів на реалізацію державних інвестиційних проектів, з яких найбільше бюджетних коштів спрямовано на реалізацію інвестиційних проектів у сфері розвитку транспортної інфраструктури (6 262 523.43 тис.грн або 50%) та у сфері охорони здоров'я (3 002 971.61 тис.грн або 23%). При цьому у 2019 році передбачалось залучення на реалізацію цих інвестиційних проектів 10 681 825.95 тис.грн (що майже на 15% менше за попередній період), з яких більша частина залучених коштів спрямована на реалізацію інвестиційних проектів у сфері формування органів влади та надання ними послуг (4 828 652.3 тис.грн або 45%) та у сфері розвитку транспортної інфраструктури (3 318 792.04 тис.грн або 31%).

З проведеного вище аналізу вбачається, що державою недостатня увага приділяється таким пріоритетним галузям економіки, як агропромисловий комплекс та паливно-енергетична сфера, внаслідок чого у ці галузі економіки залучено найменшу кількість бюджетних коштів. Разом з тим, з огляду на необхідність суттєвої модернізації та інноваційного розвитку зазначених галузей економіки, виникає потреба у перегляді структури бюджетних видатків на реалізацію державних інвестиційних проектів, більш актив-

ному залученні інвестиційних коштів приватних суб'єктів тощо.

Положеннями Закону України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що після закінчення виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, проводиться завершальна оцінка здійснення державно-приватного партнерства [14].

Відповідно до Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2011 р. № 81, Мінекономіки проводить моніторинг, узагальнює та оприлюднює результати здійснення державно-приватного партнерства [19]. Водночас, порядок та методика здійснення такого моніторингу не визначена законодавством.

При цьому загальний порядок здійснення аналізу ефективності використання бюджетних коштів, у тому числі у сфері інвестиційної діяльності, визначається Методичними рекомендаціями щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, затвердженими наказом Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 р. № 608 [20].

Отже, система здійснення моніторингу ефективності надання державної підтримки суб'єктам інвестиційної діяльності потребує удосконалення з урахуванням особливостей кожної з форм надання такої підтримки. Так, приміром, оцінюючи ефективність наданих інвестиційних пільг та державних гарантій, доцільно виходити з показників співвідношення недоотриманих бюджетних коштів внаслідок надання відповідних пільг та досягненого соціально-економічного ефекту. При цьому, якщо йдеться про оцінювання ефективності державних інвестиційних проектів чи інвестиційних проектів, заснованих на державно-приватному партнерстві, необхідно враховувати більше саме економічні показники ефективності.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, за результатами проведеного дослідження представляється можливим сформулювати наступні висновки. Зокрема, державна підтримка інвестиційної діяльності – це господарсько-правовий засіб державного регулювання економіки, який передбачає пряме або опосередковане залучення бюджетних коштів та який реалізується шляхом надання інвестиційних пільг та державних гарантій суб'єктам інвестиційної діяльності або шляхом участі держави в інвестиційних проектах, в яких органи державної влади виступають стороною інвестиційного договору.

З метою реалізації принципу ефективного використання бюджетних коштів державна підтримка надається лише тим інвестиційним проектам, які відповідають визначеним державою критеріям, до яких передусім належать: здійснення інвестування у пріоритетних напрямках інноваційної діяльності та стратегічних напрямках економіки; інвестиційні проекти, спрямовані на вирішення соціально-економічних завдань (розвиток транспортної, соціально-культурної інфраструктури, модернізація виробництва у сільському господарстві, інших пріоритетних галузях економіки, оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти, охорони здоров'я тощо).

Для підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі надання державної підтримки суб'єктам інвестиційної діяльності необхідно: 1) переглянути структуру бюджетних видатків на реалізацію державних інвестиційних проектів, зокрема, шляхом підвищення залучених бюджетних коштів в агропромисловий комплекс та паливно-енергетичну сферу; 2) надавати пріоритет таким формам підтримки, які передбачають не пряме, а опосередковане залучення бюджетних коштів (податкові пільги та державні гарантії) з метою залучення інвестиційних коштів приватних суб'єктів; 3) розробити методикою та визначити критерії оцінювання ефективності державної підтримки суб'єктів інвестиційної діяльності у різних формах.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
2. Папп В.В., Бошота Н.В. Роль інвестиційних процесів у соціально-економічному розвитку країни. *Наукові записки. Серія «Економіка»*. 2013. Вип. 23. С. 83-88.
3. Поединок В.В. Правове регулювання інвестиційної діяльності: теоретичні проблеми: монографія. Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2013. 480 с.
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
5. Федорчак О.В. Державна підтримка реалізації інвестиційних проектів в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 2. С. 258-271.
6. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>
7. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08 вересня 2011 р. № 3715-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>
8. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5205-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>
9. Про затвердження Порядку відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких надається державна підтримка: постанова Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2013-%D0%BF>
10. Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 843-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/843-2013-%D1%80#n7>
11. Уряд вдосконалив механізм державної підтримки інвестиційних проектів: Урядовий портал. 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-vdoskonaliv-mehanzim-derzhavnoyi-pidtrimki-investicijnih-proektiv>
12. Гуренко М.А. Співвідношення інвестиційних договорів публічного характеру та договорів, що укладаються в рамках державно-приватного партнерства. *Університетські наукові записки*. 2016. № 60. С. 83-88.
13. Гуренко М.А. Правова природа інвестиційних договорів за участю органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7 (2016). С. 135-142.
14. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
15. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>
16. Про утворення Міжвідомчої комісії з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції: постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 644. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/644-2013-%D0%BF>
17. Інвестиційна діяльність в Україні у 2019 р.: інформаційно-аналітичні матеріали. *Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства*. URL: <http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Informatsiino-analichniMateriali4&pageNumber=2>
18. Перелік державних інвестиційних проектів. *Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства*. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=854a0a66-60cc-4897-81df-acd4e098a1a0&tag=PerelikDerzhavnikhInvestitsiynihProjektiv>
19. Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства: постанова Кабінету Міністрів України від 09 лютого 2011 р. № 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/81-2011-%D0%BF#n8>
20. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм: наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 р. № 608. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0608201-11/print>