

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БЛІХАР М. М.,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут права
та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 347.73

**ПУБЛІЧНІСТЬ ЯК КРИТЕРІЙ ВИОКРЕМЛЕННЯ
ЧАСТКИ ВІДНОСИН ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Стаття присвячена дослідженню сучасної системи публічних фінансів, визначенню поняття, ознак та правової природи частки відносин інвестиційної діяльності. Публічні фінанси розглянуті в якості потужного, визначального інструмента загальносуспільного поступу конкретної країни в цілях суспільного розвитку. Досліджено, що фінанси також виступають показником, який дозволяє контролювати доцільність розподілу, вкладення ресурсів в ті чи інші сфери життя людей.

Ключові слова: публічні фінанси, державні фінанси, публічний інтерес, публічна влада, державне фінансове регулювання.

Статья посвящена исследованию современной системы публичных финансов, определению понятия, признаков и правовой природы доли отношений инвестиционной деятельности. Публичные финансы рассмотрены в качестве мощного, определяющего инструмента всеобщего развития конкретной страны, в целях общественного развития. Доказано, что финансы также выступают показателем, который позволяет контролировать целесообразность распределения, вложения ресурсов в те или иные сферы жизни людей.

Ключевые слова: публичные финансы, государственные финансы, публичный интерес, публичная власть, государственное финансовое регулирование.

The article is devoted to research of modern public finance system, definition, characteristics and legal nature of relationship share investment. Public finances are considered as powerful, tool defining general public country-specific progress with a view to social development. Studied that also finances appear indicator that allows you to control distribution of feasibility, investing resources in certain areas of life.

Key words: public finance, public finance, public interest, public authorities, public financial management.

Постановка завдання. Публічні фінанси являють собою сферу зіткнення різних, часом суперечливих і різноспрямованих інтересів: державних, групових, індивідуальних. При цьому від можливості знаходження «результативного» вектора таких інтересів залежатиме в кінцевому підсумку соціально-економічна і політична стабільність у державі, можливість нормального функціонування всіх без винятку суспільних і державних інститутів.

Результати дослідження. На думку А. Шаврова у сфері фінансів держава виконує два основних завдання: розподільче і контрольне. В ході реалізації розподільчого завдання



розробляються і затверджуються бюджети, згідно з якими відбувається збір грошових засобів та їх розподіл відповідно до цільового призначення, тобто акумуляцію грошових коштів, необхідних для задоволення державних потреб. Здійснення ж контрольного завдання тісно пов'язане з реалізацією фінансової діяльності, тому по суті фінансовий контроль – це контроль за законністю діяльності уповноважених органів із акумуляції, розподілу і використання грошових фондів [17, с. 11].

Як і в фінансовій діяльності, публічний характер інвестиційної діяльності держави має цілком об'єктивне і прагматичне обґрунтування. Необхідністю забезпечення нагальних народних потреб обґрунтовується реальна об'єктивна необхідність в управлінні фінансовими ресурсами і економічно та соціально обґрунтованим їх вкладенням у різні сфери суспільного буття. Не даремно серед проблем державних фінансів поруч із необхідністю збалансування бюджетів та вдосконаленням податкової системи дослідники відзначають необхідність розширення інвестиційного фінансування [2, с. 43–44]. Усіма функціональними повноваженнями для реалізації суспільних потреб за посередництвом інвестування володіє держава як публічний управлінський інститут.

Зосередження державних коштів на інвестиціях зумовлене двома чинниками: по-перше, економічним, по-друге – правовим, котрі є взаємопов'язаними і взаємообумовленими. При цьому в літературі назріла думка про пріоритетне значення одного з них.

Як зазначалося, публічна діяльність держави реалізується у правовій формі. Провідний дослідник проблем фінансового права А. Худяков вважає, що фінансово-економічні відносини, що виникають у процесі фінансової діяльності держави, можуть реалізуватися виключно у формі правових відносин. По-перше, тому, що ці відносини є продуктом фінансової діяльності держави і важко припустити, що держава може здійснювати їх не правовими методами; по-друге, держава є суб'єктом фінансових відносин і повинна визначити свій правовий статус у якості такого суб'єкта. По-третє, держава здійснює правове регулювання даних відносин, і лише правовими засобами. По-четверте, відносини, пов'язані з формуванням грошових фондів, втілюються у собі те чи інше грошове зобов'язання перед державою, котре може виникнути лише в силу закону [15, с. 65].

Наукову тезу про те, що з двох чинників, на основі котрих формується і розвивається явище інвестування – економічного і правового, пріоритет належить правовому, обґрунтовують і тим, що в сучасних економічних і політичних умовах капіталовкладення здійснюються лише в ті системи, де прозоро окреслений механізм обороту коштів і настільки ж прозорий механізм отримання прибутку [4, с. 11].

Фінансування інвестицій завжди передбачає здійснення державою передбачених у актах законодавства видатків. Юридичний механізм впливу на державні витрати у свою чергу являє собою практичне застосування приписів фінансово-правових норм, що встановлюють порядок нормування витрат держави на конкретні заходи, визначення їх щорічних обсягів і відпуску бюджетних коштів на їх покриття, а також правові форми, в які втілюються при цьому дії органів державної влади і державного управління [5, с. 107].

Накопичення фінансів не є самоціллю держави. Справжнє призначення фінансів – за посередництвом інвестування примножувати суспільні багатства у вигляді економічного і людського потенціалу. Інвестування як сфера публічної фінансової діяльності держави існує тому, що суспільство об'єктивно потребує здійснення державою вкладень матеріальних цінностей у різні сфери економіки, а також соціальну сферу. Кожен член суспільства відчуває потребу в забезпеченні принаймні елементарних умов буття: отриманні заробітної плати, стипендії, інших платежів, в житлі, освітленні, вигодах, транспорті, охороні здоров'я, культурі тощо. Базове законодавче віддзеркалення цих прав міститься в Основному Законі держави, де, відповідно, передбачені зокрема такі права кожного індивіда, як достатній рівень життя, охорона здоров'я, безпечне навколишнє середовище, соціальне забезпечення та цілий ряд інших життєво важливих прав (ст. ст. 46, 48, 50 Конституції України).

Публічні фінанси можна розглядати у якості потужного, визначального інструмента загальносуспільного поступу конкретної країни, вони ж є підставою для складення подальшого фінансового плану в цілях суспільного розвитку. Фінанси також виступають показником, який дозволяє контролювати доцільність розподілу, вкладення ресурсів в ті чи інші сфери життя людей.



Оскільки роль держави в управлінні публічними фінансами є владною, аналогічний характер мають і фінансово-правові норми – вони носять імперативний характер. Вони полягають у тому, що держава як публічно-владний механізм приписує суб'єктам фінансово-інвестиційної діяльності єдино правильний варіант поведінки у фінансових правовідносинах, якого вони повинні у загальнообов'язковому порядку дотримуватись під острахом державного примусу. Характерними ознаками фінансових приписів є категоричність, загальнообов'язковість та караність за їх недотримання.

Як суспільні відносини фінанси виникають, коли з'являється необхідність розподілу грошових фондів. З-поміж інших суспільних відносин фінансові відносини відділяють виникнення в процесі державної фінансової діяльності; те, що одним із суб'єктів цих відносин завжди є уповноважений державний орган та їх виникнення з приводу платежу в державний дохід або ж державних видатків [14, с. 12]. Також серед ознак фінансів виділяють виникнення на основі фінансово-правових норм, виявлення зв'язку між учасниками через наявні в них суб'єктивні права і юридичні обов'язки, вольовий та грошовий характер, перебування під захистом держави [3, с. 60].

Так, одним із напрямів фінансової діяльності держави для задоволення потреб суспільства є інвестування у різні сфери промисловості, інфраструктуру, соціальну сферу, науку та в цілий ряд інших сфер. Інвестиційній діяльності як фінансово-правовому явищу притаманні риси фінансів. Інвестування як публічне владно-управлінське явище виникає в процесі державної фінансової діяльності на основі норм фінансового права; одним із суб'єктів цих відносин є уповноважений державний орган, який в процесі їх реалізації здійснює належні йому права і обов'язки, відбуваються державно-владні інвестиційні відносини у формі видатків.

Для реалізації фінансової політики, як зазначають у літературі, особливу важливість має інвестиційна діяльність, котра, на думку вчених, включає, підвищення ролі бюджету розвитку країни як джерела фінансового забезпечення державної інвестиційної політики, створення умов для організованого накопичення та інвестування заощаджень населення, розвиток іпотечного кредитування та залучення прямих іноземних інвестицій [2, с. 41–42].

Постійного та значного залучення державних інвестицій в Україні потребують промисловість, зокрема, видобувна галузь, електроенергія, газові, водні мережі, сільське господарство, агропромисловий комплекс, транспорт, телекомунікаційний зв'язок, житлові й нежитлові будівлі та споруди, їх будівництво та ремонт, охорона здоров'я, науково-технічні розробки, культура, мистецтво. Здійснюється будівництво стадіонів та аеропортів, створюється та покращується транспортна інфраструктура, об'єкти комунальної інфраструктури, здійснюються ремонти в будівлях підприємств, установ та організацій, фінансується будівництво метрополітенів, автобусних станцій, ремонтуються вулиці, фінансуються інновації. Зокрема, залучення інвестицій в окремі галузі народного господарства передбачене чинною постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку внутрішнього виробництва» від 12 вересня 2011 р. № 1130, у якій йдеться про інвестування розробки родовищ, реконструкції нафтопереробних заводів [10].

Держава провадить політику стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки, тобто в тих, завдяки яким суспільство забезпечується високотехнологічною конкурентоспроможною екологічно чистою продукцією, високоякісними послугами і реалізується державна політика у відношенні розвитку виробничого і експортного потенціалу, створення нових робочих місць [11]. Водночас, через фіскальну консолідацію в цілях стабілізації макроекономічної ситуації, скорочення державних заощаджень, завершення будівництва основних інфраструктурних мереж, активізацію процесів приватизації на фоні закликів до зниження державного сектора багато країн володіють обмеженими можливостями для збільшення державних інвестицій за рахунок прийняття менш жорстких податково-бюджетних показників; тому у всьому світі державні видатки на інфраструктуру скорочуються [1, с. 5; 19].

В умовах політичної та економічної нестабільності в країні, фінансової нестійкості, соціальних протиріч, на фоні котрих відбувається інвестування, особливого значення набуває реалізація контрольної функції фінансів. Відтак, контроль над інвестиціями є частиною публічної діяльності держави у сфері інвестування. Фінансовий контроль – це ланка системи контролю за станом економіки і розвитком соціально-економічних процесів. Об'єктом



фінансового контролю є грошові, розпорядчі процеси при формуванні та використанні фінансових ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи держави. Серед його завдань виділяють сприяння збалансованості між потребою у фінансових ресурсах і розмірами грошових доходів бюджетів держави; забезпечення своєчасності і повноти виконання фінансових зобов'язань перед державним бюджетом; виявлення внутрішньовиробничих резервів зростання фінансових ресурсів; сприяння раціональному витрачання матеріальних цінностей в бюджетних установах; забезпечення дотримання чинного законодавства тощо [14, с. 17].

Державний фінансовий контроль над інвестиціями здійснюється з метою виявлення невідповідностей спрямування потоків державних фінансів потребам суспільства, збереження законних інтересів громадян, справедливого поділу суспільних благ. Практичною метою державного фінансового контролю у сфері інвестицій є ефективне інвестування тих сфер народного буття, у яких найбільше відчуває потребу суспільство. Можна виокремити і стратегічну мету фінансового контролю над інвестиціями як державно-владного явища. Нею є досягнення балансу в соціальних і економічних показниках суспільного розвитку, суспільного багатства і національного процвітання.

Для реалізації власних інтересів та для забезпечення власної життєдіяльності, яка, як вже було з'ясовано вище, є неможливою без фінансів та їх вкладення, суспільство передає повноваження у сфері фінансів органам державної влади. Влада, як зазначають в літературі, виступає передумовою і одночасно рушійною силою процесу соціального управління, як соціальне явище і невід'ємна властивість людського суспільства вона є інструментом організації даного соціуму, регулятором суспільних відносин, які у ньому складаються [6, с. 35]. При цьому у Конституції України зазначено, що єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Народ делегує свою владу особливим групам людей, котрі професійно, на постійній основі займаються управлінням і утворюють апарат влади. Цей апарат підкоряє всі соціальні групи політичній волі, яка виражається в законах та інших публічно-владних актах [16, с. 62]. У даному контексті доречно згадати про існуючий у літературі термін «представницьке народовладдя» як форма управління суспільними справами, яке здійснюється громадянами у тому числі через вільно обраних представників, бо там, де немає виборності, не може бути відносин представництва у сфері управління суспільними справами [7, с. 201, 209].

Представляючи інтереси народної спільноти, у правовідносинах в інвестиційно-фінансовій сфері держава діє в особі органів, наділених нею владними повноваженнями. Державно-владний апарат, який бере участь у фінансових правовідносинах, в Україні частково є виборним, а частково призначається уповноваженими суб'єктами державно-владної діяльності. Так, до виборних елементів публічного апарату, який реалізує фінансово-інвестиційні повноваження, належать Президент і Верховна Рада України, до призначуваних – Міністр фінансів України, Голова Рахункової Палати та інші суб'єкти.

Делегуючи повноваження із вкладення матеріальних цінностей зазначеним суб'єктам, суспільство має на меті забезпечити економічні, фінансові і соціальні інтереси кожного свого члена та інтереси суспільної життєдіяльності загалом. Адже спільні потреби народної спільноти необхідно задовольняти, а суспільні відносини – регулювати. Оскільки багатомільйонна спільнота не може одночасно гуртом провадити владне фінансування сфер власного буття, цю функцію в силу делегування відповідних повноважень виконує державно-владний апарат.

Жодна сфера суспільного життя не обходиться без фінансування, діяльність публічної влади у великій мірі пов'язана з фінансами, зі спрямуванням грошових коштів туди, де в цьому відчуває потребу суспільство.

Реалізуючи себе в інвестиційному процесі, держава, нарівні з громадянами і юридичними особами, може вчиняти певні практичні дії (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність») із вкладення матеріальних цінностей. Порядок і спектр цих дій детально регламентовано низкою законодавчих актів України. У випадку безпосереднього виконання державою ролі інвестора здійснюється інвестування тих галузей і виробництв, продукція яких має загальнонаціональне значення, та які найближчим часом не підлягають приватизації (оборонна промисловість, загальнодержавна інфраструктура, соціальна сфера). Та окрім прямої участі держави в інвестиційному процесі її участь може бути й опосередкованою – через гарантування суб'єктам інвестиційної діяльності рівних прав при її здійсненні, забезпечення стабільності цих прав, удосконалення системи податків шляхом встановлення



спеціальних податкових режимів суб'єктам інвестиційної діяльності, визначення механізмів нарахування амортизації і використання амортизаційних відрахувань, регулювання умов інвестиційної діяльності за посередництвом грошово-кредитної, антимонопольної політики та інших заходів [12, с. 44].

Частиною публічності державного управління фінансово-інвестиційними процесами є дотримання державою принципу гласності при здійсненні фінансової діяльності. Це засадниче начало фінансової роботи держави, у тому числі й у сфері інвестицій, проявляється в процедурі доведення до відома громадян за допомогою засобів масової інформації змісту проектів різних фінансово-правових актів, прийнятих звітів про їх виконання, результатів перевірок та ревізій фінансової діяльності і т. д. Значним поступом на шляху реалізації принципу гласності у сфері фінансових правовідносин стало прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» (від 11.02.2015 р.), який передбачає оприлюднення відомостей щодо використання публічних коштів у інтернет-мережі на відповідному ресурсі [9]. Окрім цього, Основним Законом України передбачені регулярне оприлюднення звітів про доходи і видатки Державного бюджету України (ч. 4 ст. 95 Конституції України) та подання Урядом звіту Верховній Раді України з приводу виконання Державного бюджету України, який повинен оприлюднюватись (ст. 97 Конституції України). Покладення значених обов'язків на суб'єктів публічно-управлінської діяльності також є частиною реалізації принципу гласності при здійсненні державою фінансово-інвестиційної діяльності.

Фінансову діяльність держави знаряддя публічної влади слід відмежовувати від згаданої вище і обумовленої законом можливості держави бути безпосереднім учасником інвестиційного процесу через органи управління. Реалізуючи себе в інвестиційному процесі, держава нарівні з громадянами і юридичними особами може вчиняти певні практичні дії (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність») із вкладення матеріальних цінностей, порядок і спектр яких детально регламентовано низкою законодавчих актів України.

Натомість у сфері загальнодержавних фінансів як економічної основи для інвестицій держава у правових формах здійснює мобілізацію, використання і розподіл фондів грошових коштів із метою фінансування соціальної сфери, освіти, культури. На створення та використання децентралізованих фондів грошових коштів держава уповноважує відповідні органи влади та організації. При цьому в літературі зауважують, що останнім часом над безпосередньою фінансовою діяльністю держави переважає діяльність держави, опосередкована господарськими організаціями. Пояснюють це тим, що держава «перестала бути тотальним фінансовим монстром» [13, с. 19].

Формами прямого впливу держави на інвестування, як зазначає А. Пересада, є адміністративна та цільова. Перша полягає в прямому дотаційному фінансуванні, що здійснюється відповідно до спеціальних законів; друга є елементом системи контрактних відносин, відповідно до яких відбувається укладення угод між підприємником і замовником, або відбувається конкретне фінансування шляхом державних цільових програм підтримки. Опосередкований вплив держави на інвестиційну діяльність полягає в державному кредитуванні, державній позиції, роздержавленні і приватизації, податковому регулюванні, амортизаційній політиці, державному лізингу, ліцензуванні і квотуванні, антимонопольних заходах, стандартизації тощо [8, с. 23].

Також соціальна мета інвестицій втілюється, зокрема, у адресному наданні державою пільг тим інвесторам, що провадять діяльність у соціально значимих сферах суспільного буття. Передусім згідно з ч. 2 ст. 11 Закону України «Про інвестиційну діяльність» ними є соціальна сфера, покращення технічного оснащення виробничого процесу, введенні новачій тощо, програми з усунення наслідків катастрофи в Чорнобилі тощо. Інвестування в соціальну сферу передбачено також законами України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про соціальний захист дітей війни» та цілою низкою інших актів діючого законодавства.

Висновки. Реалізація соціальних ідей українського законодавця з метою досягнення балансу інтересів є складним процесом вдосконалення системи економічних, соціальних, політичних, правових відносин на всіх рівнях, де вони виникають. Йдеться як про інтерес конкретного бізнесу, так і економічний інтерес держави, а також інтерес суспільства загалом як соціальної спільноти і окремого індивіда як людини. Відтак, досягнення балансу інтересів як мета ефективного регулювання інвестиційної діяльності – безперервна та послідовна



науково– та законодавчо обґрунтована робота з фінансово-економічним підтекстом. Питання балансу інтересів держави, інвесторів і суспільства в інвестиційній діяльності є тим питанням діяльності держави, яке не можна вирішити одним кроком у фінансовій, економічній чи соціальній сферах. Реалізуючи себе як публічно-правовий інститут, панівна верхівка країни покликана безперервно здійснювати пошук раціональних шляхів до найбільш прийняттого задоволення потреб різних верств населення та держави.

Список використаних джерел:

1. Акитоби Б. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства / Б. Акитоби, Р. Хемминг, Г. Шварц. – М. : Изд-во Международного валютного фонда, 2007. – 30 с.
2. Бабич А. Государственные и муниципальные финансы : Учебник / А. Бабич, Л. Павлова. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
3. Берлач А. Фінансове право України : навч. посібник / А. Берлач. – К. : Вид-во університету «Україна», 2008. – 352 с.
4. Галлямова Д. Развитие инновационной и инвестиционной деятельности на металлообрабатывающих предприятиях : монография / Д. Галлямова, А. Кашин. – СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского университета управления и экономики, 2011. – 138 с.
5. Эриашвили Н. Финансовое право : Учебник / Н. Эриашвили. – М. : Закон и право, 2000. – 606 с.
6. Кузнецова И. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций / И. Кузнецова. – М. : Эксмо, 2008. – 160 с.
7. Мірошніченко Ю. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: Монографія / Ю. Мірошніченко; за ред. О. Копиленка. – К. : Фенікс, 2012. – 360 с.
8. Пересада А. Інвестування. Навч. посібник / А. Пересада. – К.: КНЕУ, 2004. – 250 с.
9. Про відкритість використання публічних коштів / Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.
10. Про затвердження Державної програми розвитку внутрішнього виробництва / Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2011 р. № 1130 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1130-2011-п/page6>.
11. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» / Закон України від 06.09.2012 № 5205-VI // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>.
12. Сухарев О. Синергетика инвестиций : Учеб.-метод. пособие / О. Сухарев, С. Шманев, А. Курьянов; под ред. проф. О. Сухарева. – М.: Финансы и статистика, 2008. – 368 с.
13. Фінансове право: Підручник / Є. Алісов, Л. Воронова, С. Кадькаленко [та ін.]. – Х. : Консум, 1999. – 496 с.
14. Финансовое право: Учеб. пособие / Под ред. проф. М. Рассолова. – М. : Закон и право, 2001. – 444 с.
15. Худяков А. Финансовое право Республики Казахстан : Общая часть / А. Худяков. – Алматы : Норма-К, 2002. – 272 с.
16. Четвернин В. Введение в курс общей теории права и государства : Учебное пособие / В. Чиркин. – М. : Институт государства и права РАН, 2003. – 204 с.
17. Шавров А. Финансовое право Российской Федерации : Учебно-методический комплекс / А. Шавров. – М. : ЕАОИ, 2008. – 318 с.

