

Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

БЮДЖЕТНІ ІНВЕСТИЦІЇ: СКЛАД, ДИНАМІКА, ШЛЯХИ ЗРОСТАННЯ

спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

освітньо-професійна (наукова) програма «Фінанси»

випускна кваліфікаційна робота за освітнім ступенем «магістр»

Виконала студентка

групи ФФзм-21

Раба С. А.

Тернопіль – 2023

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ.....	6
1.1. Сутність бюджетних інвестицій.....	6
1.2. Функції та інструменти реалізації бюджетних інвестицій.....	14
Висновки до розділу 1.....	20
РОЗДІЛ 2. ПРАГМАТИЗМ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ.....	22
2.1. Реалії здійснення бюджетних інвестицій: аналітичне оцінювання.....	22
2.2. Бюджетні інвестиції в людський капітал як прерогатива забезпечення соціально-економічного розвитку держави.....	27
Висновки до розділу 2.....	38
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ЗРОСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	40
3.1. Державне регулювання бюджетних інвестицій.....	40
3.2. Бюджетні інвестиції та їхня роль в інвестиційних процесах країн ЄС: досвід для України.....	46
Висновки до розділу 3.....	54
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58

ВСТУП

Актуальність теми. Найважливішим завданням сьогодення є збереження економічної стабільності та конкурентоспроможності національної економіки, посилення впливу фінансової системи на досягнення високих темпів її соціально-економічного розвитку. Водночас макроекономічна ситуація в Україні є основоположним фактором для розвитку та стабільності фінансового сектору. Однією з функцій бюджетної системи є економічне регулювання, тобто визначення джерел, шляхів, засобів і напрямів витрачання бюджетних коштів для досягнення певних цілей економічної політики, таких як стабілізація економіки, стимулювання зростання та структурна перебудова національної економіки. Бюджетні інвестиції є основним інструментом економічного регулювання. Вони використовуються для капітальних видатків на інфраструктуру, фінансової підтримки підприємств та установ, а також для реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на підтримку програм соціально-економічного розвитку країни. Бюджетні інвестиції також відіграють важливу роль у підтримці стабільності фінансової системи країни. Важливість питання бюджетних інвестицій зумовлена необхідністю ефективного державного інвестування для зміцнення фінансової системи та переходу України на новий етап розвитку. Досягнення цієї мети вимагає ефективної реалізації бюджетних програм, спрямованих на підтримку та розвиток реального сектору, який нерозривно пов'язаний з фінансовим, людського капіталу, що створить прерогативи для зміцнення фінансової системи в цілому.

Питання теорії та практики бюджетних інвестицій присвятили свої праці такі вітчизняні та зарубіжні науковці: С. Буковинський, В. Дем'янушин, О. Кириленко, Б. Малиняк, Ю. Пасічник, М. Кейнс, М. Фрідмен, Е. Домар, А. Фуенте, Р. Барро та інші. Однак сьогодні проблема бюджетних інвестицій та програм в умовах фіскальної нестабільності набула особливої гостроти, а тому потребує додаткового дослідження

Метою роботи є аналіз динаміки бюджетних інвестицій, ефективності їх реалізації та визначення ролі у механізмі стабілізації фінансової системи України.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

- визначити сутність бюджетних інвестицій;
- виявити фактори, що впливають на здійснення бюджетних інвестицій;
- оцінити тенденції реалізації бюджетних інвестицій в Україні;
- проаналізувати бюджетні інвестиції в людський капітал в умовах фінансової нестабільності;
- оцінити стан фінансового регулювання бюджетних інвестицій;
- розкрити напрями зростання бюджетних інвестицій за імплементації європейського досвіду.

Об'єктом дослідження є бюджетні інвестиції.

Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методологічних і прикладних аспектів оцінювання бюджетних інвестицій в сучасних умовах.

Методи дослідження. Використано у роботі загальнонаукові методи, зокрема методи наукової абстракції, діалектичний, логічний методи, набір різних бібліометричних методів з метою вивчення наукових результатів і спеціальні методи наукового пізнання.

Інформаційною базою дослідження є наукові статті, монографії, інші наукові праці вітчизняних й зарубіжних вчених та практиків з окресленого кола проблем, фінансова звітність досліджуваного підприємства та матеріали, опубліковані на їх офіційних сайтах.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробленні пропозицій щодо напрямів зростання бюджетних інвестицій в світлі дефіциту фінансових ресурсів держави.

Практичне значення полягає в розробці методичного підходу до оцінювання бюджетних інвестицій.

Апробація результатів роботи. За основними положеннями та науковими результатами випускної кваліфікаційної роботи опубліковано тези у збірниках наукових праць кафедри фінансів ім. Сергія Юрія у 2023 році.

Структура роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

1.1. Сутність бюджетних інвестицій

Чинне законодавство не містить визначення поняття "бюджетні інвестиції". Натомість, визначення поняття "інвестиції" міститься у статті 1 Закону України "Про інвестиційну діяльність", яка визначає їх як "будь-які 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" [1]. Однак бюджетні кошти, що містять ці цінності, не виокремлюються з-поміж інших коштів як вид інвестицій. Відповідно до пояснювальних положень статті 2 Бюджетного кодексу України ("БК України"), законодавець визначає "державні інвестиційні проекти", "державні капітальні вкладення" та "інвестиційні проекти" [2]. Ці категорії характеризують інвестиційну діяльність як діяльність держави, що здійснюється в різних галузях суспільного виробництва за рахунок державних коштів. Однак склад цих коштів, які по суті є інвестиціями, визначається по-різному.

Визначення "інвестиційних проектів" включає «комплекс заходів, інноваційні цінності та цілі економічного розвитку яких визначаються на основі державного устрою і спрямовані на розвиток певної галузі, сектору економіки, виробництва або регіону, реалізація яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевого бюджету чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій» [2].

Визначення "державних інвестиційних проектів" включає кредити, позики та капітальні вкладення, та інтерпретується як «проект, що реалізується шляхом державних капітальних вкладень в об'єкти державної власності та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії» [2].

Ці інвестиції у вигляді бюджетних коштів, позик і кредитів мають різну економічну природу і потребують різних нормативно-правових інструментів, що має бути відображено в Бюджетному кодексі України. Стаття 3 Закону України

"Про інвестиційну діяльність" передбачає, що "Державні інвестиції у державні інвестиційні проекти або місцеві інвестиції за рахунок бюджетних коштів чи кредитів або позик здійснюються відповідно до Бюджетного кодексу" [1].

Таким чином, законодавець підкреслює важливість регулювання державної інвестиційної діяльності на макрорівні. Крім того, на відміну від приватної інвестиційної діяльності, яка фінансується за рахунок бюджетних коштів і здійснюється з метою отримання прибутку, державна інвестиційна діяльність здійснюється з метою отримання соціально-економічного ефекту. З цієї точки зору, доцільність визначення джерел бюджетних інвестицій та вибору об'єктів інвестування має бути обґрунтована з урахуванням особливої природи бюджетних інвестицій як виду державної інвестиційної діяльності.

Бюджетні кошти, як і інші види інвестицій, застосовуються в державних інвестиційних проектах, але можуть надходити з різних бюджетів або з різних джерел. «Відповідно до статті 10 Закону України "Про інвестиційну діяльність" "Джерела фінансування інвестиційної діяльності", джерелами фінансування інвестиційної діяльності є власні кошти інвестора, запозичені кошти інвестора (облігаційні позики, банківські кредити, бюджетні позики), вилучені інвестором кошти (кошти від продажу акцій, паїв та інші пожертвування фізичних і юридичних осіб), бюджетні інвестиційні асигнування, безоплатні надходження, благодійні внески, пожертвування організацій, підприємств і громадян» [1].

Таким чином, бюджетні інвестиції визначаються як джерело інвестиційної діяльності, але відрізняються за своєю економічною сутністю від державних кредитів і позик, які є фінансовими ресурсами, й економічне призначення яких визначається бюджетом у фіксованому розмірі та на конкретну мету, і використовуються на засадах повернення, платності та строковості. Зазначені особливості бюджетних інвестицій як потужного інструменту державного регулювання інвестиційної діяльності потребують економічного обґрунтування та правового забезпечення їх походження та використання. Крім того, бюджетні кошти, що спрямовуються на фінансування конкретних видатків, регулюються Бюджетним кодексом України та обмежуються законом, конкретними обсягами

і цілями. Державні інвестиції з бюджету на соціальні та економічні цілі часто здійснюються без конкретних цільових показників, оскільки вони є загальними державними цілями.

Враховуючи економічну природу бюджетних інвестиційних ресурсів та їх законодавчо визначене публічне призначення, багато науковців визначають бюджетні інвестиції як фіскальну та правову категорію.

Наразі існують трактування бюджетних інвестицій, що охоплюють усі бюджетні кошти, так і визначення, що характеризуються специфічними ознаками цих коштів. Так, Ю.З. Ватаманюк-Зелінська наводить приклад широкого тлумачення: «бюджетні інвестиції - це різні бюджетні програми (науково-технічні, соціальні та економічні), всі капітальні видатки з державного бюджету на матеріальні та нематеріальні активи з метою їх реалізації, а також видатки на фінансування пріоритетних проектів регіонального розвитку, спрямованих на підвищення рівня життя та задоволення потреб населення» [3, с. 551]. Таким чином, у наведеному визначенні бюджетні інвестиції охоплюють усі види бюджетних видатків. Деякі визначення вказують на прибутковість бюджетних інвестицій: «бюджетні інвестиції - це кошти, що виділяються з бюджету і спрямовуються на збільшення та підвищення вартості об'єктів державної власності з метою отримання інвестиційного доходу на основі капіталізації та досягнення соціально-економічного ефекту» [4, с.55].

Однак слід зазначити, що капітальні інвестиції є різновидом інвестицій, і хоча вони мають ті ж цілі, що й інші види інвестицій, такі як відтворення основних засобів або розширення матеріальних активів, вони відрізняються своєю соціально-економічною спрямованістю. Тому капітальні вкладення, що здійснюються за рахунок бюджетних коштів, є видом бюджетних інвестицій, але не їх метою. Більше того, дохід, який є об'єктом інвестиційної діяльності при використанні бюджетних коштів, може бути отриманий при подальшому використанні об'єкта інвестування або може взагалі не приносити прибутку, але мати важливе соціальне призначення.

У вітчизняній науковій літературі науковці по-різному трактують бюджетні інвестиції. Наприклад, Т. Затонацька визначає це поняття «...як видатки з державного та місцевих бюджетів, що спрямовуються на фінансування цільових програм економічного, науково-технічного та соціального розвитку держави, програм розвитку окремих регіонів і галузей економіки, інвестиційних проектів, придбання акцій та права на участь в управлінні підприємствами тощо» [5, с. 86].

Таблиця 1.1

Підходи до визначення поняття «бюджетні інвестиції»

Джерело	Характеристика поняття
Айрієва А.Н.	Бюджетні інвестиції – вкладення усіх видів майнових і інтелектуальних цінностей за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності з метою створення або збільшення вартості майна (реальних і фінансових активів), отримання інвестиційних доходів у вигляді неподаткових надходжень від участі у реальному й фінансовому інвестуванні.
Кириленко О.П., Малиняк Б.С.	Бюджетні інвестиції – кошти бюджету, що спрямовуються на придбання та створення будівель, споруд, передавальних пристроїв, транспортних засобів, обладнання та предметів довгострокового користування, нематеріальних активів, проведення їх капітального ремонту, реконструкції, модернізації та реставрації, придбання і капітального поліпшення землі, а також надання капітальних трансфертів.
Козельський В.М.	Бюджетні інвестиції – виділення юридичним особам коштів на інвестиційні цілі з державного бюджету.
Костін І.В., Щепакін К.М.	Бюджетні інвестиції – вкладення у будівництво та модернізацію об'єктів державної (муніципальної) власності, придбання машин та устаткування всіх видів і програмного забезпечення.
Потапова Ю.В.	Бюджетні інвестиції – бюджетні кошти, що вкладаються в установленому законодавством порядку в об'єкти підприємницької та / або іншої діяльності з метою отримання прибутку та/або досягнення іншого соціального ефекту.
Сидорова К.В.	Бюджетні (державні) інвестиції – кошти державного бюджету, місцевих бюджетів, що з ризиком вкладаються державою в об'єкти господарської, іншої діяльності на визначений період з метою реалізації функцій державної влади та / або з метою отримання іншого позитивного соціального та / або політичного результату.

О. Кириленко та Б. Малиняк «...під бюджетними інвестиціями розуміють придбання і створення будівель, споруд, передавального обладнання, транспортних засобів, об'єктів, предметів довгострокового користування і нематеріальних активів, їх капітальний ремонт, реконструкцію, модернізацію та реставрацію, придбання земельних ділянок і капітальне поліпшення та надання капітальних трансфертів Ми розуміємо, що це бюджетне фінансування» [6, с. 23].

У таблиці 1.1 наведено основні підходи до визначення бюджетних інвестицій.

На нашу думку, бюджетні інвестиції - це всі капітальні видатки, що спрямовуються в матеріальні та нематеріальні активи, а також видатки на фінансування конкретних інвестиційних проектів, що фінансуються з державного або місцевого бюджету.

У визначенні бюджетних інвестицій також зазначається, що для повного розуміння сутності цієї категорії необхідно визначити критерії, які характеризують це поняття. Так, на думку Л.А. Попель, "до критеріїв належать цілі бюджетного інвестування, засоби його здійснення, джерела фінансового забезпечення, пріоритетні напрями вкладення бюджетних коштів, рівень досягнутого економічного та соціального ефекту, його стабілізуючий вплив на амплітуду циклічних коливань в економіці та певні ознаки, що дозволяють відрізнити його від інвестицій в реальний сектор економіки" [7, с.206]; на думку Р.П. Бойчука, бюджетне інвестування характеризується напрямом та обсягом витрачання бюджетних коштів [8, с.14-15]. Враховуючи наведене визначення, «...бюджетні інвестиції - це бюджетні кошти, передбачені законодавством і призначені для реалізації державних або місцевих інвестиційних проектів» [8, с.14-15].

Бюджетні інвестиції як складову джерел фінансування державних інвестиційних проектів доцільно врахувати в понятті "державні інвестиційні проекти", виклавши статтю Бюджетного кодексу України в новій редакції:

«Державні інвестиційні проекти - це бюджетні інвестиції, державні капітальні інвестиції та/або інвестиції, що фінансуються державою» [2].

«Інвестиційні проекти, що реалізуються шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності, із залученням кредитів (позик), наданих державою або під державні гарантії» [2]. Бюджетні інвестиції мають особливості, які відрізняють їх від інших джерел інвестиційної діяльності, і ці особливості обґрунтовані тим, що бюджетні інвестиції як фінансовий інструмент інвестиційної діяльності визначаються законом про державний бюджет або рішеннями про місцеві бюджети, тобто регулюються бюджетним законодавством.

Таким чином, бюджетні інвестиції мають особливий фінансово-правовий характер і регулюються фінансово-правовими нормами. Науковці відзначають важливість використання бюджетного інвестування як потужного інструменту правового регулювання публічної інвестиційної діяльності, проте ефективність цієї діяльності залишається низькою.

Так, О. Рожко вважає, що «...це є наслідком відбору неефективних проектів фінансування, "проектів, які дають незначні позитивні зміни для господарського комплексу України» [9, с. 82-83]. «Економічні заходи державного регулювання інвестиційної діяльності реалізуються через економічну політику з використанням інструментів бюджетної системи, фінансової системи та кредитної системи» [10, с.14-15].

Форми і методи управління інвестиційною діяльністю потребують докорінної зміни, тобто перегляду і реформування. Підкреслюється, що «...державний сектор не є єдиним джерелом коштів, оскільки більша частина коштів, що виділяються на проекти, розподіляється відповідно до суб'єктивних мотивів окремих державних чиновників» [11, с.102]. З цього можна зробити висновок, що саме використання фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності сприяє підвищенню якості державної інвестиційної діяльності.

Під формами державного регулювання інвестиційної діяльності законодавець визначає управління державними інвестиціями, регулювання умов інвестиційної діяльності та контроль за організаціями, що здійснюють інвестиційну діяльність. Фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності передбачає використання різних інструментів фіскальної політики, в тому числі бюджетного інвестування, необхідність врахування, по-перше, фінансових ресурсів бюджетного інвестування, по-друге, повноважень на вчинення певних дій уповноваженими посадовими особами з питань інвестування.

«Стаття 12 Закону України "Про інвестиційну діяльність" визначає, що регулювання інвестиційної діяльності здійснюється шляхом:

- надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей і виробництв;
- заходів щодо розвитку і захисту економічної конкуренції;
- експропріації та приватизації майна;
- визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами;
- цінової політики;
- державної експертизи інвестиційних проектів» [1].

Ці заходи охоплюють широкий спектр фінансових інструментів інвестиційної діяльності, при цьому бюджетне інвестування має враховувати як фінансову підтримку, що надається державою на власний розсуд, так і бюджетні кошти, що спрямовуються на перспективні цілі за власним вибором інвестора, а також можливість отримання та використання цих коштів певними учасниками інвестиційної діяльності. На думку експертів ООН, «...якщо держава хоче підвищити свою привабливість, джерелами бюджетних інвестицій є "підвищення податків, скорочення неефективних або неперіоритетних видатків, плата за користування, надходження від приватизації та внутрішні запозичення" [12].

Однак в Україні сьогодні підвищення податків може бути використано для фінансування інвестицій, тоді як запозичення потребують повернення з відсотками, тому інвестиційні проекти мають бути прибутковими.

Слід зазначити, що частка бюджетних інвестицій в основних соціально-економічних проектах України постійно зростає, але це відбувається на основі інвестиційних цілей, визначених державою. «За даними Міністерства фінансів України, на підтримку регіонального розвитку з державного бюджету на 2021 рік передбачено 31,6 млрд грн, що на 1,2 млрд грн більше, ніж у 2020 році, а на дорожнє будівництво - 1 900 км дорожнього покриття (18. 1 млрд грн), будівництво та реконструкцію закладів освіти - 300 шкіл (1 млрд грн), закладів охорони здоров'я - дев'ять поліклінік та 3 кардіоцентри (500 млн грн), виділено бюджет на розвиток спортивної інфраструктури (500 млн грн), розвиток спортивної інфраструктури - 11 об'єктів (500 млн грн), початковий бюджет на будівництво та укомплектування 23 ЦНАПів (0,31 млрд грн), початковий бюджет на розроблення містобудівної документації 50 генеральних планів (100 млн грн) та інші цілі» [13].

«Бюджетне фінансування за цими напрямками є значним, але обмеженим і нецільовим з огляду на загальнодержавні потреби: станом на 1 січня 2021 року кількість місцевих бюджетів становить 1952, з яких 1582 пов'язані з державним бюджетом, із загальної кількості 1469 бюджетів об'єднаних громад 1438 отримують державну підтримку» [13]. Бюджетні інвестиції, що надаються державою, виділяються на конкретні цілі, на що вказує публічно-правова природа, але їх недостатньо на місцевому рівні з огляду на місцеві потреби. Оскільки ці кошти виділяються головним розпорядникам бюджетних коштів на основі середньострокового бюджетного плану, не передбачено жодного правового механізму участі органів місцевого самоврядування у цих проектах. Враховуючи надані державою можливості формування фінансово незалежних місцевих бюджетів за рахунок податкової політики, продажу та оренди землі та інших надходжень, інвестиційні ресурси в місцевих бюджетах потребують збільшення та спрямування на цілі, визначені місцевою владою.

1.2. Функції та інструменти реалізації бюджетних інвестицій

Бюджетні інвестиції - це видатки з державного та місцевих бюджетів, що спрямовуються на фінансування цільових програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку держави, програм розвитку окремих регіонів та галузей економіки, фінансування інвестиційних проектів та придбання акцій або права на участь в управлінні державними і комунальними підприємствами. Виділення бюджетних інвестицій як особливого виду інвестицій зумовлено можливістю держави брати участь в інвестиційному процесі, реалізовувати національну стратегію економічного розвитку та забезпечувати соціально-економічний розвиток країни. Враховуючи обмеженість державних коштів, необхідно кількісно розмежувати пріоритетні напрями бюджетних інвестицій на національному рівні та здійснювати їх відбір з метою підвищення ефективності їх використання. Саме тому важливу роль відіграють інвестиції з місцевих бюджетів (рис. 1.1).

У сучасному світі державний сектор повністю інтегрований в обіг матеріальних і фінансових ресурсів, утворюючи єдиний економічний організм [12].

Цей важіль дозволяє державі регулювати інвестиційний ринок України, забезпечувати здорову конкуренцію на ринку інвестиційних ресурсів та сприяти формуванню оптимальної ринкової кон'юнктури. Така діяльність забезпечує сталий соціально-економічний розвиток та конкурентоспроможність національної економіки.

«Бюджетні інвестиції можна поділити на

- інвестиції в державний сектор
- інвестиції в інфраструктуру
- інвестиції в соціальний захист
- інвестиції в реальний сектор економіки;
- інвестиції на соціальні цілі» [4].



Рис. 1.1. Складові джерел формування бюджетних інвестицій територіальних громад в Україні

Основною метою бюджетних інвестицій є інвестиційна підтримка розвитку реального сектору економіки та соціальної сфери. Тобто забезпечення високих темпів соціально-економічного розвитку, підвищення матеріального добробуту населення, забезпечення розвитку матеріально-технічної бази соціальної сфери та інвестування у формування системи державних послуг, що активізує інвестиційний процес та стимулює економічне зростання.

Правове регулювання інвестиційної діяльності передбачає використання різних інструментів фіскальної політики, в тому числі бюджетного інвестування, вибір умов інвестування бюджетних і позабюджетних коштів та здійснення певних дій уповноваженими державними посадовими особами. «Закон підкреслює, що умови інвестиційної діяльності регулюються такими інструментами:

- надання фінансової допомоги у вигляді субсидій, дотацій, допомоги та бюджетних позичок на розвиток окремих регіонів, галузей і виробництв; заходи

щодо розвитку і підтримки економічної конкуренції; експропріація і приватизація майна; визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами; цінова політика; державна експертиза інвестиційних проектів (ст. 12 Закону України "Про інвестиційну діяльність")» [1].

Держава як суб'єкт інвестиційної діяльності повинна створювати привабливі умови для інших суб'єктів інвестиційної діяльності щодо використання бюджетних коштів.



Рис. 1.2. Функції та інструменти бюджетних інвестицій

Таким чином, бюджетні інвестиції виконують три функції:

- створення та оновлення основних засобів;
- перерозподіл інвестиційних ресурсів;
- стабілізація національної економіки.

Для повної оцінки бюджетних інвестицій необхідно класифікувати бюджетні інвестиції за секторами споживання. Така класифікація дозволяє комплексно дослідити особливості окремих видів бюджетних інвестицій та визначає концептуальні засади формування бюджетних інвестицій. «Це дозволить сформулювати відповідну структуру бюджетних інвестицій поточним потребам та викликам сучасної соціально-економічної ситуації» [4]. Запропонована авторами «...класифікація бюджетних інвестицій більш повно враховує специфіку планування кожного елемента (виду інвестицій) та дозволяє

більш точно визначити та зважити фактори, що впливають на розподіл бюджетних ресурсів на інвестиційні цілі» [4]. Відповідно до запропонованої класифікації «...бюджетні інвестиції поділяються на:

- інвестиції в бюджетну сферу;
- інвестиції в інфраструктуру;
- інвестиції для забезпечення соціального захисту;
- інвестиції в реальний сектор економіки;
- інвестиції на соціальні цілі» [4].

Класифікація бюджетних інвестицій представлена на рис. 1.4.



Рис. 1.3. Класифікація бюджетних інвестицій за критерієм цільового призначення

Слід зазначити, що «...суспільне призначення бюджетних інвестицій виражається через їхні функції:

- створення та оновлення основних засобів як у сферах економічної діяльності, так і в сфері суспільних послуг;
- перерозподіл інвестиційних ресурсів шляхом надання капітальних трансфертів населенню та організаціям;
- забезпечення економічного зростання та стабілізації економічних процесів шляхом здійснення державних інвестицій у пріоритетні галузі національної економіки» [4].

Основним завданням бюджетних інвестицій є підтримка інвестицій, спрямованих на розвиток реального сектору економіки та соціальної сфери.

Тому передбачається інвестування у створення системи державних послуг, яка забезпечує високий рівень соціально-економічного розвитку, підвищує матеріальний добробут населення, забезпечує розвиток матеріально-технічної інфраструктури соціальної сфери, активізує інвестиційний процес та стимулює економічне зростання в країні.

Одним із способів надання державної підтримки реальному сектору економіки є використання бюджетних коштів для реалізації заходів, спрямованих на розвиток інвестиційної та інноваційної діяльності в країні. Реалізація відповідних державних програм у реальному секторі економіки може здійснюватися через механізми здешевлення кредитів як в іноземній, так і в національній валюті, у тому числі іноземних фінансових установ. Цей механізм передбачає надання державної підтримки інвестиційних проектів на умовах співфінансування. У цьому випадку держава фінансує реальний сектор економіки через бюджетні інвестиції, залишаючись при цьому власником майна та майнових прав, придбаних за рахунок бюджетних ресурсів.

На нашу думку, враховуючи, що обсяги бюджетних інвестицій є обмеженими через брак реальних фінансових ресурсів, для реальної оцінки ефективності бюджетних інвестицій необхідно, перш за все, визначити пріоритетні напрями реалізації інвестиційної політики, а також провести інвентаризацію діючих бюджетних програм і проектів, оцінити їх майбутній економічний та соціальний ефект. Однією з найбільших проблем у сфері державних інвестицій є фінансове забезпечення. Значна кількість інвестиційних проектів не може бути профінансована саме через дефіцит бюджету. На нашу думку, значна частина бюджетних інвестицій використовується як капітальні вкладення, що спрямовуються в різні сектори економіки і забезпечують відтворення основних засобів. «Сюди можна віднести наступне:

- відшкодування втрат і пошкодження основних засобів організацій внаслідок стихійного лиха, техногенних катастроф та інших форс-мажорних обставин;

- вирішення інших першочергових питань, для яких відсутні інші джерела фінансування» [7].

Механізм виділення інвестиційних коштів з бюджету ґрунтується на необхідності забезпечення економічного зростання. Для спрямування бюджетних коштів на інвестиції використовуються три механізми:

- створення державних і комунальних підприємств там, де ринкові стимули для виробництва суспільних благ є недостатніми;
- створення державних і комунальних підприємств, які повинні виробляти суспільно значущі товари і послуги з більшою ефективністю, ніж підприємства інших форм власності;
- збільшення частки державних і комунальних коштів у легальному фінансуванні підприємств.

Слід мати на увазі, що інвестування бюджетних коштів може бути пов'язане, з одного боку, з економічними ризиками та втратою бюджетних коштів, а з іншого - з необхідністю максимізації економічних та соціальних вигод у майбутньому.

На нашу думку, інвестування бюджетних коштів та досягнення позитивних результатів можливе за умови дотримання таких основних вимог та правил інвестування:

- створення достатнього обсягу бюджетних інвестиційних ресурсів для реалізації інвестиційних програм і проектів
- відбір найбільш пріоритетних інвестиційних програм і проектів, які матимуть позитивні результати в майбутньому
- відбір виконавців інвестиційних проектів, відбір на конкурсних засадах з урахуванням максимального ефекту за мінімальних витрат
- цільове використання інвестиційних коштів
- постійний державний контроль за формуванням та використанням бюджетних інвестиційних ресурсів
- запобігання порушенням.

Економічна ефективність бюджетних інвестицій визначається відношенням обсягу бюджетних коштів, вкладених у реальний сектор економіки, до валового внутрішнього продукту або валового регіонального продукту. Цей показник є особливо важливим на регіональному рівні і показує рівень ефективності інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Позитивний соціальний вплив бюджетних інвестицій відображається у напрямках:

- підвищення рівня надання суспільних послуг, таких як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, житлово-комунальне господарство, дорожня інфраструктура тощо;
- розвиток місцевої інфраструктури, особливо в субрегіональних громадах, для отримання позитивних соціальних ефектів у майбутньому;
- соціальна підтримка та передбачені законодавством соціальні пільги для населення територіальних громад України;
- забезпечення соціального захисту відповідно до стандартів і норм;
- підвищення рівня життя населення

Висновки до розділу 1

Написання першого розділу дало змогу зробити такі висновки:

1. Державні інвестиції є важливою складовою інвестицій у реальний сектор і відіграють важливу роль у забезпеченні економічного розвитку та досягненні соціального ефекту. Бюджетні інвестиції мають особливі властивості та характеристики, які відрізняють їх від загальних інвестицій в реальний сектор економіки.

2. Існування різних підходів до визначення ролі державних інвестицій в економічному зростанні підкреслює важливість використання різних засобів правового регулювання інвестиційної діяльності. Фіскальні та правові заходи

регулювання інвестиційної діяльності реалізуються через грошово-кредитну, податкову, митну та бюджетну політику. В умовах сучасного стану реформування бюджетної системи України важливим є використання коштів державного та місцевих бюджетів для створення інвестиційних проектів на рівні державного та місцевих бюджетів.

3. Бюджетні інвестиції можуть мати значний вплив на економічну стабільність та розвиток за умови їх раціонального використання навіть в умовах значного бюджетного дефіциту. Оптимальний розподіл державних капітальних вкладень між різними секторами економіки на основі використання інформаційних ресурсів у процесах прийняття відповідних управлінських рішень та виваженої податкової та інвестиційної політики, розрахованої на довгострокову перспективу, є одним із стабілізуючих і розвиваючих чинників національної фінансової системи та економічної сфери в цілому.

РОЗДІЛ 2

ПРАГМАТИЗМ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

2.1. Реалії здійснення бюджетних інвестицій: аналітичне оцінювання

Сьогодні актуальним завданням є підтримання економічної стабільності та конкурентоспроможності України, а також сприяння соціально-економічному розвитку. Бюджетні інвестиції є основним важелем економічного регулювання для досягнення цих цілей.

Тому необхідність забезпечення збалансованого розвитку національної економіки в умовах кризи та нестачі фінансових ресурсів вимагає приділяти особливу увагу створенню інвестиційних фондів, тобто бюджетним інвестиціям.

Основною метою бюджетних інвестицій є інвестиційна підтримка розвитку реального сектору економіки та соціальної сфери.

Ефективні бюджетні інвестиції сприяють створенню системи суспільних послуг, яка гарантує високий рівень соціально-економічного розвитку, підвищує матеріальний добробут населення, забезпечує розвиток матеріально-технічної бази соціальної сфери та посилює інвестиційний процес і економічне зростання в країні.

Беручи до уваги різні підходи науковців до сутності бюджетних інвестицій, вважаємо, що основним критерієм віднесення інвестицій до бюджетних є капітальні видатки бюджету.

Тому, враховуючи економічний зміст цієї класифікації, спираючись на вчення про економічну класифікацію видатків бюджету, яка визначає сутність капітальних видатків, та зважаючи на наявність інформаційної бази для аналізу, визначимо бюджетні інвестиції як капітальні видатки на придбання основних засобів, будівництво (придбання), реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт об'єктів виробничого і невиробничого призначення, державних запасів і резервного будівництва, придбання предметів довгострокового користування та некапітальні видатки.

В економічній літературі існує поняття ліміту бюджетних інвестицій, введене А. Фуенте.

Згідно з цією концепцією, оптимальний рівень бюджетних інвестицій становить 2% ВВП (рис. 2.1), а його варіація є від'ємною [12].



Рис. 2.1. Динаміка частки капітальних бюджетних інвестицій у ВВП в Україні

Джерело: розраховано та побудовано за даними [13]

Дані, наведені на рис. 2.1, свідчать, що участь держави в інвестиційному процесі зменшується з 2019 року, і загалом ця тенденція була далекою від оптимальної впродовж досліджуваних років.

В Україні межа бюджетного інвестування не досягнута, і щороку (крім 2019 року) співвідношення бюджетних інвестицій до ВВП є нижчим за 2%.

Згідно з аналізом статистичних даних (наведених у таблиці 2.1), капітальні інвестиції з державного бюджету зросли в 4,89 раза, тоді як інвестиції з місцевих бюджетів за той самий період зросли лише в 1,88 раза.

Таблиця 2.1

Динаміка капітальних інвестицій в Україні, млн грн

Показник	2016	2017	2018	2019	2020	Темп росту
Усього	326163,7	412812,7	526341,8	584448,6	499907,5	1,53
<i>у тому числі за рахунок</i>						
коштів державного бюджету	7468,9	14324,6	21036,7	29536,7	36512,5	4,89
коштів місцевих бюджетів	23225,1	38175,9	45743,1	56047,5	43558,3	1,88
загальна сума коштів бюджетів	30694	52500,5	66779,8	85584,2	80070,8	2,61
власних коштів підприємств та організацій	226398,9	288644,2	375309,1	397771,5	279330,4	1,23
кредитів банків та інших позик	23249,5	21826,9	35299,8	40983,1	27894,5	1,20
коштів іноземних інвесторів	9416,7	5667,1	1540,2	3541,4	1729	0,18
коштів населення на будівництво житла	29117,9	32288,1	33838,9	32666,4	20590,9	0,71
інших джерел фінансування	7286,7	11885,9	13574,0	23902,0	10220,9	1,40

Як видно з даних таблиці 2.1, негативною тенденцією є нестабільність обсягів фінансування інвестицій та наявність коливань аналізованих показників в окремі роки.

Структура джерел фінансування капітальних інвестицій (рис. 2.2) показує, що переважають власні кошти підприємств та організацій з тенденцією до зменшення (-2,9%), тоді як бюджетні кошти мають меншу частку, але продовжують зростати з 9,4% (2016 рік) до 19,1% (2020 рік).

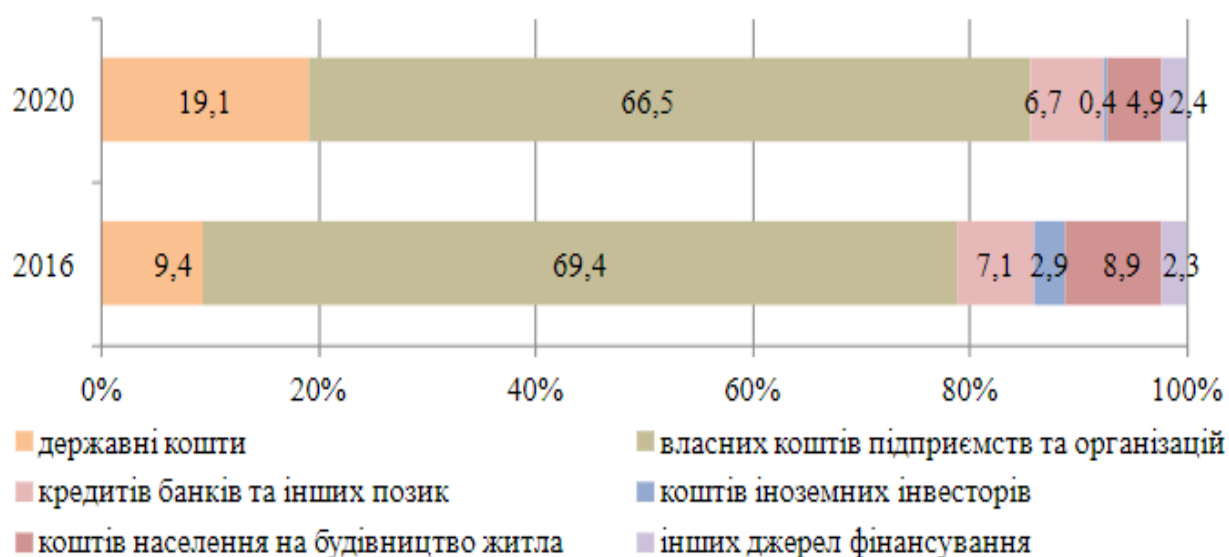


Рис. 2.2. Структура капітальних інвестицій в Україні в 2016 та 2020 рр.

Джерело: розраховано та побудовано за даними [13]

Проаналізуємо також капітальні інвестиції за рахунок видатків державного та місцевих бюджетів, їх структуру та динаміку у 2016-2020 роках (рис. 2.3 та рис. 2.4).



Рис. 2.3. Динаміка капітальних видатків з державного й місцевих бюджетів України впродовж 2016–2020 рр.

Джерело: розраховано та побудовано за даними [13]

Як показано на рис. 2.3, капітальні видатки з державного бюджету зросли на 256,8% у період з 2016 по 2020 рік, тоді як видатки з місцевих бюджетів зросли лише на 87,3%. З рисунків 2.3-2.4 видно, що місцеві бюджети домінують за обсягами бюджетних інвестицій, але за останні п'ять років частка капітальних видатків у видатках державного бюджету зросла на 89,7%, тоді як місцевих бюджетів - на 37,3%. Ці тенденції також вплинули на структуру загальних бюджетних інвестицій (рис. 2.4).

Структура бюджетних інвестицій у розрізі державного та місцевих бюджетів показана на рис. 2.4.

Як видно з рис. 2.4, частка Державного бюджету в Україні з року в рік зростає, що є негативною тенденцією, яка свідчить про недостатність ресурсів місцевих бюджетів та високу залежність від економічної ситуації в державі.

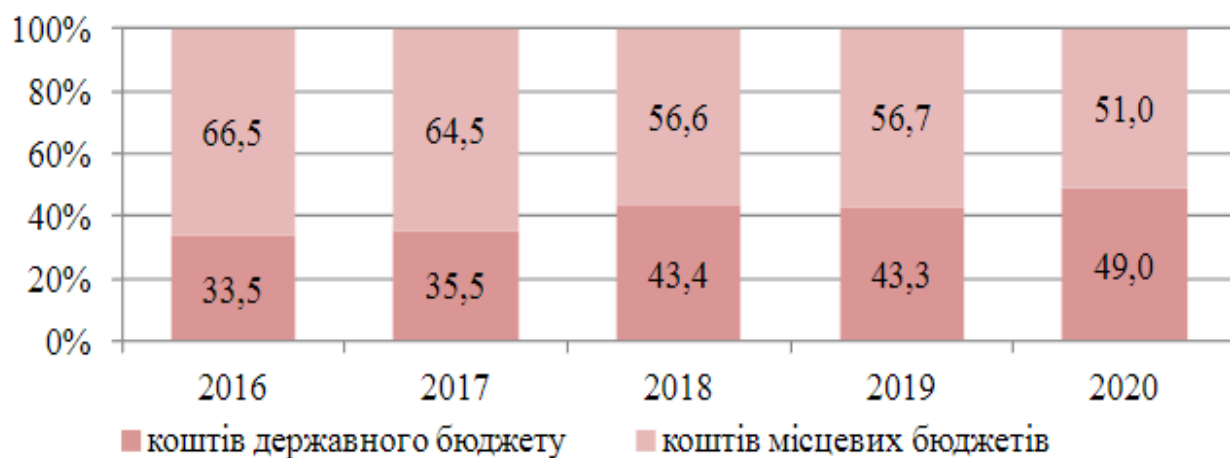


Рис. 2.4. Питома вага капітальних видатків за рахунок державного та місцевих бюджетів у складі загального обсягу капітальних видатків, %

Джерело: розраховано та побудовано за даними [11; 12]

Аналіз показує, що частка капітальних видатків з місцевих бюджетів у загальному обсязі капітальних видатків за аналізований період суттєво зменшилася (-15,5%). Сучасна економічна ситуація в Україні, особливо в контексті реформи місцевого самоврядування та декларування фіскальної децентралізації, вимагає більшої уваги до нарощування інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів для забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку.

Як видно з аналізу, сучасний стан капітального інвестування за рахунок бюджетних видатків характеризується як позитивними, так і негативними тенденціями. До негативних аспектів ми відносимо наступні:

- значний дисбаланс у темпах зростання капітальних інвестицій за джерелами фінансування;

- існуюча тенденція недосягнення лімітів бюджетних інвестицій А. Фуенте в Україні протягом аналізованих років, що зменшує участь держави в інвестиційному процесі;

- нестабільність обсягів фінансування інвестицій;
- перевищення темпів зростання капітальних видатків з державного бюджету над темпами зростання капітальних видатків з місцевих бюджетів.

Позитивними тенденціями є:

- збільшення загальних та бюджетних капітальних інвестицій;
- збільшення частки капітальних інвестицій з місцевих бюджетів у загальному обсязі капітальних інвестицій в Україні.

Загалом капітальні інвестиції з місцевих бюджетів є важливим фінансовим інструментом стимулювання інвестиційної діяльності в Україні.

Тому для того, щоб бюджетні інвестиції були адекватними, економічно та соціально ефективними і сприяли розвитку місцевих громад, необхідно впровадити механізм визначення складових, оцінки бюджетних інвестиційних ресурсів та фінансування видатків відповідно до стратегії і тактики бюджетної політики. З цією метою вважаємо, що, насамперед, необхідно визначити та конкретизувати поняття "бюджетні інвестиції" та процедури їх здійснення у Бюджетному кодексі України та Законі України "Про інвестиційну діяльність". Цільове та законне використання бюджетних коштів як інвестиційних ресурсів має сприяти активізації інноваційної діяльності та забезпеченню конкурентоспроможності продукції, організацій та адміністративно-територіальних одиниць.

2.2. Бюджетні інвестиції в людський капітал як прерогатива забезпечення соціально-економічного розвитку держави

В умовах реформування системи публічного управління як скоординованої та складної системи відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнес-структурами та населенням, які можуть виступати як виробниками, так і споживачами товарів і послуг, необхідних для

підтримання рівня життя та забезпечення продуктивності праці, процес стратегічного планування має серйозні недоліки. Підтвердженням цього є невдалі зміни, внесені державою в національну стратегію сталого розвитку на основі досвіду розвинених країн з метою створення ефективної системи управління змінами в державних інституціях. У цьому випадку українській державі необхідно докорінно змінити парадигму розвитку людського капіталу, запровадивши нові принципи стратегічного планування з метою підвищення якості життя населення і, як наслідок, рівня продуктивності праці.

Таким чином, бюджетні інвестиції формують основу сталого розвитку країни та є основним інструментом економічного регулювання з боку держави [3].

Якщо інвестиції - це сукупність капітальних вкладень, що здійснюються державним і приватним секторами для розвитку економічних активів, що також становить сферу людського капіталу [4], то важливою складовою інвестицій є забезпечення сталого розвитку країни і тим самим досягнення соціально-економічного розвитку. Це інвестиції у матеріальні та нематеріальні активи і всі капітальні видатки державного сектору, а також бюджетні інвестиції державного сектору економіки у вигляді фінансування певних інвестиційних проектів за рахунок видатків державного та місцевих бюджетів. Проблеми, пов'язані з бюджетними інвестиціями, часто виникають через недосконалість механізму узгодження обсягів і структури бюджетних інвестицій з джерелами фінансування в рамках інвестиційної складової бюджету як окремої частини доходів і видатків бюджету, що спрямовуються на реалізацію інвестиційних проектів. До них можна віднести недоцільну реалізацію інвестиційних об'єктів, на які існує низький попит серед населення.

Реалізація таких проектів є не вигідною як для населення, так і для самих органів державної влади, які стикаються зі значними бюджетними дефіцитами через втрату прибутку новоствореними підприємствами, установами та організаціями, а також через недоотримання бюджетних надходжень. Такої ситуації можна уникнути, розробивши стратегію бюджетних інвестицій.

Стратегії бюджетних інвестицій мають розроблятися на основі пріоритетних і невідкладних завдань, поточних проектів і програм та реалізації перспективних інвестицій у найближчі роки [5].

Отже, бюджетні інвестиції мають бути стратегічними, тобто такими, що базуються на сформульованій інвестиційній стратегії. У цьому контексті стратегічні бюджетні інвестиції - це довгострокові вкладення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які сприяють раціональному використанню коштів державного та місцевих бюджетів. Їх розподіл здійснюється за важливістю конкретних інвестиційних проектів відповідно до національних стратегічних цілей, викладених у сформульованій стратегії сталого розвитку.

«Тому пріоритетні напрями стратегічного розвитку мають бути спрямовані на утримання та збільшення частки ринку продукції та вдосконалення внутрішніх бізнес-процесів через ефективне управління людським капіталом, у тому числі на регіональному та місцевому рівнях; ключовими складовими розвитку людського капіталу є якісна освіта, якісна охорона здоров'я та нові високооплачувані робочі місця» [14, с.105].

Для досягнення такої системи управління необхідно створити в Україні соціально орієнтовану державу. Така держава буде максимізувати соціально-економічний ефект від використання людського капіталу для інноваційного розвитку економіки та спрямовувати ресурси на розвиток людського потенціалу через соціальні інвестиції. «Тут важливу роль відіграють органи державної влади, які передають органам місцевого самоврядування більше повноважень і фінансових ресурсів для вирішення нагальних проблем управління людським капіталом» [15, с. 196]. Важливе місце у взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування посідає професійна кваліфікація державних службовців, які працюють в органах місцевого самоврядування, та працівників органів місцевого самоврядування, рівень якої визначає якість надання публічних послуг населенню та рівень довіри до влади.

Водночас якість надання публічних послуг значною мірою залежить від емоційного зв'язку між державними службовцями та їхніми керівниками, відчуття власної гідності, потреби в командній роботі, почуття відповідальності за виконання своїх обов'язків та потреби в набутті нових або вдосконаленні наявних знань і навичок для реагування на скарги громадян. «При цьому керівництво органів місцевого самоврядування в першу чергу відповідає за розробку та затвердження конкретних програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, а також за розробку цих програм, спрямованих на формування знань і навичок вертикальних/горизонтальних системних взаємодій між органами публічної влади та прийняття управлінських рішень за результатами цих взаємодій, і має нести відповідальність за виділення коштів на їх реалізацію» [16, с.88-90].

Таким чином, необхідність інвестування в людські ресурси з метою підвищення професійної компетентності та зростання продуктивності праці дозволяє сформулювати позицію щодо бюджетного інвестування в людський капітал як основної причини сталого розвитку країни. При цьому основні інвестиції мають бути зроблені в інтелектуальний капітал. «Інтелектуальний капітал відіграє важливу роль в ефективності державних організацій і включає в себе:

- сукупність знань, навичок і компетенцій (людський капітал), які дозволяють фахівцям виконувати свої завдання;
- здатність фахівців використовувати свої знання в процесі партнерських відносин на індивідуальному рівні (між співробітниками), мікрорівні (між компаніями/організаціями), мезорівні (між регіонами/галуззями) та макрорівні (між державою та суспільством) (соціальний капітал);
- результати інтелектуальної діяльності - прикладні інформаційно-комунікаційні технології, корпоративна культура, інституціоналізовані знання тощо (структурний капітал)» [17, с.97-99].

«По-друге, відповідні інвестиції включають:

- дослідження і розробки, розвиток інтелектуального потенціалу, освіта дітей до працездатного віку (формування інтелектуального капіталу)
- розвиток основного та допоміжних секторів економічної діяльності у сфері управління людським капіталом (реалізація інтелектуального капіталу);
- нематеріальні активи, втілені в людині - трудова міграція та розвиток комп'ютерних технологій для отримання інформації про ціни та доходи на товари/послуги (стимулювання розвитку інтелектуального капіталу) [18, с. 52].

У сучасних економіках людський капітал як складова інтелектуального капіталу визначає значну частину регіонального, національного та глобального національного багатства, що залежить насамперед від ефективності державного управління. При цьому ефективність державного управління залежить від того, що керівники державних інституцій бачать у державних службовцях не "бізнес-інструменти", які мають працювати на адміністрацію у власних інтересах, а освічених людей і творчих особистостей, які проявляють ініціативу в процесі прийняття управлінських рішень і прагнуть підвищувати рівень своєї професійної компетентності.

Хоча така мотивація державних службовців завжди слугує гарантією бюджетних інвестицій у людський капітал, нестабільні відносини між керівництвом і підлеглими створюють систему нерівності, в якій підлеглі не мають права проявляти ініціативу в прийнятті управлінських рішень. При цьому односторонні пропозиції керівництва не завжди відповідають інтересам місцевого населення.

Така ситуація виникає на основі недовіри керівників до підлеглих та зловживань керівників своїми повноваженнями. За наявності в органах влади спеціальної комп'ютерної техніки в електронній системі може фіксуватися дата, час та обсяг виконаних робіт, аналізуватися якість роботи всіх посадових осіб,

незалежно від їхньої посади. Це створить необхідні умови для забезпечення прозорості та підзвітності державних службовців через використання комп'ютерних технологій як цікавого інструменту для розвитку людського капіталу на мезорівні в контексті реформи децентралізації в Україні [19].

За даними сайту "Ціна держави" [20], видатки в національному, регіональних та зведеному бюджетах розподіляються за окремими секторами економіки без урахування інвестицій в основні та допоміжні підсистеми цих секторів у сфері управління людським капіталом.

Відповідні розрахунки допоможуть визначити, наскільки ефективною була бюджетна підтримка розвитку людського капіталу з боку органів державної влади в Україні протягом останніх трьох років, особливо в структурі ВВП (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Аналіз показників здійснення бюджетних інвестицій у розвиток людського капіталу за 2018–2020 рр.

Показник державного управління людським капіталом	2018		2019		2020	
	млрд грн	% ВВП	млрд грн	% ВВП	млрд грн	% ВВП
Доходи бюджету	1005.3	28.25	897.0	22.57	920.2	21.94
Видатки бюджету	1250.2	35.13	1370.1	34.47	1654.2	39.44
<i>У людський капітал</i>	<i>664.2</i>	<i>18.67</i>	<i>720.5</i>	<i>18.13</i>	<i>836.4</i>	<i>19.94</i>
Освіта	210.0	5.90	238.8	6.01	273.9	6.53
Соціальний захист пенсіонерів	157.9	4.44	191.2	4.81	212.6	5.07
Охорона здоров'я	115.8	3.26	128.4	3.23	179.4	4.28
Соціальне забезпечення	151.4	4.26	130.6	3.28	135.5	3.23
Духовний та фізичний розвиток	29.0	0.81	31.6	0.79	34.8	0.83
<i>У допоміжні галузі</i>	<i>179.3</i>	<i>5.04</i>	<i>198.4</i>	<i>4.99</i>	<i>301.3</i>	<i>7.18</i>
Комунальне господарство	30.3	0.85	34.5	0.87	35.0	0.84
Сільське господарство	14.1	0.40	14.4	0.36	16.3	0.39
Охорона навколишнього середовища	8.2	0.23	9.7	0.24	11.2	0.27
Паливно-енергетичний комплекс	3.5	0.10	4.3	0.11	5.6	0.13
Транспорт	70.3	1.98	77.5	1.95	151.4	3.61
Інші галузі економіки	52.9	1.49	58.0	1.46	81.7	1.95
<i>У державні потреби</i>	<i>406.6</i>	<i>11.43</i>	<i>451.2</i>	<i>11.35</i>	<i>516.5</i>	<i>12.31</i>
Громадський порядок, безпека та судова влада	118.0	3.32	141.5	3.56	164.3	3.92
Обслуговування державного боргу	116.1	3.26	120.1	3.02	137.5	3.28
Оборона	97.0	2.73	106.6	2.68	122.4	2.92
Загальнодержавні функції	75.5	2.12	83.0	2.09	92.3	2.20
<i>Різниця між доходами та видатками бюджету</i>	<i>-244.9</i>	<i>-6.88</i>	<i>-473.1</i>	<i>-11.90</i>	<i>-734.0</i>	<i>-17.50</i>
ВВП	3558.7	100	3974.6	100	4194.1	100

Крім того, спираючись на функціональну класифікацію видатків бюджету [21] та роботу І. Микитюк [22], яка наголошує, «...що рівень фіскальної стабільності слід визначати як різницю між доходами та видатками зведеного бюджету у відсотках до ВВП» [22], використовуючи дані з сайту Міністерства фінансів, перераховані на ВВП.

Таким чином, у 2018-2020 роках не лише коливалися бюджетні інвестиції, а й поступово зростала частка бюджетних видатків на людський капітал, яка є найбільшою часткою ВВП. Це відбувалося за рахунок різкого зниження частки доходів зведеного бюджету. У 2018-2020 роках різко скоротилися податкові надходження, що зараховуються до державного бюджету: 708,4 млрд грн у 2018 році, 582,7 млрд грн у 2019 році та 574,3 млрд грн у 2020 році.

Своєю чергою, податкові надходження до місцевих бюджетів дещо зросли - з 85,4 млрд грн до 96 млрд грн.

«Водночас неподаткові надходження державного бюджету зросли (з 171,4 млрд грн до 220,5 млрд грн), а місцевого - зменшилися (з 29,1 млрд грн до 21,8 млрд грн)» [23].

З одного боку, зменшення урядом податкового навантаження на громадян у 2018-2020 роках могло позитивно вплинути на приватне споживання, яке зросло з 89,8% до 95,2% ВВП у 2019 році та дещо знизилося до 93,5% у 2020 році. «З іншого боку, це може свідчити про неефективність розподілу та перерозподілу бюджетних видатків на інвестиції в стратегічні об'єкти, які надають послуги, що користуються високим попитом у населення, про що свідчить падіння частки валового нагромадження основного капіталу у ВВП з 18,8% до 7,5%» [21].

Це, зокрема, благоустрій мікрорайонів, будівництво, реконструкція та розвиток навчальних закладів, спортивних і культурних комплексів, туристичних агентств, промислових підприємств, транспортної інфраструктури та сервісних центрів.

Щодо видаткової частини зведеного бюджету, то протягом аналізованого періоду спостерігалися різкі коливання її частки у ВВП, але наприкінці 2020 року

вона різко зросла. Тут особливу роль відіграли зміни у співвідношенні бюджетних видатків на людський капітал до ВВП. Попри збільшення обсягу показника, його частка у ВВП демонструвала негативну динаміку у 2019 році та відносне зростання у 2020 році. Таким чином, динаміка бюджетних інвестицій у людський капітал свідчить про стабільну ситуацію з поступовим збільшенням витрат на освіту та соціальний захист пенсіонерів.

«Україна має високий освітній потенціал, що підтверджується цифровою грамотністю населення. Також важливу роль відіграє значний внесок місцевої влади в систему освіти, про що свідчить великий обсяг інвестицій з місцевих бюджетів, який поступово збільшується до 2020 року (з 165,7 млрд грн до 214,3 млрд грн)» [20].

Першим кроком реформи децентралізації стала передача на місцевий рівень низки повноважень, у тому числі в сфері управління освітою, результатом чого стало запровадження реформи нової української школи із впровадженням інноваційних методів навчання, що стало важливим фактором у цьому питанні.

Бюджетні інвестиції в соціальний захист мали негативну динаміку протягом усього періоду (див. табл. 2.2). Зростання бюджетних видатків на соціальний захист пенсіонерів відбулося переважно завдяки пенсійній реформі, яка передбачає перерахунок пенсій на основі обчислення середньої заробітної плати відповідно до трудового стажу та виплат на основі ковзної шкали. Однак, незважаючи на створення багатьох електронних систем та реєстрів, включаючи Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на допомогу (ЄДАРП), Міністерство соціальної політики України не використовує дані з цих систем у планах видатків на соціальне забезпечення і, відповідно, не має інформації про зареєстрованих осіб. Крім того, соціальне забезпечення є сектором з найменш розвиненими комп'ютерними технологіями, а це означає, що:

- перевірка достовірності та обґрунтованості інформації про осіб, які потребують соціальних виплат, пільг, соціальних послуг та житлової допомоги; та

- контролювати взаємовідносини між надавачами та отримувачами соціальних послуг та інформацію про нарахування і виплату допомог;
- забезпечити захист персональних даних.

«Таким чином, проблеми з відсутністю комп'ютерної техніки та кваліфікованого персоналу в компетентних органах і, як наслідок, порушення принципу економічної залежності державних видатків на споживання від доходів та ВВП, заниження базових соціальних стандартів та неефективність правового регулювання взаємозв'язку між сплаченими страховими внесками та виплатами, що призвело до дестабілізації бюджетних інвестицій у допоміжні сектори економіки, дестабілізували процес» [24, с.7-10, 326]. Так, у 2019 році частка цього показника у ВВП дещо знизилася, але за підсумками 2020 року суттєво зросла, значною мірою через різкі коливання частки бюджетних видатків на сільське господарство, транспорт та інші сектори економіки (у тому числі промисловість) (див. табл. 2.2).

З іншого боку, стійке зростання бюджетних видатків спостерігається у сферах громадських робіт, охорони навколишнього середовища та паливно-енергетичного комплексу. З огляду на таку ситуацію, у 2019 році слабкий соціальний захист населення суттєво сприяв зниженню попиту на працевлаштування у виробничій сфері та сфері послуг і зменшенню кількості деталей та обладнання, придбаних споживачами для входження в діяльність ключових галузей у сфері управління людським капіталом, у тому числі медичного, розумового та фізичного розвитку. Така ситуація вплинула і на державні видатки. Тут особливу роль відіграли різкі коливання державного боргу, витрат на оборону та бюджетних видатків на загальнодержавні функції: У 2019 році кількість договорів державно-приватного партнерства, укладених державними органами з компаніями-виробниками на основі закупівлі товарів для власних потреб або для транспорту, суттєво зменшилася.

Однак з початком пандемії COVID-19 у 2020 році держави стали приділяти більше уваги не лише боротьбі з пандемією, а й забезпеченню належного функціонування стратегічних інвестиційних об'єктів у сфері дистанційного

управління людським капіталом. Про це свідчить різке збільшення співвідношення бюджетних видатків до ВВП у даному сегменті.

Однак, незважаючи на різке збільшення видатків, попит домогосподарств на товари та послуги суттєво знизився. Про це свідчить різке зниження податкових надходжень у відсотках до ВВП. Це пов'язано насамперед з економічною кризою, спричиненою пандемією COVID-19, яка призвела до закриття багатьох підприємств/установ/організацій у всіх секторах економіки, а також до зменшення кількості відвідувачів закладів, що сприяють розвитку людського капіталу (освіта, охорона здоров'я, культура та спорт). Повноцінне відновлення діяльності цих закладів можливе за умови вжиття заходів щодо забезпечення використання громадянами України лише перевіреної інформації на офіційних веб-сайтах компетентних органів про конфлікт на території України у зв'язку з російсько-українською війною, дотримання карантинних вимог, тощо.

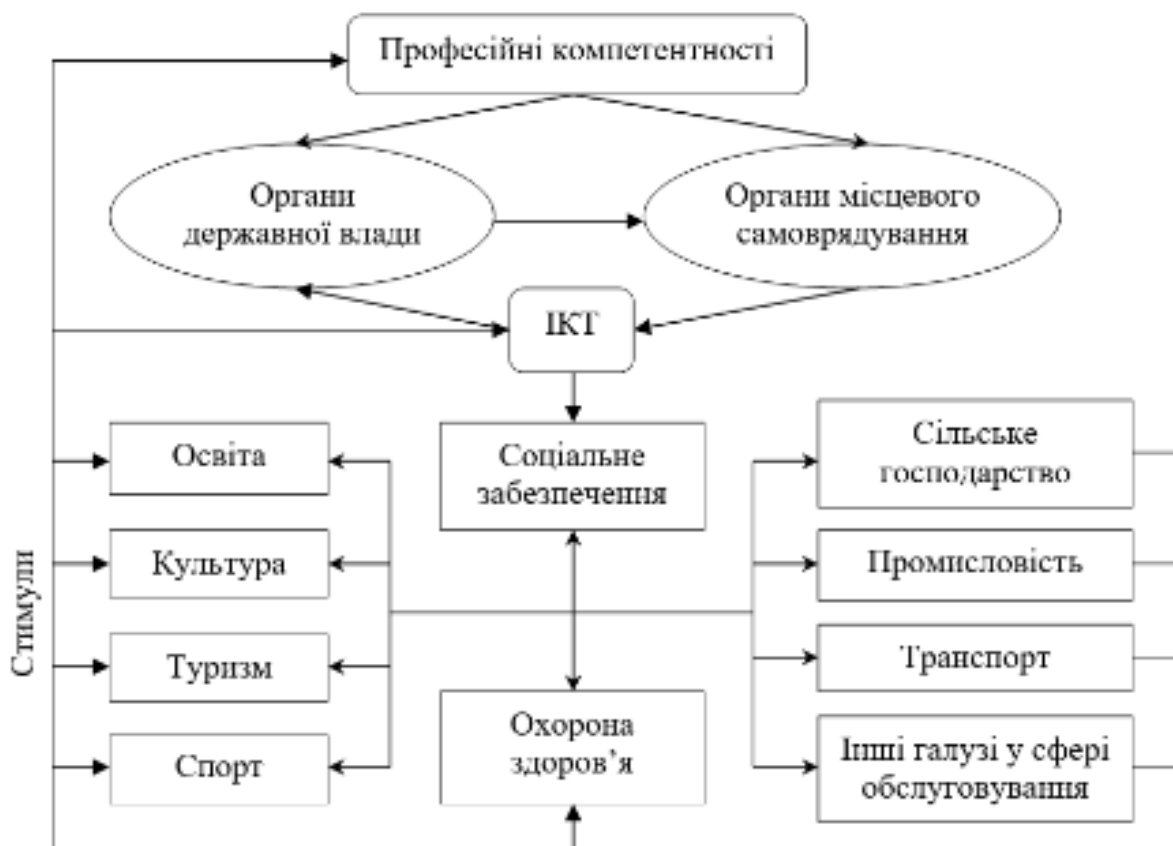


Рис. 2.5. Модель удосконалення стратегічного управління бюджетними інвестиціями у розвиток людського капіталу

Отже, на основі міжнародного досвіду пропонується модель удосконалення стратегічного управління бюджетними інвестиціями у розвиток людського капіталу, яка наведена на рис. 2.5.

Як видно з діаграми, впровадження спеціалізованих комп'ютерних технологій у діяльність відповідних органів влади та створення системи стратегічного управління бюджетними інвестиціями у сфері соціального забезпечення призведе до підвищення ефективності системи управління охороною здоров'я.

Важливим аспектом у цьому контексті є підвищення довіри населення до якості соціальних та медичних послуг. Важливу роль у цьому відіграють центри соціально-психологічної підтримки. У співпраці з медичними закладами вони надають специфічні соціальні послуги, щоб відвідувачі відчували себе в безпеці. Це підтримка людей у кризових ситуаціях (у тому числі психологічна та медична допомога в зонах конфліктів, особливо тим, хто постраждав від війни), підтримка студентів з особливими потребами в доступі до освітніх послуг, працевлаштування людей з інвалідністю, поширення інформації про необхідність вести здоровий спосіб життя.

Усе це допомагає забезпечити повноцінне функціонування основних секторів економіки - освіти для завершення студентами освітніх програм, соціального забезпечення для соціальної допомоги, культури для обслуговування культурних заходів, туризму для організації подорожей за кордон та спорту для фізичної підготовки та зміцнення здоров'я.

Такий розвиток є першим кроком до подолання економічної кризи через підвищення продуктивності праці та зниження рівня безробіття. У цьому випадку саме основні сектори економіки стимулюють діяльність допоміжних секторів. Підприємства/організації/об'єднання цих секторів підвищують свою конкурентоспроможність у виробництві та наданні послуг відповідно до потреб частини населення, зайнятого в основних секторах економіки. Це сприятиме збільшенню попиту населення на інноваційні продукти та послуги у сфері охорони здоров'я, соціального захисту, культури, туризму, спорту, в державних

установах та органах місцевого самоврядування, а також просуванню комп'ютерних технологій та підвищенню кваліфікації персоналу.

Висновки до розділу 2

Написання другого розділу дало можливість зробити такі висновки:

1. Інвестиції є одним з найважливіших чинників швидкого економічного розвитку в ринкових умовах. У періоди трансформації та нестабільності економічних процесів особливо гостро постають проблеми формування та ефективного використання інвестиційних ресурсів. Дане дослідження показує, що бюджетні інвестиції є насамперед важливим фінансовим інститутом, спрямованим на вирішення соціально-економічних завдань і проблем, що стоять перед державою. Інтерес до дослідження питань здійснення бюджетних інвестицій пояснюється високим впливом бюджетного інвестиційного фінансування на економічне зростання та розвиток країни.

2. Стратегічні бюджетні інвестиції - це довгострокові інвестиції, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування на основі інвестиційної стратегії, спрямованої на досягнення національної стратегічної мети розвитку людського капіталу як частини інтелектуального капіталу, а також представниками суспільства в їх професійній діяльності та конкретними компаніями, задіяними в різних секторах економіки. Водночас рівень ефективності управління у відповідних секторах залежить насамперед від професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що проявляється у стратегічному мисленні та прийнятті раціональних управлінських рішень у процесі планування бюджетних інвестицій у розвиток пріоритетних галузей економіки.

3. Проблема обмеження конкурентної участі суб'єктів господарювання на ринку праці України через скорочення бюджетних інвестицій у соціальний захист продовжує негативно впливати на діяльність допоміжних галузей. Така ситуація суттєво знизила рівень інноваційного розвитку ключових секторів

економіки у сфері управління людським капіталом. Важливу роль в усуненні цих перешкод відіграє підвищення професійних компетенцій працівників державного сектору щодо використання сучасних комп'ютерних технологій в рамках моделі вдосконалення стратегічного управління бюджетними інвестиціями у розвиток людського капіталу. Впровадження такої моделі може стати першим кроком до підвищення якості стратегічних бюджетних інвестицій у соціальний захист та охорону здоров'я з метою підвищення національної ефективності. Усе це в кінцевому підсумку призведе до покращення інвестиційного клімату в Україні, що сприятиме більшому притоку внутрішніх та зовнішніх стратегічних інвестицій, спрямованих на відновлення української економіки, яка постраждала внаслідок масштабної кризи, включаючи зміцнення обороноздатності, відбудову зруйнованої війною інфраструктури та прискорення процесу європейської інтеграції.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ЗРОСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1. Державне регулювання бюджетних інвестицій

Існуюча система державного регулювання інвестиційної діяльності є вкрай суперечливою та складною для роботи як для регуляторів, так і для суб'єктів інвестиційної діяльності. Такою ситуацією можна пояснити, зокрема, поширеність нецільового використання бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, велику кількість правопорушень та негативних явищ у цій сфері.

Державне регулювання інвестиційної діяльності - це встановлені законодавством форми і методи адміністративного та економічного характеру, що застосовуються органами управління на всіх рівнях для реалізації інвестиційної політики, яка забезпечує досягнення загальнодержавної мети соціально-економічного розвитку країни або регіону, підвищення ефективності інвестицій та створення безпечних умов для вкладення коштів у різні об'єкти інвестування.

Інвестиційна діяльність в Україні регулюється як загальним господарським законодавством, так і спеціальними режимами регулювання. Фундаментальне значення мають Конституція України, Господарський кодекс України та Податковий кодекс України, Закон "Про правовий статус окремих видів юридичних осіб", Закон України "Про приватизацію державного і комунального майна", Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність" тощо.

« державне регулювання здійснюється наступним чином:

- здійснюється відповідно до Державної інвестиційної програми;
- прямий контроль за державними інвестиціями;
- запровадження податкової системи з диференційованими податковими ставками та пільгами;

- фінансова допомога у вигляді дотацій, субсидій, допомоги та бюджетних позик на розвиток окремих регіонів і галузей;
- здійснення грошово-кредитної, цінової (включаючи випуск цінних паперів) та амортизаційної політики;
- контроль за дотриманням національних норм і стандартів;
- антимонопольні заходи; приватизація державного майна (у тому числі об'єктів незавершеного будівництва);
- експертиза інвестиційних проєктів» [28].

Держава використовує як адміністративні, так і економічні методи впливу на інвестиційну діяльність в країні. Адміністративні (прямі) методи регулювання включають пряму дію на інвестиційні організації. Держава має право і можливість здійснювати примусову владу над іншими економічними суб'єктами за допомогою приписів, заборон, обмежень і дозволів. Законодавчі та регуляторні дії є засобами, за допомогою яких це робиться. Наприклад, законодавство вимагає, щоб усі інвестиційні проєкти підлягали екологічній експертизі. Економічні методи впливу держави на суб'єктів інвестиційної діяльності - це методи, за допомогою яких держава впливає на суб'єктів інвестиційної діяльності, стимулюючи прийняття ними інвестиційних рішень на користь як самих суб'єктів, так і суспільства в цілому. Держава часто поєднує адміністративні та економічні методи для досягнення своїх інвестиційних цілей. Стимулювання інвестиційної діяльності значною мірою залежить від реалізації грошово-кредитної, амортизаційної, цінової, податкової, валютної та інвестиційної політики.

Економічні інструменти включають встановлення ставок рефінансування, податкових пільг і відрахувань, диференційованих ставок податків, тарифів і ставок платежів за інвестиційні ресурси, такі як земля і природні ресурси. «Відповідно до статті 11 Закону України "Про інвестиційну діяльність", державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної та соціальної політики на основі цілей і показників економічного і соціального розвитку України, загальнодержавних та

регіональних програм економічного розвитку, державного та регіональних бюджетів (у тому числі визначених у них обсягів коштів на інвестиційну діяльність)» [1].

«Державне регулювання інвестиційної діяльності включає державне управління інвестиціями, регулювання умов інвестиційної діяльності та контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності» [1]. «Державне управління інвестиціями здійснюється органами державної влади та органами влади Автономної Республіки Крим і включає планування, створення умов та здійснення певних дій щодо інвестування бюджетних та позабюджетних коштів» [1].

«Інвестиційна діяльність регулюється такими інструментами:

- надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, допомоги та бюджетних позичок на розвиток окремих регіонів, галузей і виробництв;
- національні норми і стандарти;
- Заходи щодо заохочення та захисту економічної конкуренції;
- націоналізація та приватизація майна;
- визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами;
- цінова політика;
- державна експертиза інвестиційних проектів;
- інші заходи» [1].

Державне регулювання - це сукупність інструментів, за допомогою яких відповідні органи державної влади впливають на функціонування певних сфер суспільного життя відповідно до закону та в межах своїх повноважень. За роки незалежності України роль окремих інструментів державного регулювання інвестиційної діяльності змінилася. Наприклад, на сьогоднішній день такі методи державного регулювання інвестиційної діяльності, як ліцензування, мають тенденцію до скорочення, оскільки вони гальмують розвиток інвестиційних правовідносин.

«На думку Л.А. Попель, відбувається поступовий перехід до договірних методів регулювання відносин між бізнесом і державою» [25]. Однак інші методи державного регулювання, що застосовуються антимонопольним законодавством, залишаються важливими. Зокрема, за загальним правилом, забороняються зловживання суб'єктами господарювання домінуючим становищем на ринку та угоди або узгоджені дії суб'єктів господарювання з метою обмеження конкуренції. Це передбачено Антимонопольним законодавством, метою якого є захист конкуренції шляхом запобігання та обмеження монополістичної поведінки та недобросовісної конкуренції.

Як зазначає О. Гетманець, «...інвестиційне регулювання в розвинених країнах базується на антимонопольному законодавстві, що захищає внутрішній ринок. Для відносин, що зачіпають інтереси внутрішнього ринку, застосовується вибір застосовних правових норм країни базування» [4].

Органами державної влади, наділеними загальними повноваженнями у сфері регулювання інвестиційної діяльності, є:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Президент України
- 3) Кабінет Міністрів України
- 4) Місцеві органи виконавчої влади
- 5) органи місцевого самоврядування (муніципальні інвестиційні управління).

Державними органами зі спеціальною компетенцією у сфері регулювання інвестиційної діяльності є:

- 1) Рахункова палата України;
- 2) Міністерство фінансів України;
- 3) Міністерство економіки України;
- 4) Державна казначейська служба України;
- 5) Державна аудиторська служба України;
- 6) Державна податкова служба України;
- 8) Аудиторська палата України;

9) Фінансово-кредитна рада з відбору проектів, для реалізації яких залучаються кошти під державні гарантії;

10) Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів;

11) Національна інвестиційна рада України;

12) Національна рада України з питань розвитку науки і технологій.

Крім того, органи, спеціально створені для виконання окремих функцій державного регулювання у конкретних сферах інвестиційної діяльності (капітальне будівництво: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; інноваційне інвестування: Міністерство освіти і науки України та Агентство з інвестицій та розвитку; інституційне інвестування на засадах спільного інвестування та емісії цінних паперів на ринку цінних паперів: Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку), створені органи також наділені відповідними повноваженнями; вимоги антимонопольного та конкурентного законодавства - Антимонопольний комітет України; порядок надання фінансових послуг та вжиття заходів з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом - Національний банк України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Національна служба фінансового нагляду при Міністерстві фінансів України; врахування національних інтересів при наданні фінансової допомоги інвестиційним організаціям - Міністерство фінансів України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Правовий статус Верховної Ради України у сфері регулювання інвестиційної діяльності базується на положеннях Конституції України, Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України.

«Верховна Рада України приймає закони про державний бюджет і бюджетну систему України, систему оподаткування та митних зборів, що сплачуються суб'єктами інвестиційної діяльності, засади функціонування фінансового, грошового, кредитного, інвестиційного та інших ринків, статус національної валюти та іноземної валюти в Україні, порядок випуску та обігу державних облігацій» [4]. «Вона здійснює свої повноваження наступним чином.

Верховна Рада України здійснює повноваження, передбачені вищезазначеними та іншими законами у сфері контролю за інвестиційною діяльністю, як самостійно, так і через утворені нею комітети і тимчасові спеціальні комісії» [4].

Повноваження Президента України у сфері контролю за інвестиційною діяльністю регулюються статтею 106 Конституції України. «Стаття 106 Конституції України, відповідно до якої для здійснення своїх повноважень Президент утворює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, підписує прийняті Верховною Радою України закони (Закон про Державний бюджет України, Бюджетний кодекс України та Податковий кодекс України), а також накладає вето на прийняті Верховною Радою України закони та повертає їх до виконання. На практиці вплив Президента на стан інвестиційної діяльності в Україні здійснюється через видання норм, що містяться в указах і розпорядженнях, утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади за поданням Прем'єр-міністра, а також через відповідні кадрові призначення» [26]. «Відповідно до Конституції України та Закону України "Про Кабінет Міністрів України", Кабінет Міністрів забезпечує проведення політики у сферах фінансів, цінової, інвестиційної, податкової політики, праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, а також економічного, науково-технічного, соціально-економічного розвитку України та розвитку культури; розроблення і виконання загальнодержавної програми розвитку економіки, науки, техніки, суспільства і культури України; підготовку проекту закону про Державний бюджет України; забезпечення виконання Державного бюджету України» [27]. Повноваження вищезазначених органів державної влади у сфері регулювання інвестиційної діяльності та законодавство, на якому вони ґрунтуються, тут детально не аналізуються. Навіть короткий аналіз дозволяє зробити висновки про необхідність прийняття кодифікованого регуляторного закону, який би чітко визначав правовий статус та аспекти діяльності всіх інвестиційних регуляторів в Україні. Це пов'язано з

тим, що багато повноважень різних регуляторних органів дублюються і не сприяють підвищенню ефективності регулювання інвестиційної діяльності. Прийняття такого закону дозволить підвищити рівень регуляторної активності органів із загальними та спеціальними повноваженнями, узгодити параметри взаємодії між цими органами і, нарешті, чітко визначити межі їх компетенції.

3.2. Бюджетні інвестиції та їхня роль в інвестиційних процесах країн ЄС: досвід для України

Враховуючи важливу роль державних інвестицій у забезпеченні економічного зростання, всі країни ЄС та Україна використовують бюджетні кошти для досягнення своїх інвестиційних цілей (рис. 3.1).

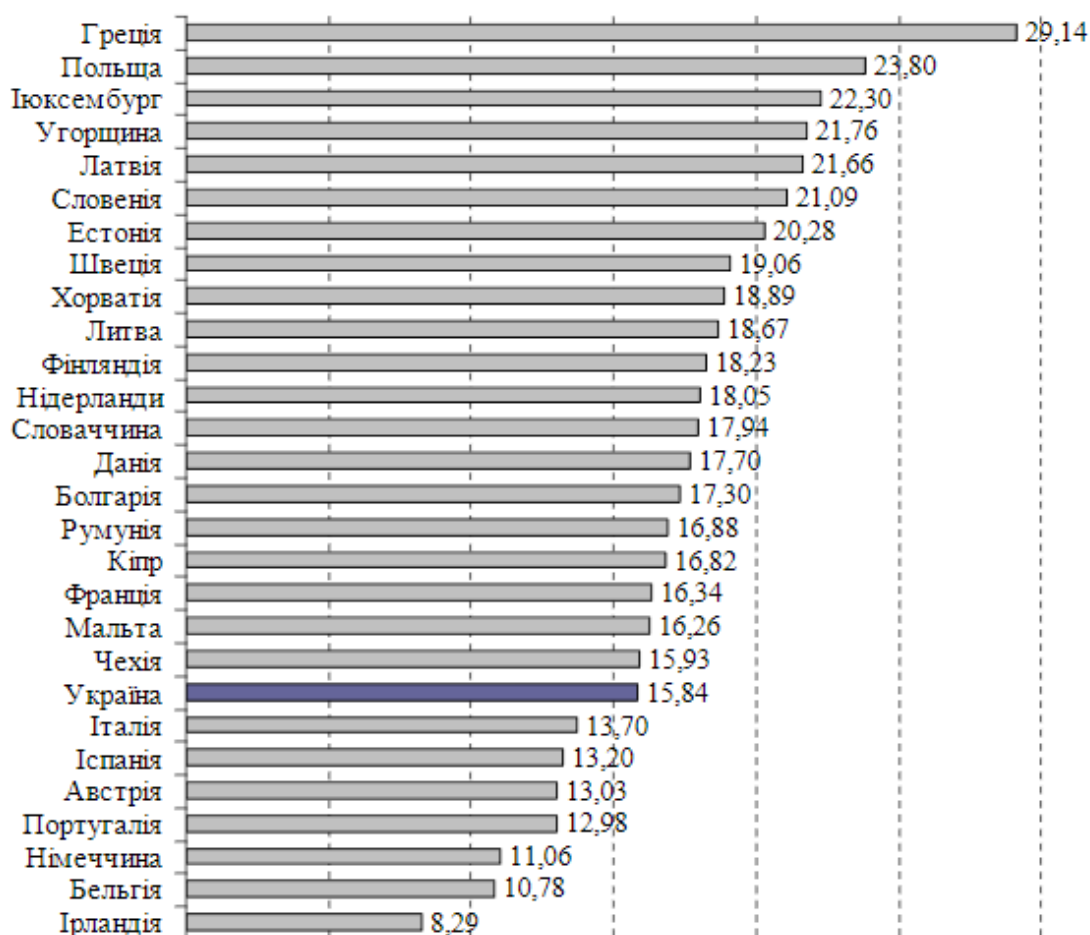


Рис. 3.1. Середня частка бюджетних інвестицій у загальних інвестиціях у країнах ЄС і в Україні у 2011–2020 рр., у відсотках

В Україні частка бюджетних інвестицій у загальному обсязі інвестицій за досліджуваний період є невеликою порівняно з країнами ЄС, але останніми роками вона зростає (рис. 3.2).

Варто зазначити, що після реформи децентралізації частка інвестицій з місцевих бюджетів у загальному обсязі інвестицій перевищила частку інвестицій з державного бюджету.

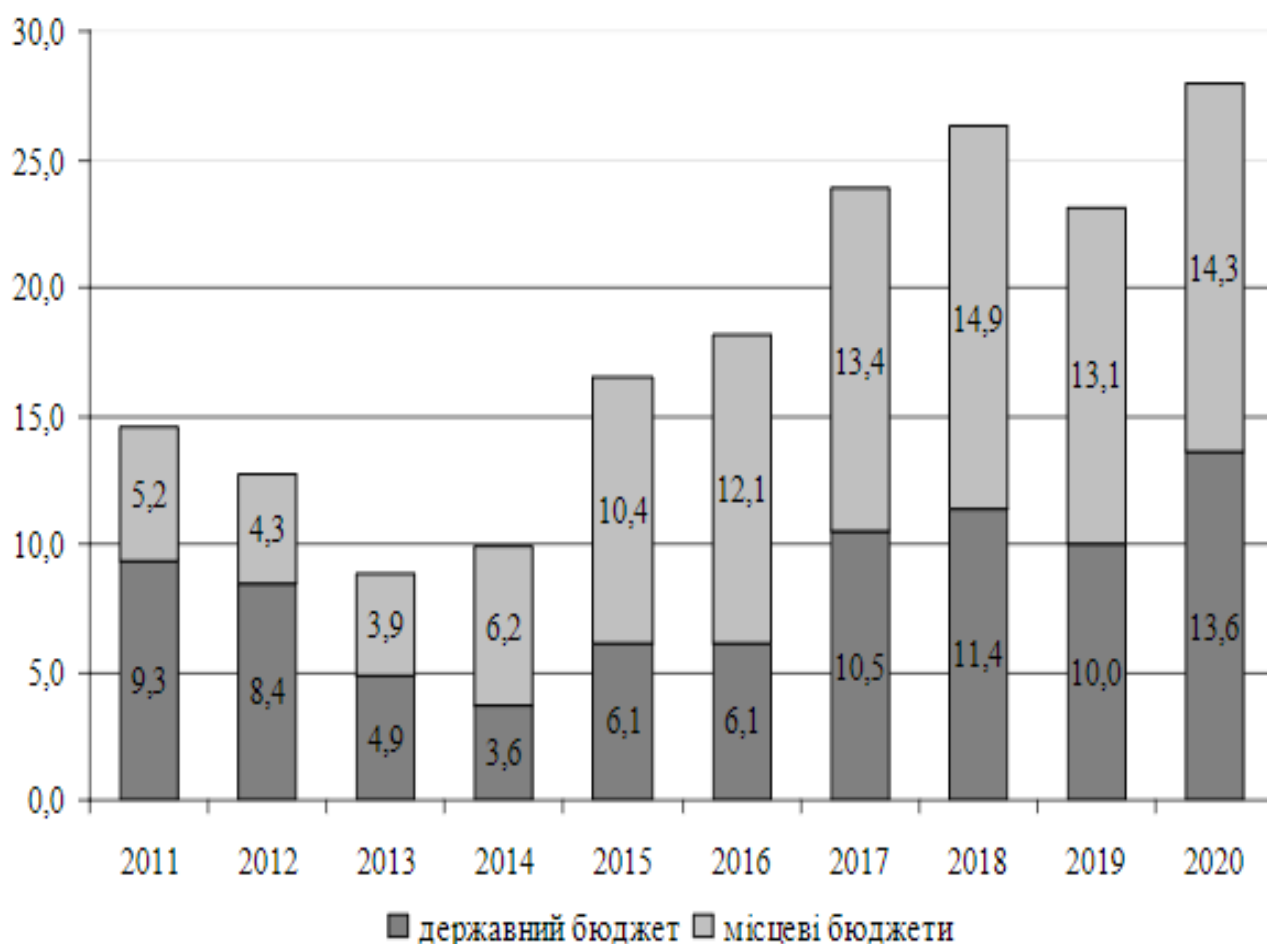


Рис. 3.2. Частка інвестицій коштом державного та місцевих бюджетів у загальних інвестиціях в Україні у 2011–2020 рр., у відсотках

Це є наслідком значної передачі повноважень у сфері державних інвестицій на місцевий рівень.

Незважаючи на важливість державних інвестицій для забезпечення економічного зростання, вони становлять незначну частку загальних видатків зведеного бюджету в ЄС та Україні (рис. 3.3).

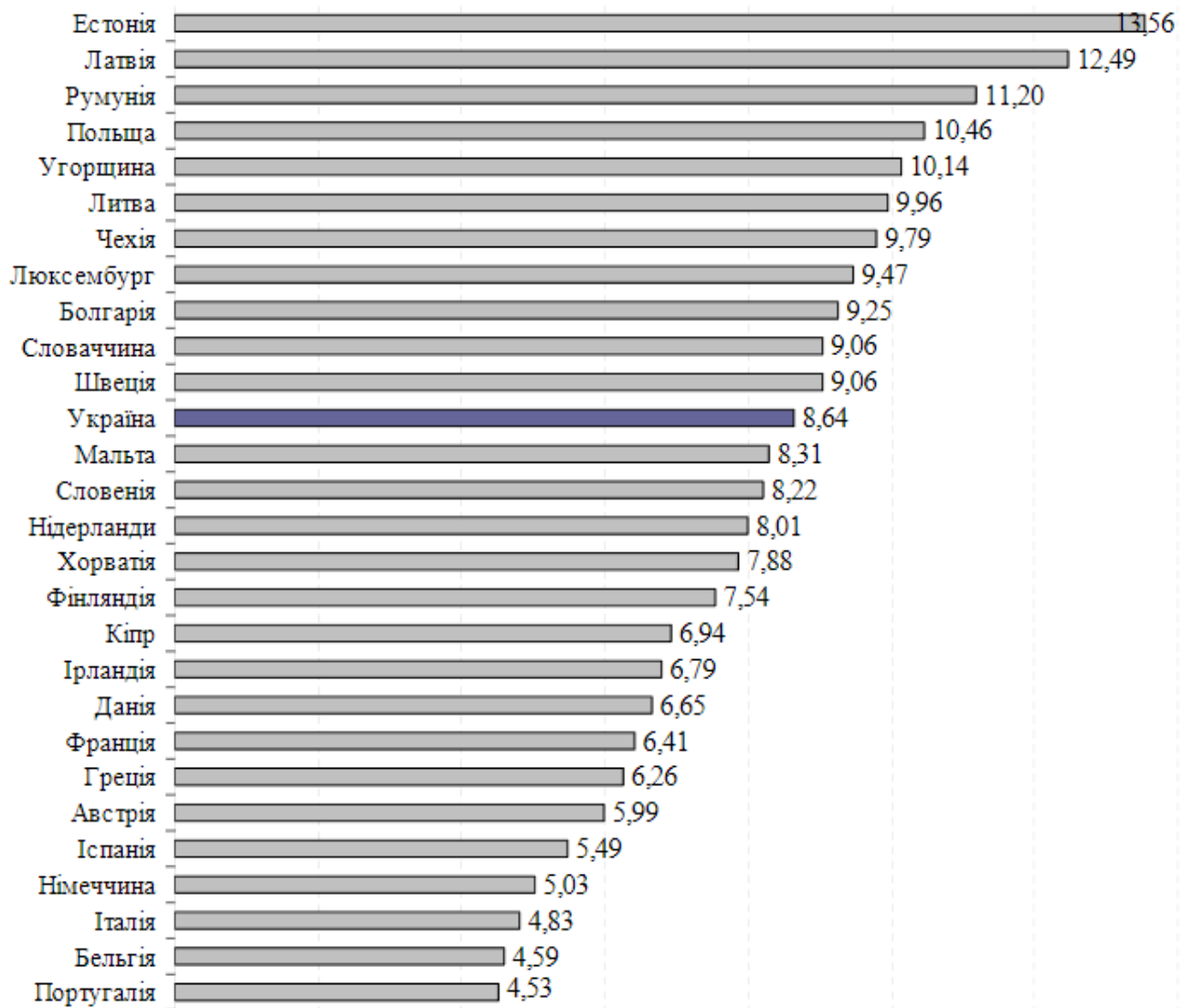


Рис. 3.3. Середня частка бюджетних інвестицій у загальних видатках зведеного бюджету у країнах ЄС і в Україні у 2011–2020 рр., у відсотках

Слід зазначити, що публічні (державні) інвестиції в країнах ЄС визначаються як будь-які бюджетні витрати, які можуть підвищити продуктивність, стимулювати економічне зростання та покращити добробут суспільства.

Сюди входить придбання транспортної та енергетичної інфраструктури, будівель шкіл і лікарень, ІТ-систем, оборонних систем та нематеріальних активів.

Бюджетні інвестиції часто включають закупівлі, необхідні для реалізації довгострокової інвестиційної політики, наприклад, інвестиції в інфраструктуру

"зеленої" енергетики для підтримки заходів з протидії зміні клімату. Термін "бюджетні інвестиції" не використовується в національному бюджетному законодавстві, але визначення "капітальні видатки" є найбільш повним, враховуючи інтерпретації в розвинених країнах.

Останні визначаються як «...видатки на основний капітал (обладнання, предмети довгострокового користування), основні фонди (включаючи землю, нематеріальні активи тощо), капітальні вкладення, капітальний ремонт, створення державних запасів і резервів, придбання матеріальних цінностей, безповоротні платежі та відшкодування втрат від пошкодження основного капіталу» [8].

У середньому за період 2011-2020 рр. країни Східної Європи та Люксембург мали найбільшу частку бюджетних інвестицій у загальних видатках зведеного бюджету. Нижче наведено перелік країн, які зменшили частку бюджетних інвестицій. Це пов'язано з необхідністю збільшення існуючих державних видатків на заходи боротьби з COVID-19, а не з небажанням долучатися до інвестиційного процесу на національному рівні.

У країнах-членах ЄС фіскальний механізм бюджетних видатків забезпечив фінансування охорони здоров'я, включаючи фінансові та інші стимули для закупівлі ліків, лікарняного обладнання та медичного персоналу. Існувала також державна підтримка домогосподарств, яка відрізнялася від країни до країни, але в основному була спрямована на допомогу безробітним або тим, хто мав скорочений робочий день.

Державна підтримка також надавалася підприємствам і самозайнятим особам, які найбільше постраждали від пандемії, постраждалим секторам економіки (авіаперевезення, сільське господарство, туризм тощо) та експорту, де міжнародна співпраця в межах ланцюгів створення вартості була порушена пандемією. Так, для того, щоб утримати споживання на належному рівні, держава використовувала свій бюджет для компенсації збитків, яких зазнали економічні суб'єкти, та втрати доходів, що негативно позначилося на обсягах бюджетних інвестицій.

Більше того, в останні роки бюджетні інвестиції в країнах ЄС, особливо державні інвестиційні проекти, демонструють відносно високу неефективність з різних причин:

- залучення великої кількості державних організацій до розробки, затвердження та фінансування державних інвестиційних проектів та відсутність координації між ними призводить до затримок як на етапі планування проектів, так і на етапі їх реалізації;

- на розробку та реалізацію державних інвестиційних проектів впливають політичні мотивації, а для прийняття управлінських рішень щодо проектів використовуються різні критерії та строки;

- довготривала реалізація державних інвестиційних проектів накладає додаткове навантаження на бюджетну систему, яка є нестабільною через погане управління річними бюджетами;

- великі державні інвестиційні проекти часто пов'язані з такими питаннями, як придбання майна, переселення, захист навколишнього середовища та складні державні закупівлі, що призводить до значних затримок у реалізації проектів та зростання витрат;

- слабкі системи державного управління та підзвітності створюють умови для широкомасштабної корупції, коли великі бюджетні кошти, призначені для державних інвестиційних проектів, часто переказуються на приватні рахунки, не створюючи державних активів і не приносячи очікуваних вигод.

Державні інвестиції в Україні у відсотках до загальних видатків зведеного бюджету в поточному періоді є середніми порівняно з країнами ЄС, але останніми роками вони зростають. Як і в країнах ЄС, бюджетні інвестиції, особливо державні інвестиційні проекти, в Україні є менш ефективними. Так, за результатами "Моніторингу розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів у 2021 році", проведеного Міністерством економіки України, 3 з 35 проектів (8,6%) не були оцінені, 6 з 35 проектів (17,1%) були оцінені як незадовільні, 16 з 35 проектів (45,7%) були оцінені як частково задовільні, і лише 10 з 35 проектів (28,6%) були оцінені як задовільні [28].

«Проблеми з реалізацією державних інвестиційних проектів безпосередньо пов'язані із загальними недоліками управління державними інвестиціями в Україні [28]:

1) відсутність національної стратегії реалізації державних інвестиційних проектів ускладнює визначення пріоритетності проектів, а процес відбору залежить від лобіювання та кулуарних домовленостей;

2) відсутність єдиних процедур розгляду та відбору державних інвестиційних проектів впливає на обґрунтованість відповідних управлінських рішень та ймовірність того, що ці проекти будуть завершені та повноцінно функціонувати в майбутньому;

3) відсутність детальних методик економічної оцінки та експертизи державних інвестиційних проектів через обмеженість людських ресурсів та відсутність єдиних технічних стандартів, що призводить до низької інституційної спроможності застосування таких методик та відсутності аналогічного рівня професіоналізму серед державних службовців в інвестиційному секторі;

4) недостатнє ресурсне забезпечення скоординованої системи управління бюджетом та інвестиціями і брак професійних управлінських кадрів, необхідних для реалізації великих інвестиційних проектів;

5) велика кількість державних інвестиційних проектів, що конкурують за обмежені кошти, та схильність політиків до запуску нових проектів, що часто призводить до економії ресурсів у процесі будівництва, велика тривалість незавершених будівельно-монтажних робіт призводить до деструктивних процесів та знецінення об'єктів у процесі будівництва;

6) субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам часто використовуються для реалізації інвестиційних програм (проектів) з порушенням державних будівельних норм, що призводить до затягування термінів реалізації таких проектів, збільшення витрат з порушенням затвердженої проектно-кошторисної документації та необхідності виділення

коштів з державного бюджету на завершення таких проектів у майбутньому, що потребуватиме виділення додаткових фінансових ресурсів;

7) неможливість повної реєстрації в Реєстрі інвестиційних проектів усіх проектів, що отримують різні види державної фінансової підтримки, оскільки вони підтримуються різними відомствами, такими як Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство регіонального розвитку України тощо, унеможлиблює їх комплексний аналіз та ефективну реалізацію» [28].

Україна визначає основні напрями бюджетних інвестицій, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, виходячи з пріоритетів соціально-економічного розвитку: У період 2011-2020 років співвідношення державних інвестицій на державному та місцевому рівнях постійно змінювалося (рис. 3.4).

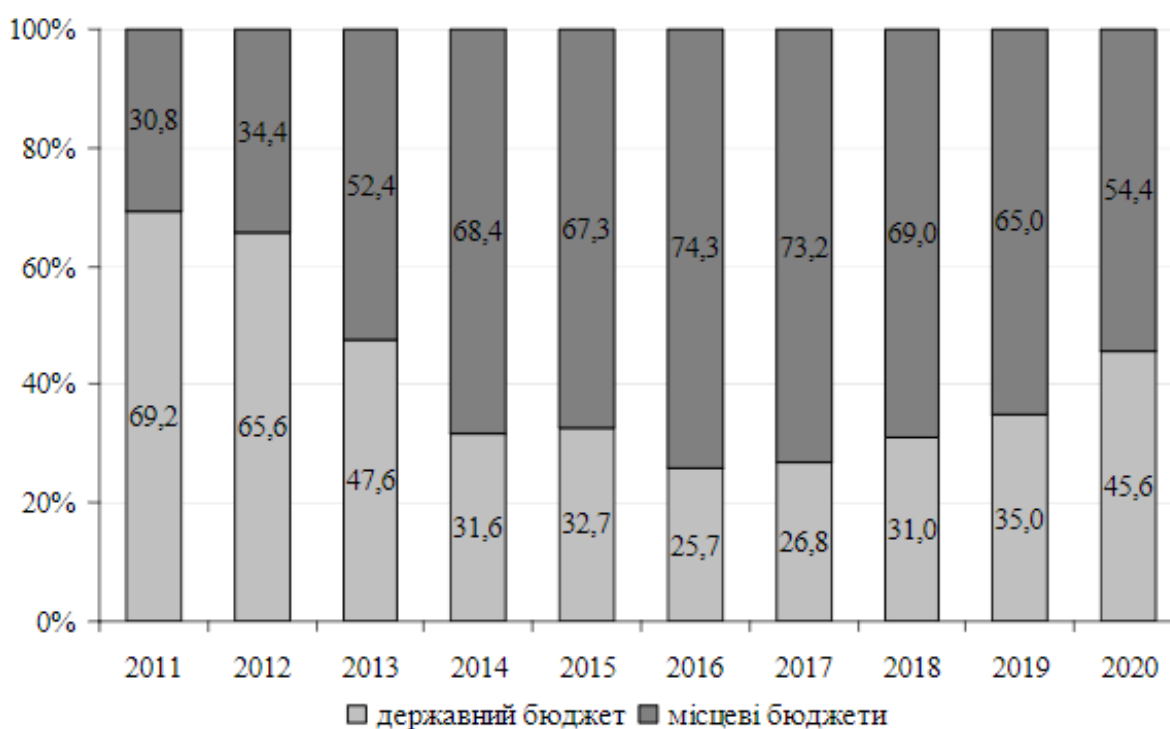


Рис. 3.4. Частка інвестицій коштом державного та місцевих бюджетів у загальних бюджетних інвестиціях в Україні у 2011–2020 рр., у відсотках

Після реформи децентралізації частка інвестицій з місцевих бюджетів у загальному обсязі бюджетних інвестицій перевищила частку інвестицій з державного бюджету. Однак останніми роками роль державного бюджету в державних інвестиціях зросла: значні інвестиції спрямовуються на розвиток транспортної інфраструктури, соціальних об'єктів та охорону національної і культурної спадщини. Місцеві бюджети більше зосереджені на державних інвестиціях, зокрема, на ремонті житлово-комунальної інфраструктури, покращенні соціально-культурних об'єктів та утриманні існуючої мережі доріг.

«На думку С.В. Слухай, активне використання бюджетних інвестицій на місцевому рівні сприяє [10, с.168]:

- підвищенню самостійності місцевих органів влади у здійсненні своїх повноважень;
- вирішенню ключових регіональних проблем з урахуванням пріоритетів регіонального розвитку; посиленню соціального розвитку національної, регіональної та окремих територіальних громад, відтворенню неліквідних активів у національній економіці та соціальній сфері;
- перерозподілу інвестиційних ресурсів шляхом надання капітальних трансфертів населенню» [10, с.168].

Незважаючи на переваги бюджетного інвестування на місцевому рівні, в Україні цей процес супроводжується певними проблемами.

«Наприклад, О. П. Кириленко та О. С. Максимчук звертають увагу на велику різницю в темпах зростання бюджетних інвестицій між регіонами, значну диференціацію регіонів за параметрами економічного, соціального та суспільно-політичного розвитку, поступову концентрацію капітальних вкладень в обмеженій кількості регіонів» [29, с. 10].

Це є перешкодою для повного використання наявного інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів. Таким чином, як у країнах ЄС, так і в Україні бюджетні інвестиції на практиці мають як позитивні, так і негативні аспекти. Причому ефективність бюджетних інвестицій більше залежить від якості

інституційного середовища, ніж від соціально-економічного розвитку держави. Тому існує потреба в удосконаленні національного та регіонального управління в країнах ЄС та Україні, що призведе до більшої віддачі від державних інвестицій.

Висновки до розділу 3

На основі написання 3 розділу роботи можна зробити такі висновки:

1. Проаналізовано систему державних інституцій, що регулюють інвестиційну діяльність, розглянуто класифікацію таких інституцій та запропоновано прийняти єдиний кодифікований закон щодо здійснення ними бюджетних інвестицій .

2. Бюджетні інвестиції як ключовий елемент фіскального механізму регулювання інвестиційного процесу відіграють важливу роль у забезпеченні економічного зростання в країнах ЄС та Україні. У середньому за період 2011-2020 років бюджетні інвестиції становили від 8,3% до 29,1% від загального обсягу інвестицій та від 4,5% до 13,6% від загальних видатків зведеного бюджету в цих країнах. Інакше було в Україні, де значні кошти витрачалися на дорожню інфраструктуру.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки та внести такі пропозиції:

1. Бюджетні інвестиції - це фінансовий інструмент регулювання державної інвестиційної діяльності, який визначається законодавчо визначеним обсягом коштів, грошовими лімітами, має загальний директивний та публічно-правовий характер. Важливим є розвиток державної інвестиційної діяльності як засобу державного регулювання економічного розвитку країни з використанням сучасних фінансових інструментів, у тому числі бюджетних інвестицій.

2. Бюджетне інвестування здійснюється шляхом спрямування бюджетних коштів на конкретні цілі, спрямовані на досягнення соціально-економічних ефектів. Ефективність бюджетного інвестування залежить від цілей виділених коштів, достатності фінансових ресурсів, прозорих механізмів реалізації та відповідних повноважень органів державної та місцевої влади, що курують інвестиційну діяльність. Реалізація бюджетних інвестицій потребує запровадження інвестиційних механізмів, зокрема визначення поняття "бюджетні інвестиції" у законодавстві шляхом внесення змін до статті 2 Бюджетного кодексу України. До того ж з огляду на те, що держава надала місцевим органам влади компетентні та фінансово незалежні повноваження щодо формування місцевих бюджетів, важливим є встановлення правових механізмів як для інвестицій з державного бюджету, так і для інвестиційної діяльності місцевих органів влади

3. Інвестиційна діяльність держави потребує визначення пріоритетів при формуванні інвестиційних завдань, зокрема шляхом публічного обговорення з громадськістю та представниками органів місцевого самоврядування. Враховуючи, що держава уповноважує органи місцевого самоврядування формувати спроможні та фінансово незалежні місцеві бюджети, важливим є розвиток правових механізмів бюджетного інвестування як на загальнодержавному рівні, так і в інвестиційній діяльності органів місцевого самоврядування. Аналіз державної інвестиційної діяльності через розвиток

правових механізмів бюджетного інвестування - це шлях до покращення національної економіки.

4. З'ясовано, що саме якісний розподіл бюджетних інвестицій (тобто процес прийняття державних інвестиційних рішень щодо інвестиційних проєктів) визначає обсяг стратегічних бюджетних інвестицій, при цьому важливу роль відіграє перерозподіл коштів між головними розпорядниками бюджетних коштів органів місцевого самоврядування за конкретною бюджетною програмою. Все це базується на системі управління стратегічними бюджетними інвестиціями в Україні, яка ще не повністю сформована, і, незважаючи на пандемію COVID-19 та особливо велику кризу, спричинену російсько-українською війною, ця проблема має бути вирішена якнайшвидше. Важливим фактором впливу на ситуацію буде запозичення Україною досвіду країн-членів ЄС у визначенні ступеня стабільності бюджетних інвестицій. Використання такого досвіду може створити перспективу для Уряду України у прийнятті управлінських рішень щодо планування бюджетних видатків. Це дозволить суттєво знизити ризик значних економічних втрат від настання певних непередбачуваних обставин та прискорити реалізацію євроінтеграційних планів України.

5. 2020 року країни ЄС створили Фонд реконструкції та стійкості для надання значної фінансової підтримки державним інвестиціям та реформам, які зроблять економіку країн-членів більш стійкими та краще підготовленими до майбутнього. Фонд має на меті мобілізувати значні ресурси з бюджету ЄС для залучення інвестицій та дофінансування підтримки у критичні перші роки відновлення після COVID-19. Для того, щоб отримати фінансування з Фонду відновлення, країни ЄС ухвалили Національні плани відновлення, узгоджені з Європейською Комісією. Крім того, Комісія встановила, що мають бути досягнуті цілі щодо спрямування щонайменше 37% бюджетних інвестицій у розвиток "зеленої" економіки та 20% бюджетних інвестицій у розвиток цифрової економіки. Відповідно, вважаємо, що такий досвід можна використати в українській практиці, і створити аналогічний Фонд на кшталт сформованого у

країнах ЄС, що дасть змогу подолати наслідки війни за рахунок бюджетного інвестування.

6. Україні слід перейняти практику державних інвестицій ЄС для забезпечення відновлення економіки після COVID-19 та післявоєнного періоду. Це вимагає переорієнтації фіскального механізму в частині бюджетних видатків та фокусування на ефективних бюджетних інвестиціях. На цьому етапі державна підтримка підприємств і домогосподарств має бути більш селективною і спрямованою на підтримку життєздатних економічних суб'єктів та тих, чие виживання є важливим для національної економіки. Таким чином, подальші дослідження потребують пошуку шляхів вирішення проблеми бюджетних інвестицій та посилення бюджетного інвестування.