

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ХАПКО Юрій Богданович

УДК 347.734

ДИСЕРТАЦІЯ

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Ю. Б. Хапко

Науковий керівник – **Монасєнко Антон Олексійович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Запоріжжя – 2019

АНОТАЦІЯ

Ханко Ю. Б. Фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2019.

У дисертації на основі теорії фінансового права, чинного законодавства та правореалізаційної діяльності органів публічної адміністрації запропоновано нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення теоретичних основ фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави, зокрема визначено завдання й основні напрями діяльності органів державної влади у сфері державного інвестування, виявлено прогалини в сучасному правовому регулюванні та розроблено практичні рекомендації з підвищення ефективності правотворчої та правозастосовчої діяльності у сфері інвестиційної діяльності держави.

Визначено поняття «законодавство» та наведено авторські дефініції інвестиційного законодавства, державних інвестицій, інвестиційної діяльності держави, публічних інвестиційних правовідносин, що надало змогу покращити понятійний апарат науки фінансового права.

Аналіз розвитку інвестиційної діяльності держави та її фінансово-правового регулювання свідчить про тривалу історію існування цього фінансово-правового інституту, у якій можна виділити шість етапів. Перший етап (кінець XIII – середина XVII ст.) – виникнення інвестиційної діяльності держави як діяльності з вкладення коштів державної скарбниці в державне майно з метою створення й збільшення його вартості. Виникнення цього інституту зумовлено необхідністю більш ефективного та

раціонального використання державних фондів коштів з метою отримання доходів для поповнення державної скарбниці. Другий етап (середина XVII ст. – середина XVIII ст.) зумовлений створенням перших у країні казенних мануфактур, фабрик і заводів з метою задоволення потреб держави, у зв'язку із чим державні інвестиції набули рис виробничого характеру, їх почали спрямовувати як на виробничі, так і невиробничі потреби. Третій етап (середина XVIII ст. – середина XIX ст.) ознаменований створенням у країні перших державних банків, завдяки чому держава отримала можливість здійснювати не лише державні капітальні інвестиції, а й фінансові вливання. При цьому останні держава могла здійснювати як безпосередньо, так і через спеціалізовані державні фінансові установи. Четвертий етап (середина XIX ст. – 1917 р.) був зумовлений становленням і розвитком перших концесій у царській Росії, зокрема у сфері залізничної інфраструктури. Для п'ятого етапу (1917–1990 рр.) характерне централізоване фінансування державних капітальних інвестицій із загальнодержавного союзного бюджету й бюджетів союзних республік, що було зумовлено федеративною формою державного устрою Союзу РСР та авторитарними, адміністративно-командними методами управління економікою. Особливість інвестиційної діяльності держави в радянський період полягала в тому, що, по-перше, держава юридично й фактично виступала єдиним інвестором на власній території та за її межами; по-друге, Радянський Союз здійснював державні інвестиції опосередковано через спеціалізовані банки довгострокових інвестицій. Шостий етап розвитку державної інвестиційної діяльності (1991 р. – по теперішній час) пов'язаний з активною роллю держави в створенні сприятливого інвестиційного клімату та здійсненні державних інвестицій в інфраструктуру країни; стимулюванням приватних інвесторів шляхом надання їм державної фінансової підтримки на конкурсній основі; орієнтацією державних видатків на кінцевий результат, а також створенням спеціалізованих державних фінансових інститутів.

Виділено фінансово-правові ознаки державних інвестицій через суб'єктів, джерела й мету вкладень. Предметом державних інвестицій є матеріальні, нематеріальні та фінансові активи.

Суб'єктами державного інвестування можуть бути Україна; адміністративно-територіальні одиниці; органи державної влади, що діють як від імені держави в цілому, так і від свого імені; державні підприємства, організації та установи, а також державні корпорації. До джерел державних інвестицій належать кошти державного бюджету, а також власні й позикові кошти державних підприємств, організацій і установ.

За результатами дослідження сформульовано кілька груп публічних цілей державних інвестицій: а) соціально-економічний розвиток держави та її адміністративно-територіальних одиниць, що має загальнодержавне або загально регіональне значення; б) створення й розвиток елементів інноваційної системи; в) стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню до нього держави; г) інші публічні цілі залежно від етапів розвитку інвестиційної діяльності держави. При цьому публічні цілі є первинними щодо економічних.

З'ясовано співвідношення понять «державні інвестиції», «бюджетні кредити» й «бюджетні інвестиції»; розмежовано бюджетні асигнування у формі дотацій і субвенцій, на відміну від державних інвестицій, а також державні гарантії від державних інвестицій.

За результатами дослідження виявлено суттєві ознаки державної інвестиційної діяльності як виду фінансової діяльності держави: 1) в основі поняття «державні інвестиції» лежать два підходи до визначення його економічної сутності – ресурсний і витратний, що надає змогу характеризувати інвестиційну діяльність держави як спрямовану на розподіл і вкладення державних інвестицій. При цьому вкладення державних інвестицій є окремим випадком використання грошових фондів держави; 2) при здійсненні інвестиційної діяльності держава має публічні

цілі (соціально-економічний розвиток України та її адміністративно-територіальних одиниць; створення й розвиток елементів інноваційної системи; стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню до нього держави тощо), яких при цьому досягає через економічні цілі у вигляді створення й збільшення вартості державного майна; 3) держава не бере участі в діяльності, яка дає або повинна давати дохід, оскільки при публічному управлінні майном вона фізично і юридично відсторонена від нього й не здійснює тріади повноважень, надавши їх іншій особі. Держава має право отримувати дохід не на підставі факту участі в його створенні, що відбувається у випадку з підприємцем, а завдяки наявності відповідних правовідносин між нею та організатором інвестування. Ця ознака дає підстави розуміти під державною інвестиційною діяльністю виключно діяльність з вкладання державних інвестицій без практичних дій з їх реалізації; 4) інвестиційна діяльність держави пов'язана з інвестиційним ризиком, який виражається в невизначеності розміру винагороди за вкладені інвестиції, а також у відсутності гарантій надходження винагороди; 5) інвестиційна діяльність держави є систематичним вкладанням інвестицій (інвестування).

Встановлено характерні риси фінансової діяльності держави, що набули відображення в інвестиційній діяльності. Відзначено, що інвестиційній діяльності держави притаманні основні ознаки фінансової діяльності, що зумовлює можливість її характеристики як складової механізму соціального управління, спрямованого на задоволення публічних інтересів, і свідчить про можливість її регулювання нормами фінансового права.

За результатами дослідження виділено три форми інвестиційної діяльності держави: капітальні інвестиції, фінансові інвестиції та капітальні трансферти. Ці форми потрібно відрізнити від джерел фінансування

державних інвестицій, що являють собою фонди й потоки грошових коштів, які надають змогу здійснювати з них сам інвестиційний процес.

За результатами дослідження охарактеризовано юридичну природу суспільних відносин з приводу здійснення державного інвестування. Розмежовано предмети адміністративно-правового та фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави.

Зазначено, що формування інвестиційного права як комплексної галузі права вимагає проведення роботи з упорядкування цілого масиву норм права, що містяться в різних нормативно-правових актах, зокрема в спеціальних законах, які регулюють інвестиційні відносини. У зв'язку із цим запропоновано розробити та затвердити єдиний нормативно-правовий акт – Кодекс про інвестиційну діяльність, у якому норми інвестиційного права були б систематизовані належним чином і узгоджені з основними галузями права. Запропоновано структуру Загальної та Особливої частин проекту цього Кодексу.

За результатами дослідження інвестиційні правовідносини запропоновано розглядати в межах «широкого» підходу, який надасть змогу врівноважити публічно-правову й приватно-правову складові інституту фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави. Комплексний підхід надав змогу виділити три групи інвестиційних правовідносин: 1) інвестиційні правовідносини, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності фізичними та юридичними особами, тобто приватні інвестиції; 2) інвестиційні правовідносини, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності державою й органами місцевого самоврядування, тобто публічні інвестиції; 3) інвестиційні правовідносини, пов'язані зі створенням сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності.

З метою інституційного забезпечення інвестиційної діяльності держави та для виникнення інвестиційних правовідносин у сфері реалізації бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної форми

власності за рахунок бюджетних асигнувань запропоновано створити Інвестиційний фонд України.

З'ясовано, що матеріальні інвестиційні правовідносини пов'язані з реалізацією матеріальних норм фінансового права. Ці правовідносини виражають змістовну сторону інвестиційної діяльності держави, відображаючи правовий статус суб'єктів, що беруть участь в інвестиційних відносинах у сфері державного інвестування. Процесуальні інвестиційні правовідносини є похідними від матеріальних, виникають на основі процесуальних норм фінансового права й опосередковують різні процедури у сфері державного інвестування.

Встановлено, що держава як суб'єкт інвестиційних відносин володіє цільовою правоздатністю, яка зумовлена необхідністю реалізації публічних фінансових завдань, що стоять перед нею, і реалізовується у сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності та державного інвестування. Компетенція держави у сфері фінансової діяльності (зокрема інвестиційної як її різновиду) виражається в її суверенних правах і правах держави-власника, тобто держава, реалізуючи свій суверенітет у галузі публічних фінансів, одночасно реалізує й свій статус власника.

До суверенних прав держави в інвестиційній сфері належать її матеріальні та процесуальні бюджетні права. Усе це надає змогу розглядати державу в цілому як суб'єкта фінансового права в інвестиційних правовідносинах з приводу надання бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів, створення й управління коштами державних бюджетних фондів, а також у відносинах з розгляду та затвердження державного бюджету (у частині цільових програм, інвестиційних програм, внесків до статутних капіталів юридичних осіб публічного права та міжнародних організацій), а також звіту про його виконання тощо.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, держава, грошові фонди, інвестиційні кошти, інвестиційний фонд, інвестиційні проекти, інвестиційні

правовідносини, державне інвестування, капітальні та фінансові інвестиції, бюджетні кредити, публічний фінансовий інтерес, державне підприємство, бюджет.

SUMMARY

Khapko Yu. B. Financial and legal regulation of investment activities in Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Classic Private University, Zaporizhzhia, 2019.

On the basis of the financial law theory, current legislation and law-enforcement activities of public administration bodies, the thesis provides a new solution of the scientific task of improving the theoretical foundations of the financial and legal regulation of the state investment activities, defining the tasks and main directions of activities of state authorities bodies in the state investment sphere, as well as in identifying gaps in modern legal regulation and development of practical recommendations for improving the effectiveness of law-making and law-enforcement activities in the sphere of state investment activities, as well as represents the most important scientific and practical results, defines scientific problems for the solution of which the research results can be applied.

The concept of legislation is defined and the author's definition of investment legislation, state investments, the state investment activities and peculiarities of its realization, public investment legal relations, which made it possible to improve the conceptual apparatus of science of financial law, is presented.

The analysis of the historical course of the development of the state investment activities and its financial and legal regulation allowed the author to come to the conclusion about the long history of the existence of this financial and legal institution, which can be divided into six stages.

The first stage (the end of the XIII – the middle of the XVII century) is the emergence of the state investment activities as activities on state treasury investment in state property to create and increase its value. The emergence of this institution was caused by the need for more efficient and rational use of state funds to receive an income to recharge the state treasury. The second stage (the middle of XVII – the middle of XVIII century) was conditioned by the creation of the first state-owned manufactories, factories and plants to meet the state needs, therefore state investments developed the features of production nature, and were directed both at production, and at non-production requirements. The third stage (the middle of the XVIII – the middle of the XIX century) was marked by the creation of the first state-owned banks in the country, and as a result, the state was empowered to carry out not only state capital investments, but also financial injections. At the same time, the latter could be carried out by the state both directly and through specialized state financial institutions. The fourth stage (the middle of the XIX – 1917) was conditioned by the formation and development of the first concessions in tsarist Russia, and in particular in the sphere of railway infrastructure. The fifth stage (1917 – 1990) is characterized by centralized financing of state capital investments from the nation-wide union budget and the budgets of the union republics, which was conditioned by the federal form of the state structure of the USSR and authoritarian, administrative and command methods of economic management. The peculiarity of the state investment activities during the Soviet period was what, firstly, the state legally and actually acted as the only investor in its own territory and abroad; secondly, the Soviet Union injected state investments indirectly through specialized long-term investment banks. The sixth stage of the development of state investment activities (1991 – till now) is related to the active role of the state in creating a favorable investment climate and the injection of state investments in the country's infrastructure; stimulating private investors by providing them with state financial support on a competitive basis; orientation of state expenditures on the final result, as well as the creation of specialized state financial institutions.

The financial and legal features of state investments were allocated through subjects, sources and purpose of investments. The subject of state investment is tangible, intangible and financial assets.

The subjects of state investment can be: Ukraine; administrative territorial units; public authorities acting on behalf of the state totally and on its own behalf; state enterprises, organizations and institutions, as well as state corporations. The sources of state investments include state budget funds, as well as own and borrowed funds of state enterprises, organizations and institutions.

According to the study results, there were formulated several groups of public goals for state investments: a) the social and economic development of the state and its administrative-territorial units, which has a state-wide or region-wide significance; b) creation and development of the innovation system elements; c) stimulating the investment activity of private persons by increasing the investment project prospects by the state participation; d) other public goals depending on the development stages of the state investment activities. At that, public goals are primary in relation to economic ones.

The correlation between the «state investments», «budget loans» and «budget investments» concepts is clarified, budget allocations in the form of subsidies and subventions unlike with state investments were marked off, as well as state guarantees were delimited from state investments.

According to the study results, significant features of state investment activities as a type of state financial activities were revealed: 1) the «state investments» concept is based on two approaches (resource and expenditure one) to determine its economic essence, that allows to characterize the state investment activities as activities aimed at the distribution and injection of state investments. At that, the injection of state investments is a special case of the state monetary funds use; 2) in the course of investment activities, the state pursues public goals (social and economic development of Ukraine and its administrative-territorial units; creation and development of innovation system elements, stimulation of investment activities of private persons by increasing the investment project

prospects by the state participation, etc.), which in such event are achieved with the help of economic goals in the form of creating and increasing the value of state property; 3) the state does not participate in activities that bring or should bring income, as in the public management of property, the state physically and legally removed from the property and does not exercise a triad of powers, delegating them to another person. The state has the right to gain income not because of the participation in its creation, like in the case of an entrepreneur, but because of the existence of the corresponding legal relationship between the state and the facilitator of investment. This feature allows us to understand by the state investment activities exceptionally the activities on injection of state investments without undertaking of practical actions for their implementation; 4) the state investment activity is related to the investment risk, which is expressed in the uncertainty of the amount of recompense for the investment, as well as in the absence of guarantees – whether a recompense will be received; 5) the state investment activities are a systematic injection of investments (investing), since activities are a set of single acts, carried out by any entity periodically, and thus the influence is the unit of activity.

There were established the characteristic features of the state financial activities, reflected in investment activities, as well as the fact that the state investment activities are characterized by the main features of financial activities, which determines the possibility of its characterization as an integral part of the social management mechanism aimed at satisfying public interests, indicating the possibility of its regulation by the financial law rules.

According to research results, three forms of the state investment activities are distinguished: capital investments, financial investments and capital transfers. These forms should be distinguished from the sources of public investment financing, which are funds and cash flows that enable to implement the investment process by them.

According to the study results, the legal nature of public relations regarding the implementation of state investment is described. The objects of administrative

and legal, as well as financial and legal regulation of the state investment activities are delimited.

It is noted that the formation of investment law as a complex branch of law requires to normalize the whole array of law rules set out in various normative legal acts, including special laws regulating investment relations. In this regard, it is proposed to develop and adopt a single normative legal act that is the Code of Investment Activities, in which the investment law rules would be systematized in a proper manner and would be consistent with the main branches of law. The structure of the general and special part of the draft of this Code is proposed.

According to the study results, the investment legal relations is proposed to be considered within the «broad» approach, which will allow to balance the public-law and private-law components of the institution of financial and legal regulation of the state investment activities. It is an integrated approach that allowed to allocate three groups of investment legal relationships: 1) investment legal relationships arising at the implementation of investment activities by private and legal entities, that is, private investment; 2) investment legal relations arising at the implementation of investment activities by the state and local self-government bodies, that is, public investment; 3) investment relations related to the creation of favorable conditions for the development of investment activities.

To provide institutional support for the state investment activities and for the arising of investment legal relations in the sphere of implementation of budget investments in capital construction projects of the state ownership form at the expense of budget allocations, it is proposed to create an Investment Fund of Ukraine.

It was determined that material investment legal relations are related to the implementation of material rules of financial law. This legal relations expresses the content part of the state investment activities, reflecting the legal status of the entities involved in investment relations in the sphere of state investment. Procedural investment relations are derived from material ones, arise on the basis

of procedural rules of financial law and mediate procedures of various types in the sphere of state investment.

It is established that the state as an entity of investment relations has the special legal capacity created by the necessity to implement the state's public financial tasks, implemented in the sphere of creation of favorable conditions for the development of investment activities and state investment. The competence of the state in the sphere of financial activities (including investment as its type) is expressed in its sovereign rights and rights of the state-owner that is, the state, implementing its sovereignty in the field of public finances, simultaneously implements its status as the owner.

To the sovereign rights of the state in the investment sphere belong its material and procedural budgetary rights. All this allows us to consider the state as a whole as a subject of financial law in investment legal relations regarding the provision of budget investments, budget loans, creation and management of resources from state budget funds, as well as in relations on the consideration and approval of the state budget (in terms of targeted programs, investment programs, contributions to statutory capital of legal entities of public law and international organizations), as well as a report on its implementation, etc.

Key words: investment activities, state, funds, investment money, investment fund, investment projects, investment legal relations, state investment, capital and financial investments, budget loans, public financial interest, state enterprise, budget.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Хапко Ю. Б. Фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності держави. *Прикарпатський юридичний вісник*: зб. наук. пр. 2015. Вип. 1 (7). С. 101–106.

2. Хапко Ю. Б. Інституціональні та субінституціональні правові принципи інвестиційної діяльності держави. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2016. № 3 (53). С. 96–102.

3. Хапко Ю. Б. Інституціональна природа державного інвестування в системі фінансового права. *Право і суспільство*. 2016. № 2. Ч. 3. С. 135–141.

4. Хапко Ю. Б. Визначення суб'єктного складу публічних інвестиційних правовідносин та кола їх повноважень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*: зб. наук. пр. 2017. Вип. 30. Т. 1. С. 114–121.

5. Хапко Ю. Б. Інвестиційні правовідносини в сфері інвестиційної діяльності держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 25–35.

6. Хапко Ю. Б. Місце інституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави в системі фінансового права. *Вороновські читання (фінансове право: сучасний стан та перспективи)*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 жовтня 2016 р.) / редкол.: А. П. Гетьман, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. Київ, 2016. С. 284–286.

7. Хапко Ю. Б. Современные тенденции организации денежного оборота согласно действующего законодательства в условиях активизации инвестиционной деятельности в Украине. *Сучасна наукова дискусія: питання юриспруденції*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 21–22 жовтня 2016 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 91–95.

8. Хапко Ю. Б. Поняття фінансово-інвестиційних правовідносин в системі фінансового права. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період, пам'яті Л. К. Воронової*: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. круглого столу (28 листопада 2016 р., м. Запоріжжя) / за ред. І. С. Гриценка,

Н. Ю. Пришви, А. О. Монаєнка; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка.
Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 92–93.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ	28
1.1. Історичні аспекти фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави.....	28
1.2. Інвестиційна діяльність держави як вид її фінансової діяльності	61
1.3. Форми та операції інвестиційної діяльності держави.....	90
Висновки до розділу 1	115
РОЗДІЛ 2. УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ	127
2.1. Особливості фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави.....	127
2.2. Розвиток інвестиційних правовідносин у сфері інвестиційної діяльності держави	138
2.3. Інституціональні та субінституціональні правові принципи інвестиційної діяльності держави.....	169
2.4. Визначення суб'єктного складу публічних інвестиційних правовідносин та кола їх повноважень	181
Висновки до розділу 2	204
ВИСНОВКИ	211
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	217
ДОДАТКИ.....	240

ВСТУП

Актуальність теми. Для сучасного етапу розвитку України характерне визначення масштабних соціально-економічних перетворень, які мають відбуватися на основі їх дієвих інструментів і підвищення ефективності публічної фінансової діяльності держави в різних сферах національної економіки. На це націлена реформа публічних фінансів, суть якої полягає в створенні ефективної системи державного управління та проведенні широкомасштабної фінансової децентралізації, яка супроводжується внесенням відповідних змін до бюджетного законодавства України в цій частині та щодо впровадження середньострокового бюджетного планування, розвитку валютної системи й ринку, забезпечення сприятливих умов для залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій у країну.

Відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5-2015, поставлено завдання досягнення довгострокової макроекономічної стабільності, забезпечення ефективності реформування публічних фінансів і сталого розвитку національної економіки.

Реалізація завдань, зазначених у наведених вище програмних документах, вимагає створення адекватного механізму фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави, що надасть змогу підвищити прозорість і ефективність використання державних вкладень у національну економіку.

В умовах рецесії світової економіки, викликаній глобальною фінансовою кризою, перерозподілу глобальних фінансових інтересів на геополітичній карті світу зростає роль державних інвестицій як одного із загальноновизнаних у всіх ринково розвинених країнах світу інструментів державного управління макроекономічними процесами, які сприяють зниженню й нейтралізації кризових явищ у національній економіці. Світова фінансова криза, війни між державами активізували дії багатьох країн, включаючи Україну, у питаннях вкладення державних інвестицій, спрямованих на підтримку реального сектору економіки й національної банківської системи.

Можливість використання державних інвестицій у публічно-правових цілях зумовлює необхідність розгляду цього поняття з позицій публічного права. Значну роль у реалізації цього завдання відіграє фінансове право, оскільки інвестиційна діяльність держави є однією з важливих сфер фінансово-правового регулювання. У зв'язку із цим актуальним є виявлення фінансово-правової природи, сутності, значення та ролі державних інвестицій у фінансовій системі України.

Останніми роками роль України як інвестора не дуже посилюється у зв'язку з конфліктом на Сході України, незаконною анексією Російською Федерацією АР Крим, економічною кризою в державі, занепадом банківської системи держави, зменшенням заощаджень населення, невиконанням економічної частини Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною, що виражається не лише в кількісних показниках обсягу державних інвестицій, а й у рівні, масштабі фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави. Зростання обсягів державних інвестицій у національну економіку зумовлює необхідність більш детального вивчення фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави, наукового опрацювання його цілей і завдань, а також визначення меж та методів впливу на суспільні відносини у сфері публічної інвестиційної діяльності держави.

Активізація державної участі в інвестиційній діяльності спричинила низку проблем, пов'язаних з розвитком державного сектору економіки, заміщенням приватних інвестицій державними, необхідністю вдосконалення фінансової й економічної політики, пошуком оптимального синтезу державного регулювання відносин в інвестиційній сфері із саморегулюванням таких відносин суб'єктами інвестиційної діяльності тощо, недосконалість правових норм у цій сфері згубно позначається на ефективності державних інвестицій, оскільки при високому рівні корупції в країні це надає змогу зберігати ситуацію, коли значна частина цих коштів нецільовим чином витрачається, а завдання модернізації національної економіки України на принципах «концепції п'яти інститутів», зокрема, інфраструктури, інновацій, інтелекту та інвестицій, залишаються не вирішеними. Особливої актуальності набуває дослідження проблем правового регулювання інвестиційної діяльності держави в зв'язку з появою й розвитком нової концепції державності – держави-корпорації, відповідно до якої суверенна держава управляє своїм національним багатством, подібно до корпорації, як активами й пасивами, що наочно знаходить своє відображення у вищенаведених програмних документах України. Небезпека такого статусу держави в тому, що вона як корпорація може ігнорувати соціальну сферу, зайнятися її аутсорсингом, зосередити свої зусилля на маркетингу, здійсненні підприємницької діяльності, отриманні прибутку, поповненні бюджету, тим самим підриваючи власну основу, сенс свого існування. Економічна ефективність повинна бути поєднана із соціальною сферою – лише в такому разі держава-корпорація стане соціально відповідальною. У зв'язку із цим актуалізуються питання про цілі інвестиційної діяльності держави, масштаби її прояву, методи й принципи її здійснення.

Світова спільнота в особі Економічної і соціальної ради Організації Об'єднаних Націй розглядає державні інвестиції як один з інструментів у боротьбі з «економічною незахищеністю», зумовленою схильністю окремих

осіб, громад і країн ризику появи несприятливих подій, їх нездатністю протистояти цим подіям та відходити після втрат. На національних урядах лежить обов'язок за допомогою державних інвестицій усувати фундаментальні фактори вразливості національної економіки, знижувати ризику для домашніх господарств і громад, а також сприяти їм у подоланні наслідків у разі настання таких подій. Вирішення зазначених завдань неможливе без поглибленого теоретичного дослідження й розробки форм інвестиційної діяльності держави, а також механізмів їх правового регулювання.

Зростання інтересу до досліджуваних проблем зумовлено як суспільними потребами, що поєднують публічні та приватні інтереси в процесі здійснення публічної інвестиційної діяльності держави, так і необхідністю наукового обґрунтування, розробки та розв'язання багатьох правових питань, що мають значення для розвитку фінансового права як публічної галузі права, а також для економіки держави в цілому, оскільки правове регулювання державного інвестування безпосередньо пов'язане з реалізацією державою своїх основних функцій: економічної, оборонної, правоохоронної, соціальної тощо.

Питання фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави досліджували в науці фінансового права Л. К. Воронова, Д. О. Гетманцев, О. Л. Дмитрик, Л. М. Касьяненко, М. П. Кучерявенко, А. О. Монаєнко, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, Н. Я. Якимчук та ін.

Водночас низка важливих питань не набула свого відображення в науковій літературі. Зокрема, не проведено комплексного аналізу змісту фінансово-правових понять «державні інвестиції» й «інвестиційна діяльність держави»; не виявлено їх суттєвих ознак; не здійснено всебічного дослідження форм і операцій інвестиційної діяльності держави; не приділено достатньої уваги розробці критеріїв інвестиційних правовідносин у сфері державного інвестування, поняттю суб'єктів державного

інвестування, визначенню місця правового регулювання інвестиційної діяльності держави в правовій системі; розробці основних методів, функцій державного інвестування; розмежуванню адміністративно-правового та фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності; інституціональному й законодавчому забезпеченню інвестиційної діяльності держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до теми науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0116U008200). Особисто здобувачем було визначено інвестиційну діяльність держави як об'єкт фінансово-правового регулювання, удосконалено поняття публічних інвестиційних правовідносин, запропоновано законодавче забезпечення інвестиційної діяльності держави через розробку та прийняття проекту Кодексу України про інвестиційну діяльність.

Мета й завдання дослідження. *Метою дослідження є* вдосконалення теоретичних основ фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави, визначення завдань і основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері державного інвестування, виявлення прогалин сучасного правового регулювання й розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності правотворчої та правозастосовчої діяльності у сфері інвестиційної діяльності держави.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- визначити деякі фінансово-правові категорії у сфері інвестиційної діяльності держави;
- охарактеризувати юридичну природу суспільних відносин з приводу здійснення державного інвестування;
- розмежувати адміністративно-правове та фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності держави;

- розробити пропозиції щодо законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності держави;
- удосконалити науковий підхід до розвитку публічних інвестиційних відносин у державі;
- розробити пропозиції щодо інституціонального забезпечення інвестиційної діяльності держави та розвитку інвестиційних правовідносин у державі.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають на підставі фінансово-правових норм у сфері інвестиційної діяльності держави.

Предмет дослідження – фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності в Україні.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених у дисертації завдань застосовано загально- та спеціально-наукові методи дослідження, а саме:

- *методи аналізу й синтезу* – у ході всієї роботи над проблемою, починаючи з добору фактичного матеріалу та аналізу нормативно-правової бази у сфері інвестиційної діяльності держави;
- *історико-правовий метод* – для розгляду нормативно-правової бази щодо фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2);
- *метод конкретно-історичного аналізу* – для уточнення основних понять, що зазнали змін у процесі аналізу особливостей фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2);
- *формально-логічний і прогностичний методи* – для теоретичного узагальнення та розробки пропозицій щодо вдосконалення фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави (підрозділи 2.1–2.4);
- *абстрактно-логічний метод* – для теоретичного узагальнення й формулювання висновків.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці українських і зарубіжних учених з питань фінансового права та інвестиційної діяльності держави. Положення й висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України у сфері інвестиційної діяльності держави.

Наукова новизна одержаних результатів. Основні наукові положення, що мають елементи новизни, полягають у такому:

уперше:

– визначено інвестиційну діяльність держави як об’єкт фінансово-правового регулювання через здійснення державою функцій з планомірного розподілу та вкладення державних інвестицій у діяльність публічно-правового утворення (держави, адміністративно-територіальних одиниць) або приватної особи в публічних цілях за допомогою створення, збереження й збільшення вартості державного майна;

удосконалено:

– визначення фінансово-правової категорії «інвестиційне законодавство» як сукупності нормативно-правових актів України та міжнародних договорів, ратифікованих Україною, що регулюють суспільні відносини у сфері інвестиційної діяльності відповідних її суб’єктів (держава в особі її органів влади, суб’єкти господарювання, приватні інвестори) у частині зниження тиску на інвесторів, створення дієвих механізмів управління інвестиційною діяльністю, мотивації суб’єктів господарювання стосовно довгострокових вкладень, населення щодо вкладення коштів у розвиток економіки, забезпечення державних гарантій інвесторам, а також відповідної правової регламентації умов здійснення інвестиційної діяльності та вимог до неї, укладання угод між інвесторами й об’єктами інвестування для подальшого отримання доходів;

– науковий підхід до розвитку публічних інвестиційних правовідносин як суспільних відносин, що врегульовані нормами фінансового права й мають публічний та владно-майновий характер,

створюються в процесі планомірного розподілу й вкладення державних інвестицій у діяльність іншого публічно-правового утворення або приватної особи з метою отримання прибутку (доходу) і досягнення іншого корисного соціального ефекту;

набуло подальшого розвитку:

– формування категоріального апарату науки фінансового права шляхом визначення поняття державних інвестицій як матеріальних, нематеріальних і фінансових активів, що вкладаються безпосередньо або із залученням спеціалізованих фінансових установ Україною в особі її органів державної влади, які діють як від імені держави в цілому, так і від свого імені, а також державними підприємствами, організаціями, установами та державними корпораціями, за рахунок коштів відповідно державного бюджету, а також власних і позикових коштів державних підприємств, організацій, установ і державних корпорацій в економічну діяльність з метою соціально-економічного розвитку України, її адміністративно-територіальних одиниць у частині створення та розвитку інфраструктури (зокрема соціальної), що має загальнодержавне або загальнорегіональне значення; створення й розвитку елементів інноваційної системи; стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту за рахунок входження до нього держави та досягнення інших публічних цілей через створення, збереження й збільшення вартості державного майна;

– доведення того, що відносини з приводу здійснення державного інвестування та організації інвестиційної діяльності держави є за своєю природою публічними, майновими владними відносинами щодо розподілу й вкладення державних інвестицій, що підпадає під предмет правового регулювання фінансового права;

– формування авторського бачення щодо розмежування адміністративно-правового та фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності, де до останнього запропоновано віднести такі

суспільні відносини, як: а) податкові відносини, що виникають між суб'єктами інвестиційної діяльності з державою з приводу утримання податків, а також у процесі здійснення податкового контролю, оскарження актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб і притягнення до фінансової відповідальності за вчинення податкового правопорушення; б) відносини у сфері банківського регулювання й банківського контролю, включаючи встановлення та реалізацію порядку реєстрації й ліцензування банків та інших фінансових установ; в) відносини у сфері валютного регулювання й валютного контролю; г) кредитні відносини; д) відносини з інвестиційних угод та угод про розподіл продукції (у частині фінансових зобов'язань інвесторів перед державою); е) відносини з регулювання грошового обігу, включаючи встановлення порядку готівкового грошового обігу та касових операцій юридичних осіб; є) відносини з регулювання ринку цінних паперів, включаючи встановлення порядку здійснення процедур державної реєстрації та інших способів легалізації різних форм інвестицій у цінні папери та контроль за їх обігом; ж) відносини щодо встановлення правил випуску, обігу й погашення державних цінних паперів;

– пропозиції щодо інституціонального забезпечення інвестиційної діяльності держави та розвитку інвестиційних правовідносин у сфері здійснення бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної форми власності за рахунок бюджетних асигнувань шляхом створення Кабінетом Міністрів України Інвестиційного фонду України як юридичної особи публічного права, який би здійснював аналіз та готував пропозиції щодо перспективності інвестування бюджетних коштів в інфраструктурні проекти держави й територіальних громад та джерелом фінансування діяльності якого будуть кошти Державного бюджету України;

– законодавче забезпечення інвестиційної діяльності держави через розробку та прийняття проекту Кодексу України про інвестиційну діяльність, який встановив би загальні положення інвестиційної діяльності в

державі, більш комплексно регулював інвестиційні відносини, визначав основні засади інвестиційного законодавства, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері інвестиційних відносин, державне регулювання й контроль за інвестиційною діяльністю, державну та місцеву підтримку інвестиційної діяльності тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що застосування запропонованих напрямів удосконалення фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності приведе до розвитку різних її форм здійснення, прозорості їх здійснення, покращення інвестиційного клімату країни. Одержані результати дослідження становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

- *науково-дослідній сфері* – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розвитку інвестиційних правовідносин в Україні;

- *правотворчості* – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в ході дослідження, можуть бути використані для підготовки й уточнення ряду законодавчих і підзаконних актів з питань інвестиційної діяльності (довідка про практичне впровадження в діяльність Кабінету Міністрів України від 11.09.2018);

- *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів надасть змогу вдосконалити діяльність органів публічної влади у сфері інвестиційної діяльності;

- *навчальному процесі* – результати дослідження можуть бути використані при викладанні таких навчальних дисциплін: «Фінансове право», «Банківське право» (довідка про впровадження Класичного приватного університету від 17.10.2018 № 89).

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглому столі: «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Київ, 2016 р.); «Сучасна наукова дискусія:

питання юриспруденції» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Вороновські читання (Фінансове право: сучасний стан та перспективи)» (м. Київ, 2016 р.).

Публікації. Результати дослідження опубліковано у 8 наукових працях, з яких: 5 – статей в наукових фахових виданнях України, включених до міжнародної наукометричної бази, 3 – матеріали конференцій та круглого столу.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатка. Загальний обсяг дисертації – 241 сторінка, з них основний текст – 216 сторінок, список використаних джерел (233 найменування) – 24, додаток – 2 сторінки.

РОЗДІЛ 1

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

1.1. Історичні аспекти фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави

Повною мірою пізнати будь-яке явище можна лише через вивчення його генези, що являє собою історію становлення й розвитку явища, тобто органічну єдність кількісно або якісно різних історичних станів (етапів), які, будучи об'єктивованим виразом дії процесів зміни та розвитку, відображають їх автономний час і перебувають між собою в генетичному зв'язку.

Про цінності історичного підходу до вивчення публічних фінансів досить чітко висловилася професор Л. К. Воронова, яка зазначила, що фінанси, подібно до всіх фактів соціального життя, є історичною категорією. Метою фінансово-правової науки є вивчення фінансової дійсності в її історичному розвитку, аналіз причин виникнення й видозміни фінансових інститутів, відкриття еволюційних законів фінансової діяльності [39, с. 25].

Знання законодавства, чинного в різні періоди, а також причин прийняття того чи іншого нормативно-правового акту дає можливість використати в процесі законотворчої діяльності найбільш раціональні рішення, прийняті в минулому й перевірені історичним досвідом, та забезпечити тим самим необхідну наступність у фінансово-правовому регулюванні певних суспільних відносин, які є предметом дослідження. Не є винятком у цьому плані інститут фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави.

Становлення цього інституту припадає на період утворення Російської держави (кінець XIII ст. – перша третина XIV ст.), проте його перші риси виникли в період феодальної роздробленості в кінці існування Київської Русі. У 1240 р. більшість князівств Київської Русі внаслідок монгольського вторгнення потрапили в політичну залежність від Золотої Орди. Київська державність тоді була продовжена західними князівствами Галичини та Волині, і в XIV ст. ці землі були поглинуті Польським королівством і Великим князівством Литовським відповідно.

У цей час державне господарство набуло рис вотчини, тобто його ототожнювали з господарством однієї особи як безперечного господаря на всій території та всього народу. Державної скарбниці в сучасному розумінні ще не існувало, була скарбниця князя, який вважав її своєю невід'ємною приватною власністю. Видатки на утримання князя і його двору не відокремлювали від загальнодержавних. За рахунок скарбниці князя в цей період будували князівські палаци, оборонні фортеці-міста, а з введенням християнства на Русі – церкви й монастирі. Усі ці видатки з упевненістю можна віднести до перших державних капітальних вкладень.

Спочатку потреба князів у державному капітальному будівництві була незначною, її задовольняли за рахунок доходів від їх державного майна, так званих домен, які в той час становили основне джерело покриття будь-яких державних видатків. Однак зі зростанням державних потреб виникла необхідність вишукування нових джерел доходів скарбниці, у зв'язку із цим держава захопила в свої руки різні промисли, оголошуючи їх своїми монополіями.

Таким чином, необхідність більш ефективного й раціонального використання державних доменів з метою отримання доходів для поповнення державної скарбниці стала передумовою для виникнення інвестиційної діяльності держави як вкладання коштів державної скарбниці в державне майно з метою створення й збільшення його вартості.

У зв'язку з вищевикладеним можна виділити перший етап становлення й розвитку інвестиційної діяльності держави (кінець XVI – середина XVII ст.), якому притаманні спочатку (до середини XVI ст.) повне ототожнення державних капітальних інвестицій (вкладень) з капітальними інвестиціями князя, а також переважно невиробничий характер.

Процес централізації Російської держави зумовив перехід від вотчинної до наказової системи управління. Під час царювання Івана III було утворено перші загальнодержавні органи управління – Накази, коли певну групу питань наказували боярину з наданим йому штатом чиновників-наказових.

Фінансовими справами в цей час завідувало багато Наказів, а саме Наказ Великої Скарбниці (збір державних доходів, що не доручалися якомусь іншому Наказу); Нова Четверть (збір з тютюнових доходів); Наказ Великого Палацу (управління палацовим господарством і всіма коштовними речами); Помісний Наказ (управління казенними землями); Ямський Наказ (нагляд за ямською повинністю й збором ямських грошей) тощо [33, с. 209].

При цьому практично всі Накази були наділені повноваженнями зі створення власної фінансової основи для реалізації своїх публічно-владних управлінських функцій та публічних завдань. В умовах відсутності центральної каси Накази самостійно утримували збори, покривали свої видатки, складали розпис доходів і видатків. До всього іншого, за кожним окремим Наказом було закріплене власне джерело доходу. Практично кожен податок призначали для покриття відповідних видатків.

Державні капітальні інвестиції в цей період фінансував Кам'яний наказ, що завідував кам'яними роботами, за рахунок коштів податків, які стягували з міст, на яких лежав обов'язок постачати каміння й вапно на державне будівництво.

Основним джерелом державних інвестицій у цей період, як і раніше, виступало державне майно, об'єднане з особистою власністю князя. Однак

перші сліди відмінності між майном князя та держави виникли в 1565 р. в період царювання Івана Грозного, який розділив усі землі на «опричнину», під якою розуміли приватне майно самого царя, і «земщину», що включала в себе державне майно. Втім, цілком зрозумілий розподіл понять настає тільки в 1797 р., коли Імператор Павло Петрович виділив кошти із загальнодержавних і визначив їх на утримання Імператорської сім'ї, назвавши їх питомими.

У зв'язку із цим варто зауважити, що з моменту розмежування права власності на майно при Івані Грозному капітальні інвестиції, що робили царі та імператори за рахунок власного майна, не є державними, оскільки, по-перше, при їх здійсненні не використовували державне майно; по-друге, інвестиції коронованих осіб не були спрямовані на вирішення загальнодержавних завдань.

На початку XVIII ст., зі сходженням на престол Петра I, у Російській імперії розпочалася широкомасштабна модернізація всіх сфер життя суспільства, пов'язана з руйнуванням підвалин традиційної цивілізації й затвердженням нової. Не залишилась осторонь і реформа управління державними фінансами, яка тісно була пов'язана з проведенням реорганізації всього адміністративного апарату країни, посиленням централізації й зміцненням абсолютної монархії.

У 1718 р. була скасована заплутана, громіздка наказова система управління країною. Натомість було створено Колегії з більш чіткою функціональною структурою й високим рівнем централізації. Фінансові функції в системі центрального апарату управління були покладені на три колегії: Камер-колегію (ведення грошових доходів усієї Держави); Штатс-контор-колегію (ведення всіх державних видатків) і ревізійної служби колегії (розрахунок усіх державних доходів та видатків). Однак централізація управління фінансами країни не була витримана повністю. Фінансові функції виконували також Мануфактур Берц-Комерц та інші колегії [204, с. 201].

Аналіз фінансового законодавства за цей період часу надає змогу зробити висновок, що видатки держави на капітальні інвестиції після 1720 р. складала Штатс-контор-колегія, після чого їх схвалювали Сенат і Цар. Основними статтями капітальних видатків державного бюджету були модернізація армії й флоту, а також будівництво з 1703 р. Санкт-Петербурга. Для покриття видатків на військові капіталовкладення й будівництво нової столиці, що постійно зростали, держава ввела нові цільові збори. Так, митні, шинкові та канцелярські гроші йшли на потреби Адміралтейства, подушні збори – на армію, а збори «на цегляну справу», «на справу суден» – на будівництво Санкт-Петербурга [71, с. 72].

Реалізація державних капітальних інвестицій у період правління Петра I була покладена на ряд Колегій. Так, наприклад, Камер-колегія, крім виконання фінансових повноважень, вирішувала завдання з будівництва нових доріг, мостів, каналів і організації видобутку казенної солі, а Адміралтейство-колегія, наділена повноваженнями в галузі флоту й морської справи, відала питаннями будівництва портів, гаваней, заток.

Друга третина XVII ст. в царській Росії ознаменована створенням перших у країні казенних мануфактур, фабрик і заводів з метою задоволення потреб держави. Перший казенний залізний завод був заснований у 1631 р. за царювання Михайла Федоровича. Однак тільки за Петра I російська промисловість набула значного розвитку. Було створено велику кількість казенних мануфактур, до них приписували цілі села. У 1723 р. нормативно закріплено правовий статус казенних закладів – установ, які були засновані за рахунок казенного утримання або придбані казною в приватних осіб або товариств і належали скарбниці на праві власності. Основними цілями їх створення було задоволення державних потреб і потреб народної промисловості. Однак, на думку І. І. Янжула, головна мета їх створення – «військова», тобто бажання у військовій справі звільнитися від залежності від іноземців [233, с. 102].

Резюмуючи вищевикладене, зауважимо, що перші роки середини XVII ст. в царській Росії ознаменували початок другого етапу розвитку державної інвестиційної діяльності (середина XVII ст. – середина XVIII ст.).

Якщо на першому етапі розвитку державні інвестиції мали переважно невиробничий характер, то вже з 1850-х рр. державні інвестиції могли спрямовувати як на виробничі, так і невиробничі потреби. До всього іншого, відокремлення з державної власності майна царя привело до розмежування державних капітальних інвестицій та інвестицій коронованих осіб. Останні не є державними інвестиціями у власному розумінні цього слова.

У середині XVIII ст. в царській Росії виникли перші банки, які, на відміну від Західної Європи, монополював російський уряд аж до 1860–1870-х рр. При цьому основна частина банківських позичок була спрямована на пільгове кредитування дворянських господарств. На кредитування ж торгівлі та промисловості йшли лише незначні суми. Зі створенням у країні перших державних банків можна виділити початок третього етапу розвитку державної інвестиційної діяльності (середина XVIII ст. – середина XIX ст.), зумовленого можливістю держави здійснювати державні фінансові інвестиції або через спеціалізовані установи, або безпосередньо. Наприклад, у 1847 р. значна частина металевого фонду царської Росії, яка виявилася непотрібною для розміну, була використана на купівлю закордонних фондів для отримання відсотків [136, с. 49].

На початку XIX ст. царська Росія зіткнулася з важким становищем своїх державних фінансів, що змусило Імператора Олександра I розпочати адміністративну реформу, а разом з нею й модернізацію всієї системи державного управління публічними фінансами. З 1810 р. загальний нагляд за фінансами покладено на новостворену Державну Раду, якій доручено розгляд державних розписів і обговорення надзвичайними фінансових заходів. Зі створенням у 1802 р. міністерств, які прийшли на зміну колегіям,

Міністерству фінансів було доручено управління державними доходами, державним майном, складання кошторису доходів і видатків держави, монетну справу тощо.

У лютому 1810 р. Державним секретарем М. М. Сперанським за дорученням Олександра I був підготовлений план перетворень фінансової системи, що мав дві частини: 1) устрій фінансів станом на 1810 р.; 2) постійний устрій фінансів у майбутньому періоді, – який був затверджений Маніфестом Олександра I. У своїй фінансовій програмі М. М. Сперанський запропонував відмовитися від непотрібних і непродуктивних державних видатків, привести видаткову частину бюджету в сувору відповідність до доходів країни, ввести принцип сукупного й цільового покриття видатків [197, с. 55].

Відповідно до «Плану фінансів», у 1810 р. передбачено скоротити державні інвестиції, зокрема, по військовому департаменту; відкласти будівельні роботи та інженерні роботи, а розпочаті відстрочити на роки; по морському департаменту – зупинити створення нових кораблів і цивільних будівель; по департаменту внутрішніх справ – зупинити всі передбачувані будови, а розпочаті відстрочити; зменшити видатки на будівництво й реконструкцію доріг [197, с. 88].

Аналіз «Плану фінансів» свідчить про вироблення кардинально нового підходу до принципів вкладення державного капіталу у створення й експлуатацію казенних фабрик і гірських заводів. Якщо раніше держава, експлуатуючи казенні установи, переслідувала виключно загальнокорисну мету, без урахування економічного ефекту, то з 1810 р. такі капітальні інвестиції почали здійснювати на принципах окупності й прибутковості державних інвестицій: справжньою метою гірських заводів має бути: 1) отримання доходів від діяльності; 2) прибуток з капіталів, які в них вкладені. Казенні фабрики, які не дають доходу у вигляді власності й капіталу, мають бути ліквідовані, за винятком заводів, які виробляють продукцію для задоволення військових потреб. Протягом історії царської

Росії реалізація державних інвестицій здійснювалася або в господарський спосіб, або через систему державних закупівель. У першому випадку скарбниця своїми силами й за допомогою своїх державних органів влади будувала та ремонтувала потрібні їй будівлі й споруди. У другому – скарбниця замовляла такі роботи на певних умовах приватним особам. Історично першою формою будівництва казенних споруд був господарський спосіб. Паралельно з ним розвивалася й система державного замовлення – система «відкупів», що набула першого нормативного закріплення в 1649 р. [197, с. 95].

У 1830 р. було підготовлено Положення про казенні підряди і поставки, відповідно до якого роботи на будівання й лагодження казенних будівель, доріг, каналів, мостів тощо здійснюються на підставі договорів казенного підряду. Ці договори укладали на публічних торгах з підрядів і поставок відповідно до затверджених фінансових кошторисів. Підсумки торгів остаточно затверджували Казенні Палати, Губернатори, Губернські правління, Окружні правління шляхів сполучення тощо [223, с. 47].

З 1811 р. видатки на капітальні інвестиції держави, згідно з Наказом Міністра фінансів від 25 липня 1811 р., повинні були знайти своє відображення в спільному державному розписі доходів і видатків. Державний розпис доходів та видатків був прообразом сучасного бюджетного розпису, який затверджує Міністр фінансів України відповідно до бюджетних призначень у місячний термін після набуття чинності законом про Державний бюджет України по розпорядниках і одержувачах бюджетних коштів. Розпис складали відповідно до функціональної й економічної класифікації видатків бюджетів і з поквартальним розбиттям [223, с. 48].

До цього часу фінансування капітальних інвестицій здійснювалося відповідно до царських та імператорських указів, а також грамот Наказів і Постанов Колегій і Міністерств на основі розпису доходів і видатків відповідного відомства. Пізніше, 22 травня 1862 р. були затверджені

Правила про надання, розгляд, затвердження та виконання державного розпису і фінансових кошторисів Міністерств і Головних Управлінь, відповідно до яких державні видатки поділено на: I – звичайні; II – недобір; III – оборотні і IV – надзвичайні. Звичайні видатки, у свою чергу, поділено на 16 параграфів за відомствами, а потім всі відділи й параграфи поділено на статті за номерами. Відповідно до цих Правил, стали виділяти статтю «будівельні видатки», проте вона зустрічалась лише у відомстві Святійшого Синоду, Міністерстві народного просвітництва та Міністерстві юстиції. Цієї статті не було в розписі для Міністерства закордонних справ, Міністерства шляхів сполучення і Головного управління торгового мореплавання. По Військовому міністерству до цієї статті входили також видатки на ремонт будівель. По Морському міністерству та Міністерству внутрішніх справ будівельні видатки були об'єднані з видатками з оренди й утримання будинків [224, с. 281].

Істотні державні капітальні інвестиції в середині XIX ст. були зумовлені будівництвом залізниць. Фінансова участь Уряду у створенні залізничної мережі полягала у власному будівництві та експлуатації деяких залізничних ліній, у наданні компаніям здебільшого капіталу у формі облігацій, у придбанні значної частини акцій компаній, у гарантії дивідендів за облігаціями й акціями компаній. У 1857–1881 рр. в царській Росії активно розвивалася концесія залізниць, ці угоди передбачали безоплатну передачу скарбниці залізниць після закінчення 70–95 років їх експлуатації. Концесійні угоди закріплювали право держави на викуп залізниць через 15–25 років. При цьому їх викуп здійснювався не залежно від витраченого на їх будівництво капіталу, а за капіталізованим доходом, що завдало великого збитку скарбниці.

Розвиток залізничного будівництва в царській Росії з активним залученням приватного капіталу зумовив початок четвертого етапу становлення інвестиційної діяльності держави (середина XIX ст. – 1917 р.), для якого характерне вкладення державних коштів в інвестиційні проекти з

метою стимулювання інвестиційної активності фізичних і юридичних осіб, а також здавання об'єктів державної власності в концесію.

На початку ХХ ст. в царській Росії відбулася низка важливих подій політичного та економічного характеру, які визначили розвиток країни на найближчі десятиліття (Перша світова війна 1914–1918 рр.; три російські революції (1905 р., лютий і жовтень 1917 р.); громадянська війна 1917–1922 рр.; розпад Російської імперії і початок формування Радянської держави), які кардинально позначилися на всій системі фінансування державних капітальних інвестицій [204, с. 203].

З приходом до влади більшовиків розпочалося одержавлення господарського життя країни. Так, 14 листопада 1917 р. було прийнято Положення ВЦВК і РНК «Про робітничий контроль», що розв'язало так звану «Червоногвардійський атаку на капітал» та ознаменувало собою початок експропріації приватної власності. У грудні 1917 р. були націоналізовані банки, а в 1918 р. прийнято рішення про передачу в державну власність об'єктів великої промисловості.

Організацію народного господарства й державних фінансів покладено на Вищу раду народного господарства (ВРНГ), у структурі якої був створений Комітет державних споруд ВРНГ. До повноважень Комітету входило розробка плану, встановлення порядку виконання й здійснення державного будівництва.

У результаті націоналізації об'єктів великої промисловості більша їх частина була підпорядкована ВРНГ. Кошторисами цих підприємств було передбачено фінансування їх поточних та капітальних витрат за рахунок коштів бюджету. Крім бюджетного фінансування, здійснювалося їх кредитування Державним банком. Спроби відокремити кредитування (цільові термінові позики під забезпечення) від фінансування в перші місяці радянської влади залишалися безрезультатними, і в серпні 1918 р. кредитування Державним банком підприємств, які перебувають повністю у

віданні ВРНГ, було припинено, а кошти на їх фінансування почали спрямовувати тільки за кошторисами.

З метою розширення джерел фінансування державних інвестицій у період нової економічної політики в СРСР почали створювати державні банки довгострокового й короткострокового кредитування, що спеціалізувалися за галузевим принципом. Вони стали видавати цільові позики на капітальне будівництво, капітальний ремонт та на інші капітальні інвестиції.

Так, наприклад, у 1922 р. був створений Торгово-промисловий банк (з 1923 р. – Промбанк СРСР), що мав на меті сприяти розвитку промисловості, транспорту, зовнішньої й внутрішньої торгівлі. Зі зростанням ролі спеціалізованих банківських установ у довгостроковому кредитуванні державних капітальних інвестицій істотно скорочуються функції Державного банку в цьому напрямі. Однак, за ним зберігається виняткове право короткострокового кредитування [196, с. 143].

Це положення проіснувало в СРСР до кредитної реформи 1930 р., після якої кредит як такий (надання кредиту, який підлягає поверненню, під певний відсоток) був замінений централізованим фінансуванням, яке являло собою фінансове забезпечення капітальних інвестицій не в порядку поворотних позик і дотацій з бюджету, а у формі безповоротних вливань державою цільових коштів з державного бюджету. Цей порядок був поширений і на фінансування капітального будівництва державних підприємств. У результаті кредитної реформи на початку 30-х рр. ХХ ст. банки за своєю суттю припинили виконувати функції кредитних установ, і за ними була закріплена роль розпорядників бюджетних коштів, а з 1933 р. на них покладено повноваження з фінансового контролю за використанням державних коштів, виділених на капітальне будівництво.

У 1932 р. з метою збільшення фінансування капітального будівництва й посилення контролю за цільовим та ефективним використанням державних коштів у системі Народного комісаріату фінансів СРСР створено

чотири спеціальних банки довгострокових вкладень (спецбанків): Промбанк, Сільгоспбанк, Всекобанк і Цекомбанк. Вони здійснювали фінансування державного капітального будівництва відповідно до затверджених річних планів капітальних робіт з розподілом за окремими міністерствами та відомствами (за головними управліннями й будівництвами) [126, с. 101].

З метою централізованого фінансування капітальних вкладень усі кошти, призначені на капітальне будівництво, повністю були сконцентровані в Спецбанках. Так, бюджетні асигнування на капітальні інвестиції, передбачені квартальними бюджетами, перераховували фінансові органи відповідним Спецбанкам. У той самий Спецбанк підприємства перераховували амортизаційні відрахування, що були призначені на капітальне будівництво.

Спеціальні банки довгострокових вкладень фінансували лише ті будівництва, які мали затверджений в установленому порядку титул, технічний проект і кошторис до нього, у межах кошторисної вартості кожного об'єкта будівництва. Фінансування будівництв здійснювалося відповідно до затверджених квартальних планів фінансування, фактично внесеними коштами державних підприємств і відкритими кредитами за бюджетом. З 1934 р. було категорично заборонено Спецбанкам фінансувати будівництва, які не мали затверджених в установленому законом порядку проектів та кошторисів [126, с. 101].

Варто зауважити, що будівництво, яке отримало встановлене планове й технічне оформлення (титульні списки, проекти, кошториси), здійснювали або спеціальні будівельні організації – підрядним способом, або безпосередньо підприємство – господарським способом. Однак, згідно з Постановою РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 11 лютого 1936 р., основним способом ведення будівельних робіт повинно було стати підрядне будівництво, оскільки перехід на підрядний спосіб ведення будівельних робіт найкраще забезпечував створення й подальше зростання великої

будівельно-котельної індустрії, що спирається на передову техніку та відповідні кадри.

Велика Вітчизняна війна, яка розпочалася 22 червня 1941 р., внесла свої корективи в організацію фінансування державних капітальних інвестицій, що було зумовлено цілеспрямованою та планомірною перебудовою народного господарства на військовий лад. У Директиві РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 29 червня 1941 р. були накреслені заходи щодо створення в короткі терміни динамічного військового господарства. У зв'язку із цим державні капітальні інвестиції в основному були зосереджені на військових об'єктах, гірничій металургії, електроенергетиці, паливній промисловості, залізничному транспорті й на відновленні в тилкових районах евакуйованих підприємств [71, с. 67].

У порядку перебудови управління народним господарством РНК СРСР було прийнято Постанову «Про розширення прав народних комісарів СРСР в умовах воєнного часу» від 1 липня 1941 р. РНК СРСР надав наркомам право відповідно до потреб розподіляти й перерозподіляти матеріальні ресурси наркоматів і капітальні інвестиції по понадлімітних будівництвах і спрямовувати кошти законсервованих об'єктів на інші з тією умовою, щоб зменшення суми асигнувань за кожним будівництвом не перевищувало 10% (замість раніше чинних 3%). Фінансування довгострокових вкладень проводили банки на кошторисно-фінансовій основі [71, с. 68].

У післявоєнний період п'ятирічного плану відновлення й розвитку народного господарства СРСР значення капітального будівництва зросло. Необхідно було виконати величезні будівельні роботи в постраждалих районах країни, відновити довоєнний рівень промисловості й сільського господарства, щоб потім перевершити цей рівень у значних розмірах.

У середині 50-х рр. ХХ ст. в центрі уваги першого секретаря ЦК КПРС М. С. Хрущова постало питання про модернізацію основних виробничих фондів. У зв'язку із цим було підготовлено й прийнято Постанову Ради

Міністрів СРСР «Про впорядкування планування, зміцнення господарського розрахунку, фінансової дисципліни і покращення кошторисної справи в будівництві» від 24 серпня 1955 р. № 1552, якою були затверджені нові Правила фінансування будівництва банками довгострокових інвестицій. Грошові кошти, що були призначені на капітальні інвестиції, як і раніше, сконцентровувались у Спецбанках, на рахунки яких перераховували бюджетні асигнування, передбачені планами фінансування; централізовані внески з амортизації; власні вкладення державних підприємств за рахунок прибутків і коштів з інших джерел, передбачені планами. З метою своєчасної мобілізації власних накопичень державних підприємств на потреби капітального будівництва Рада Міністрів СРСР встановила, що відрахування від прибутків, призначені для фінансування капітального будівництва, підлягають внесенню до Спецбанків рівними частинами в кожному місяці кварталу.

Радою Міністрів СРСР у Постанові від 24 серпня 1955 р. № 1552 були передбачені заходи щодо посилення ролі кредиту в упорядкуванні господарської та фінансової діяльності будівельних установ і підвищення їх відповідальності за своєчасне повернення отриманих позик. Зокрема, видача кредиту будівельним установам здійснюється залежно від результатів їх господарської та фінансової діяльності. До всього іншого, Рада Міністрів СРСР зобов'язала Спецбанки фінансувати будівництва за рахунок фактично накопиченого прибутку й нарахованої суми амортизації господарських організацій, призначених за планом на фінансування капітальних робіт, у міру надходження цих коштів, але в межах, встановлених будівництвам річних асигнувань за рахунок зазначених джерел.

У 1965 р. в СРСР розпочалася економічна реформа, спрямована на вдосконалення всієї системи планування й економічного стимулювання промислового виробництва. У зв'язку із цим були розроблені та прийняті нові Правила фінансування будівництва, які встановили правовий режим

коштів, призначених для виконання капітальних робіт, що визначали права замовника як розпорядника цих коштів, функції фінансування банків, джерела фінансування, умови, за яких воно може здійснюватися, тощо. Ці Правила фінансування поширювалися на діяльність Будбанку СРСР, створеного в 1959 р. з метою фінансування й кредитування капітальних інвестицій підприємств промисловості, транспорту, зв'язку, будівельної індустрії, торгівлі, освіти, науки, культури, охорони здоров'я, житлового та комунального господарства, і Державного банку СРСР, який фінансував капітальні інвестиції державних підприємств та організацій сільського, лісового й водного господарства, кооперативних підприємств та організацій, будівництво шкіл, лікарень, і культурно-просвітніх установ у сільській місцевості, а також капітальний ремонт [126, с. 103].

У цей період законодавчо почали виділяти централізовані й децентралізовані джерела фінансування капітальних інвестицій. До централізованих джерел відносили бюджетні асигнування, амортизаційні відрахування, частину прибутку господарських організацій та інші кошти, а до децентралізованих – кошти фонду соціально-культурних заходів і житлового будівництва. Серед централізованих джерел провідну роль, як і раніше, відігравали бюджетні асигнування в об'єкти державної власності. Однак, у 1969 р. ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР було поставлено завдання поступового скорочення бюджетних асигнувань на будівництво шляхом розширення системи довгострокових кредитів, надання пріоритету Будбанком СРСР підрядним організаціям у розмірі повної вартості побудови підприємства. Встановлювалися положення, згідно з якими реконструкція й розширення діючих підприємств могли здійснюватися за рахунок бюджетних коштів лише з дозволу Ради Міністрів СРСР. В основному ж подібні капітальні роботи повинні були відбуватися за рахунок прибутку й амортизаційних відрахувань, а також кредитів банку. Ще більш жорсткі обмеження встановлювали для фінансування будівництва підприємств, видатки на які могли бути відшкодовані в строк до п'яти років

з моменту введення їх в експлуатацію. Такі будівництва можна було фінансувати лише за рахунок кредиту банку й власних оборотних коштів, передбачених фінансовим планом підприємства.

Одне із центральних питань економічної реформи 60-х рр. ХХ ст. – про підвищення ефективності державних капітальних інвестицій. У зв'язку із цим у 1969 р. розроблено Типову методику визначення економічної ефективності капітальних інвестицій, яка закріпила ряд принципів положень: «об'єкт капіталовкладень повинен бути ефективним не тільки для окремої галузі, а й для всього народного господарства; капітальні інвестиції повинні бути економічно ефективними, тобто забезпечувати приріст національного доходу (у порівнянних цінах) щодо капітальних інвестицій, що викликали цей приріст» [225, с. 192].

У січні 1987 р. в умовах розпочатого переходу економіки СРСР на ринковий шлях розвитку та з появою кооперативного руху розроблено й затверджено нові Правила фінансування та кредитування будівництва, що визначили сфери вкладення централізованих і децентралізованих державних інвестицій, при цьому під централізованими державними капітальними інвестиціями розуміли бюджетні асигнування, централізовану частину амортизаційних відрахувань і кредити банків, а під децентралізованими – кошти фонду розвитку виробництва, соціально-культурних заходів і житлового будівництва.

Так, фінансування державних капітальних інвестицій здійснювалося з метою будівництва нових і розширення діючих підприємств та інших виробничих об'єктів, титульні списки за якими затверджували Рада міністрів СРСР, Держплан СРСР або за погодженням з ним, за рахунок власних коштів замовників і бюджетних асигнувань, а за іншими виробничими будівництвами – за рахунок власних коштів замовників; з технічного переозброєння та реконструкції діючих виробництв – за рахунок фонду розвитку виробництва; по об'єктах невиробничого призначення – за рахунок коштів фонду соціально-культурних заходів і

житлового будівництва, коштів інших аналогічних фондів і бюджетних асигнувань.

При нестачі власних коштів за зазначеними видами видатків фінансування капітальних інвестицій здійснювалося за рахунок кредитів Будбанку СРСР або Держбанку СРСР. Однак у зв'язку з реформою банківської системи СРСР в 1987 р. Будбанк СРСР був перетворений на Промбудбанк СРСР з одночасним створенням ряду інших спеціалізованих банків за галузями народного господарства: Агропромбанк СРСР, Житлосоцбанк СРСР, Зовнішекономбанк СРСР, на які були покладені обов'язки з фінансування капітальних інвестицій у відповідних галузях економіки [126, с. 104].

У 1987 р. в СРСР розпочалася економічна «перебудова» на основі концепції вдосконалення господарського механізму, у результаті чого державні підприємства отримали право вкладення державних інвестицій у фінансові інструменти (акції, частки та облігації інших підприємств), а директивний план був замінений державним замовленням.

Початок розвитку ринкових відносин у СРСР привів у 1990 р. до прийняття Верховною Радою СРСР Основ законодавства про інвестиційну діяльність СРСР, що визначали загальні правові, економічні та соціальні умови державного інвестування. Об'єктами інвестиційної діяльності держави виступали новостворювані й модернізовані основні фонди та оборотні кошти в усіх галузях і сферах народного господарства, цінні папери, цільові грошові вклади, науково-технічна продукція, інтелектуальні цінності, інші об'єкти власності, а також майнові права. Джерелами фінансування державних інвестицій були названі асигнування із союзного бюджету, бюджетів субфедеральних утворень, позабюджетних фондів, а також інші кошти, залучені Києвом на добровільній основі. При цьому асигнування із союзного бюджету виділяли в межах державної інвестиційної програми лише на найважливіші будови союзного значення й реалізацію загальносоюзних програм на принципах як безповоротного, так і поворотного характеру.

Частина норм Основ мала непряму дію, тобто це були рекомендації республікам щодо врегулювання відносин у сфері іноземного інвестування. Основи законодавства про інвестиційну діяльність СРСР містили преамбулу, сім розділів, які поєднували 44 статті. Заслуговує на увагу постанова про введення в дію вищенаведених Основ, у якій було запропоновано Кабінету Міністрів СРСР за участю Урядів союзних республік подати на затвердження Верховної Ради СРСР перелік пріоритетних галузей, включаючи науку, освіту, охорону здоров'я та культуру, а також територій, на яких іноземним інвесторам доцільно надавати додаткові митні, податкові та інші пільги.

Ще одним важливим правовим актом у сфері інвестиційної діяльності був Указ Президента СРСР «Про забезпечення заставою зобов'язань, що виникають при здійсненні інвестицій у СРСР» від 17 серпня 1991 р. Указом було передбачено, що зобов'язання, які виникають при здійсненні іноземних інвестицій у СРСР, можуть забезпечуватися заставою будь-якого майна (у тому числі майнових прав), за винятком майна, що, відповідно до законодавства СРСР та союзних республік, не може відчужуватися. Для договору застави було передбачено письмову форму та нотаріальне посвідчення, а також він мав бути зареєстрованим у встановленому законом порядку. У 1990–1992 рр. практично всі колишні республіки Радянського Союзу прийняли власні закони, що свідчить про формування свого власного інвестиційного законодавства.

Історія розвитку інвестиційної діяльності держави була б неповною без аналізу зовнішньоекономічних відносин СРСР із соціалістичними та капіталістичними на той час країнами. Що стосується «країн соціалістичного табору», то з 1945 р. СРСР надавав їм інтенсивну матеріальну й фінансову допомогу у вигляді пільгових короткострокових і довгострокових фінансових та комерційних кредитів, а також будівництва різних об'єктів на їх території, створення спільних підприємств з метою підтримки комуністичного й прорадянського режимів у «країнах народної

демократії». Інвестиційні відносини між «країнами соціалістичного табору» здійснювалися в межах створеної в 1949 р. Ради економічної взаємодопомоги на основі двосторонніх міжнародних договорів, а з 1964 р. – також на багатосторонній основі в межах міжнародних фінансових організацій (Міжнародного банку економічної співпраці та Міжнародного інвестиційного банку). Інвестиційні відносини СРСР з капіталістичними на той час країнами почали розвиватися з 1958 р. і здійснювалися у формі міжнародних комерційних або фінансових кредитів. Так, якщо перші слугували фінансуванню Радянським Союзом поставок великого технологічного обладнання та машин, що мають тривалі терміни окупності, у «країни капіталістичного табору», то другі – надавалися Радянським Союзом і банками СРСР іноземним державам у вигляді грошових сум на поворотній і платній основі.

Особливість інвестиційної діяльності держави в радянський період полягала в тому, що, по-перше, держава виступала єдиним інвестором на власній території та за її межами; по-друге, Радянський Союз здійснював державні інвестиції опосередковано через спеціалізовані банки довгострокових вкладень; по-третє, державні фінансові інвестиції мали міжнародний характер у формі комерційних і фінансових кредитів «країнам соціалістичного й капіталістичного табору»; по-четверте, уперше на законодавчому рівні було визначено принципи суспільної та економічної ефективності державних інвестицій. Вищевказані особливості надають підстави виділити п'ятий етап розвитку інвестиційної діяльності держави (1917–1990 рр.).

Інвестиційна діяльність має свою законодавчу основу, яку становить інвестиційне законодавство, створене в незалежній Україні після прийняття 24 серпня 1991 р. Акту проголошення незалежності України. В інвестиційному законодавстві України домінує принцип рівності в регламентації прав вітчизняних та іноземних інвесторів, відповідно до якого

має формуватися система нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері інвестування.

Перш за все, хотілося би звернути увагу на поняття капітальних інвестицій, яке зустрічається впродовж усього цього підрозділу. Так, відповідно до Наказу Державного комітету статистики України «Про затвердження форми одноразового державного статистичного спостереження № 1-амортизація» від 15 грудня 2003 р. № 444, капітальні інвестиції включають інвестиції в основний капітал (основні засоби), в інші необоротні матеріальні активи; витрати, пов'язані з поліпшенням об'єкта, що призводить до збільшення майбутніх економічних вигод, первинно очікуваних від використання об'єкта й на суму яких збільшується первісна вартість основних засобів (капітальний ремонт будівель, споруд, машин та обладнання); інвестиції в необоротні нематеріальні активи, а також витрати на формування основного стада.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного стандарту № 3 “Оцінка цілісних майнових комплексів”» від 29 листопада 2006 р. № 1655, капітальні інвестиції – це інвестиції, що спрямовуються у будівництво, виготовлення, реконструкцію, модернізацію, придбання, створення необоротних активів (включаючи необоротні матеріальні активи, призначені для заміни діючих, і устаткування для здійснення монтажу), а також авансові платежі для фінансування капітального будівництва.

Відповідно до Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI, капітальні інвестиції – господарські операції, що передбачають придбання будинків, споруд, інших об'єктів нерухомої власності, інших основних засобів і нематеріальних активів, що підлягають амортизації відповідно до норм цього Кодексу [145].

На думку В. П. Нагребельного, існують дві групи нормативно-правових актів у сфері правового регулювання інвестиційної діяльності [122, с. 195]:

1) комплексні законодавчі та підзаконні акти, які мають універсальний характер і встановлюють основні принципи й загальні положення правового регулювання діяльності на території України вітчизняних і іноземних інвесторів;

2) предметні або рамкові законодавчі та підзаконні акти, які спеціально орієнтовані на регламентацію правового режиму інвестиційної діяльності чи її конкретних організаційних і правових форм, легалізованих в Україні.

Норми права, що регулюють суспільні відносини у сфері інвестування, набувають формального закріплення у відповідних нормативно-правових актах. Сукупність цих норм, зафіксованих у нормативно-правових актах відповідних органів державної влади, покликана регулювати сукупність складних суспільних відносин, що виникають у процесі інвестування.

Основу інвестиційного законодавства України становлять, безумовно, закони України. Водночас особливістю правового регулювання інвестиційної діяльності є те, що відносини регламентовані широкою системою підзаконних нормативно-правових актів.

Відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98, термін «законодавство», що вживається у частині третій ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в

межах їх повноважень та відповідно до Конституції України й законів України.

Термін «законодавство» включає всю систему нормативно-правових актів, які ухвалюють у встановленому законом порядку органи державної влади та місцевого самоврядування.

У рішенні Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) від 20 липня 2006 р. у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» зазначено, що, відповідно до прецедентної практики Суду, термін «встановленим законом» у ст. 6 Конвенції спрямований на гарантування того, що «судова гілка влади у демократичному суспільстві не залежить від органів виконавчої влади, але керується законом, що приймається парламентом» (рішення у справі «Занд проти Австрії» (*Zand v. Austria*)). У країнах з кодифікованим правом організація судової системи також не може бути віддана на розсуд судових органів, хоча це не означає, що суди не мають певної свободи для тлумачення відповідного національного законодавства. Фраза «встановленого законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», а й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. У своїх оцінках ЄСПЛ дійшов висновку, що не можна вважати судом, «встановленим законом», національний суд, що не мав юрисдикції судити деяких заявників, керуючись практикою, яка не мала регулювання законом.

На нашу думку, законодавство – це система нормативно-правових актів і міжнародних договорів України, яка має порядок їх прийняття, ієрархічно структурована від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили, взаємозалежна між актами однакової юридичної сили, які приймають суб'єкти владних повноважень, наділені Конституцією та іншими законами України відповідними повноваженнями [217, с. 27].

Крім того, термін «законодавство» досить часто зустрічається в різних нормативно-правових актах. У Конституції України вжито такі формулювання, як «національне законодавство України» (ст. 9),

«передбачено законодавством» (ст. 19), «іншим актом законодавства України» (ст. 118), «відповідно до чинного законодавства України (розділ XV «Перехідні положення») тощо.

Як слушно зауважує П. М. Рабінович, порівняно з іншими суміжними регуляторами законодавство має такі основні ознаки: а) відображає та конкретизує державні й суспільні інтереси, надаючи їм конкретного правового виразу: концентрує та відображає волю народу України в особі уповноважених ним органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих посадових осіб; б) ухвалюється виключно органами, які наділені нормотворчою компетенцією відповідно до Конституції та законів України; в) покликане регулювати максимально широке коло найбільш важливих, з погляду інтересів особи, суспільства та держави, суспільних відносин, що визначається обсягом і змістом компетенції органів, уповноважених їх видавати; г) як правило, характеризується визначеною процедурою прийняття та набрання чинності; г) основним елементом змісту є норми права, тобто встановлені нормотворчим органом правила поведінки учасників певного кола суспільних відносин, через визначення їх прав, обов'язків, гарантій та відповідальності; д) має письмову форму й містить реквізити та визначену внутрішню структуру; е) підлягає оприлюдненню; є) призначене для багаторазового використання; ж) має специфічну дію в часі, просторі та за колом осіб; з) обов'язкове до виконання на всій території України; і) закріплює підпорядкованість нормативно-правових актів між собою, їх ієрархію [187, с. 65].

Водночас О. М. Вінник визначає інвестиційне законодавство як сукупність нормативних актів, що регулюють інвестиційні відносини, щодо безпосереднього здійснення інвестиційної діяльності та щодо керівництва такою діяльністю [38, с. 41]. Оскільки, на думку науковця, інвестиційне законодавство є підсистемою господарського законодавства, то йому

притаманні риси, характерні як для законодавства загалом, так і для господарського законодавства зокрема [38, с. 41]:

– розгалуженість і велика кількість нормативних актів. Автор виділяє об'єктивні й суб'єктивні причини цієї розгалуженості. До об'єктивних належать складність відносин у сфері інвестиційної діяльності, динамізм інвестиційної діяльності та її правового регулювання, до суб'єктивних – недостатня увага до оптимізації інвестиційного законодавства з боку держави та численні експерименти у сфері інвестиційної діяльності, кожен з яких має своє правове забезпечення;

– наявність у системі інвестиційного законодавства значної кількості нормативних актів обмеженої сфери дії – відомчих і локальних;

– відсутність Інвестиційного кодексу. Але цю прогалину заповнює Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. Аналіз чинної правової бази та практики застосування інвестиційного законодавства свідчить про необхідність його подальшого вдосконалення шляхом систематизації й розробки на цій основі Інвестиційного кодексу України. У процесі систематизації інвестиційного законодавства мають бути сформовані такі юридичні моделі цієї діяльності, реалізація яких відповідає б загальним цілям ефективного правового регулювання економічних відносин. Моделювання відповідних юридичних форм, включаючи запропонований кодекс, спрямований на комплексне регулювання інвестиційних відносин, має передбачати й застосування адекватних юридичних засобів, що сприяли б поліпшенню інвестиційного клімату в Україні;

– наявність нормативних актів СРСР, які застосовують відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР». Наприклад, Правила про договори підряду на капітальне будівництво (затверджені постановою Ради Міністрів СРСР від 29 грудня 1987 р. № 1550);

– наявність дореформених нормативних актів, що значною частиною суперечать основним засадам правового регулювання в умовах запровадження ринкових відносин в економіку України.

Далі О. М. Вінник виділяє такі розділи інвестиційного законодавств: правовий режим іноземного інвестування; правове регулювання інвестування в процесі приватизації державного майна; корпоративна форма інвестування; правове регулювання інноваційної діяльності; правове регулювання лізингу; правове регулювання капітального будівництва; особливості інвестиційної діяльності в окремих галузях національного господарства; особливості здійснення інвестиційної діяльності в спеціальних (вільних) економічних зонах [38, с. 47].

На нашу ж думку, інвестиційне законодавство – це сукупність нормативно-правових актів України та міжнародних договорів, ратифікованих Україною, що регулюють суспільні відносини у сфері інвестиційної діяльності відповідних її суб'єктів (держава в особі її органів влади, суб'єкти господарювання, приватні інвестори) у частині зниження тиску на інвесторів, створення дієвих механізмів управління інвестиційною діяльністю, мотивації суб'єктів господарювання стосовно довгострокових вкладень, населення щодо вкладення коштів у розвиток економіки, забезпечення державних гарантій інвесторам, а також відповідної правової регламентації умов здійснення інвестиційної діяльності та вимог до неї, укладання угод між інвесторами й об'єктами інвестування для подальшого отримання доходів [29, с. 28].

Потрібно зауважити, що за часів незалежної України інвестиційне законодавство зазнало бурхливого розвитку. Одним з перших кроків щодо врегулювання відносин в інвестиційній сфері в Україні стало прийняття Верховною Радою України Законів України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10 вересня 1991 р. № 1540а-ХІІ та «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 1560-ХІІ.

Закон України «Про інвестиційну діяльність» визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Він спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвиток міжнародного економічного співробітництва та інтеграції [171].

Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» спрямований на захист інвестицій, прибутків, законних прав та інтересів іноземних інвесторів на території України. У ньому визначено правовий режим діяльності іноземних інвесторів та гарантії держави щодо здійснення інвестиційної діяльності на території України [170].

Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР врегульовує відносини щодо державних гарантій захисту іноземних інвестицій, державної реєстрації та контролю за здійсненням інвестицій, діяльності підприємств з іноземними інвестиціями, розгляду спорів тощо [180].

Закон України «Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження» від 17 лютого 2000 р. № 1457-III спрямований на захист конкуренції між суб'єктами підприємницької діяльності, створеними без залучення коштів або майна (майнових чи немайнових прав) іноземного походження, та суб'єктами підприємницької діяльності, створеними за участю іноземного капіталу, забезпечення державного захисту вітчизняного виробника та конституційних прав і свобод громадян України [155].

Закон України «Про інститути спільного інвестування (пайові та інвестиційні фонди)» від 15 березня 2001 р. № 2299-III спрямований на визначення правових та організаційних основ створення, діяльності й відповідальності суб'єктів спільного інвестування, особливості управління їх активами, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання активів,

особливості розміщення й обігу цінних паперів інститутів спільного інвестування, порядок та обсяг розкриття інформації інститутами спільного інвестування з метою залучення й ефективного розміщення фінансових ресурсів інвесторів тощо [172].

Існують також законодавчі акти, які встановлюють спеціальний правовий режим господарської діяльності у спеціальних (вільних) економічних зонах, регулюють спеціальні правові режими інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та в межах технологічних парків України. Зокрема, прийнято Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13 жовтня 1992 р. № 2673-ХІІ, який визначив порядок створення і ліквідації, механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з місцевими радами народних депутатів, органами виконавчої влади та іншими органами, а також Закони України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» від 24 грудня 1998 р. № 356-ХІV, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області» від 24 грудня 1998 р. № 357-ХІV, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області» від 15 липня 1999 р. № 970-ХІV, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області» від 3 грудня 1999 р. № 1276-ХІV, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова» від 11 травня 2000 р. № 1714-ІІІ, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області» від 5 квітня 2001 р. № 2354-ІІІ, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Шостки Сумської області» від 18 листопада 2003 р. № 1251-ІV, «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на

територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області» від 18 листопада 2003 р. № 1250-IV тощо.

Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16 липня 1999 р. № 991-XI визначає правові та економічні засади запровадження й функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності технологічних парків «Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка» (м. Київ), «Інститут електрозварювання імені Є. О. Патона» (м. Київ), «Інститут монокристалів» (м. Харків), «Вуглемаш» (м. Донецьк), «Інститут технічної теплофізики» (м. Київ), «Київська політехніка» (м. Київ), «Інтелектуальні інформаційні технології» (м. Київ), «Укрінфотех» (м. Київ), «Агротехнопарк» (м. Київ), «Еко-Україна» (м. Донецьк), «Наукові і навчальні прилади» (м. Суми), «Текстиль» (м. Херсон), «Ресурси Донбасу» (м. Донецьк), «Український мікробіологічний центр синтезу та новітніх технологій» (УМБІЦЕНТ) (м. Одеса), «Яворів» (Львівська область), «Машинобудівні технології» (м. Дніпропетровськ) [174].

Особливістю вітчизняного інвестиційного законодавства є те, що окремі аспекти в інвестиційній сфері, крім вищевказаних нормативно-правових актів, регулюють також норми господарського, податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, цивільного законодавства.

До такого законодавства потрібно віднести положення Податкового, Бюджетного, Господарського, Цивільного кодексів та Законів України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 р. № 40-IV, «Про фінансовий лізинг» від 16 грудня 1997 р. № 723/97-ВР, «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV, «Про угоди про розподіл продукції» 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV, «Про регулювання містобудівної діяльності» 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22 грудня 2006 р. № 525-V, «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV, «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»

від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР, «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 р. № 1576-ХІІ, «Про акціонерні товариства» від 17 вересня 2008 р. № 514-VI, «Про холдингові компанії в Україні» від 15 березня 2006 р. № 3528-IV, «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV, «Про транскордонне співробітництво» 24 червня 2004 р. № 1861-IV, «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 6 вересня 2012 р. № 5205-VI, «Про внесення змін до законів України щодо регулювання інвестиційної діяльності у сфері житлово-комунального господарства» від 23 лютого 2012 р. № 4218-VI, «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення оподаткування інвестиційної діяльності» від 7 жовтня 2014 р. № 1690-VII, «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів» від 7 квітня 2015 р. № 288-VIII, «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» від 9 квітня 2015 р. № 327-VIII, «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII, «Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” щодо державних інвестиційних проектів» від 23 березня 2017 р. № 1982-VIII.

А 3 жовтня 2018 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо інвестиційної привабливості будівництва об'єктів відновлюваної енергетики» № 2517-VIII.

Державне регулювання в інвестиційній сфері також здійснюється за допомогою значної кількості указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо. Серед них можна виділити такі: Указ Президента «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності» від 10 квітня 2006 р. № 300, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок державної

реєстрації іноземних інвестицій» від 7 серпня 1996 р. № 928; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації договорів (контрактів) про спільну інвестиційну діяльність за участю іноземного інвестора» від 30 січня 1997 р. № 112, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 рр.» від 28 грудня 2001 р. № 1801; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Програми “Інвестиційний імідж України”» від 17 серпня 2002 р. № 477; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків» від 1 серпня 2006 р. № 447, постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням інвестиційних програм у сферах теплопостачання, центрального водопостачання та водовідведення» від 1 жовтня 2014 р. № 552, Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання управління державними інвестиціями» від 22 липня 2015 р. № 571, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відбору інвестиційних проектів у вугільній галузі, для реалізації яких надається державна підтримка/допомога у формі державних гарантій» від 13 вересня 2017 р. № 742, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру інвестиційних проектів» від 27 грудня 2017 р. тощо.

Варто звернути увагу, що значну частину вітчизняного законодавства становлять міжнародні правові акти, учасником яких є Україна: багатосторонні міжнародні угоди, конвенції, які спрямовані як на захист іноземних інвестицій, так і на врегулювання інших питань. До таких документів можна віднести, зокрема, Конвенцію про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами від 18 травня 1965 р. (ратифіковано Законом України від 16 березня 2000 р. № 1547-III).

Крім того, в інвестиційній сфері діє велика кількість міжурядових угод про сприяння та взаємний захист інвестицій, які укладає уряд України

з урядами відповідних країн та які регулюють основні питання відносин сторін такого договору в галузі інвестиційної діяльності.

Аналіз стану правового регулювання в інвестиційній сфері України свідчить, що інвестиційне законодавство потребує подальшого вдосконалення, адже, незважаючи на розгалуженість нормативно-правових актів, говорити про цілісну й взаємоузгоджену систему законодавства наразі передчасно.

Національне законодавство у сфері регулювання інвестиційної діяльності нестабільне, нормативно-правова база зазнає постійних змін, оскільки в процесі її формування одні нормативно-правові акти приймають, інші – відміняють, або їх положення знаходять своє відображення в інших нормативно-правових актах.

Резюмуючи вищевикладене, можна зазначити, що з 1991 р. розпочався шостий етап розвитку інвестиційної діяльності держави, для якого характерні активна роль держави в створенні сприятливого інвестиційного клімату та здійсненні вкладень державних інвестицій в інфраструктуру; стимулювання приватних інвесторів шляхом надання їм державної фінансової підтримки на конкурсних засадах; орієнтація державних видатків на кінцевий результат, а також створення спеціалізованих державних фінансових інститутів розвитку.

Результати аналізу розвитку інвестиційної діяльності держави та її фінансово-правового регулювання надають змогу дійти висновку про тривалу історію існування цього інституту, яку можна поділити на шість етапів.

Перший етап (кінець XIII – середина XVII ст.) – виникнення інвестиційної діяльності держави як вкладення коштів державної скарбниці в державне майно з метою створення й збільшення його вартості. Поява цього інституту була зумовлена необхідністю більш ефективного та раціонального використання державних фондів коштів з метою отримання доходів для поповнення державної скарбниці, у зв'язку із чим ця діяльність набула яскраво вираженого фіскального характеру. Цьому етапу властиве

повне ототожнення державних капітальних інвестицій з капітальними інвестиціями князя, а також їх переважно невиробничий характер.

Другий етап (середина XVII ст. – середина XVIII ст.) зумовлений створенням перших у країні казенних мануфактур, фабрик і заводів з метою задоволення потреб держави, у зв'язку із чим державні інвестиції набули рис виробничого характеру, їх почали спрямовувати як на виробничі, так і на не виробничі потреби. До всього іншого, відокремлення з державної власності майна царя в 1565 р. привело до розмежування державних капітальних інвестицій та інвестицій коронованих осіб. Останні припинили бути державними інвестиціями в прямому значенні цього слова.

Третій етап (середина XVIII ст. – середина XIX ст.) ознаменований створенням у країні перших державних банків, у результаті чого держава отримала можливість здійснювати не лише державні капітальні інвестиції, а й фінансові вливання. При цьому останні держава могла здійснювати як безпосередньо, так і через спеціалізовані державні фінансові установи – банки (наприклад, надання банківських кредитів Державним позиковим банком або банком комерції).

Четвертий етап (середина XIX ст. – 1917 р.) пов'язаний зі становленням і розвитком перших концесій у царській Росії, зокрема у сфері залізничної інфраструктури. Метою інвестиційної діяльності держави цього періоду було стимулювання інвестиційної активності фізичних та юридичних осіб у сфері державного інвестування об'єктів концесійних угод на принципах державно-приватного партнерства.

Для п'ятого етапу (1917–1990 рр.) характерне централізоване фінансування державних капітальних інвестицій із загальнодержавного союзного бюджету й бюджетів союзних республік, що було зумовлено федеративною формою державного устрою Союзу РСР і авторитарними, адміністративно-командними методами управління економікою. Особливості інвестиційної діяльності держави в радянський період полягали в такому: по-перше, держава юридично та фактично виступала єдиним інвестором на

власній території й за її межами; по-друге, Радянський Союз здійснював державні інвестиції опосередковано через спеціалізовані банки довгострокових інвестицій; по-третє, державні інвестиції багато в чому мали міжнародний характер у формі комерційних та фінансових кредитів «країнам соціалістичного й капіталістичного табору»; по-четверте, уперше на законодавчому рівні було проголошено принципи суспільної й економічної ефективності державних капітальних інвестицій.

Шостий етап розвитку державної інвестиційної діяльності (1991 р. – наш час) пов'язаний з активною роллю держави у створенні сприятливого інвестиційного клімату та здійсненні державних інвестицій в інфраструктуру країни; стимулюванням приватних інвесторів шляхом надання їм державної фінансової підтримки на конкурсній основі; орієнтацією державних видатків на кінцевий результат, а також створенням спеціалізованих державних фінансових інститутів.

Становлення й розвиток інституту інвестиційної діяльності держави безпосередньо відбувалися в межах еволюційного розвитку законодавства про фінансування будівництв та об'єктів для державних потреб і законодавства про державний борг, де держава виступала безпосередньо кредитором. При цьому в дореволюційній Росії спеціального правового регулювання інвестиційної діяльності держави, по суті, не було. У радянський період воно здійснювалося нормами бюджетного законодавства про порядок розподілу й здійснення капітальних бюджетних видатків. При цьому капітальні видатки бюджетів були складовою загальних витрат, що забезпечували інвестиції в діючі або новостворювані юридичні особи відповідно до затвердженої інвестиційної програми, їх надавали як державні кредити на інвестиційні цілі юридичним особам, видатки на проведення капітального ремонту та інші видатки, при здійсненні яких створюється або збільшується державне майно.

1.2. Інвестиційна діяльність держави як вид її фінансової діяльності

Понятійно-категоріальний апарат юридичної науки має важливе значення не лише для пояснення тих чи інших юридичних процесів, явищ, вироблення загальних теоретичних висновків, узагальнюючих закономірностей функціонування окремих елементів системи права, а й для визначення основних векторів розвитку конкретних галузей права і юридичних інститутів. Немає винятків і для такої правової науки, що динамічно розвивається, як фінансове право.

У сучасному законодавстві України досить часто вживають терміни «державний інвестиційний проект», «бюджетні інвестиції», «державні інвестиційні ресурси», «державні капітальні інвестиції» без їх законодавчого визначення, встановлення відмінних рис кожного з них і розкриття механізму їх правового регулювання, за винятком бюджетних інвестицій. Подібний підхід може спричинити різні непорозуміння в правореалізаційній, тобто в правозастосовчій, практиці і, як наслідок, знизити ефективність інвестиційної діяльності держави як усередині країни, так і за її межами.

До середини 80-х рр. ХХ ст. термін «державні інвестиції» в радянській правовій та економічній літературі не вживали. Основною сферою його застосування були перекладні праці зарубіжних учених і дослідження у сфері капіталістичної економіки. Базовим поняттям державної інвестиційної діяльності було «капітальні інвестиції», під якими розуміли «витрати на створення нових, відновлення, реконструкцію та розширення діючих основних фондів виробничого (будівлі, машини, верстати, обладнання) і невиробничого призначення (школи, лікарні, театри, житлові будинки тощо), при цьому капітальні інвестиції повністю ототожнювали з

капітальними роботами, до складу яких не включали витрати на капітальний ремонт» [194, с. 289].

На сьогодні чинне законодавство України не містить законодавчого визначення поняття «державні інвестиції», обмежуючись Порядком визначення та застосування показників опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України, затвердженим наказом Держбуду України від 27 вересня 2005 р. № 174, який тлумачить державні інвестиції як кошти державного та місцевих бюджетів.

Не визначено також у законодавчому полі, зокрема в Бюджетному кодексі України, поняття бюджетних інвестицій як однієї з форм надання юридичним особам бюджетних коштів, вкладених в основний і оборотний капітал, з метою отримання доходів та розвитку стратегічних галузей національної економіки. Варто зауважити, що бюджетні інвестиції виділяють на безповоротній основі, на відміну від бюджетних кредитів, що надають на принципах зворотності. Бюджетні інвестиції належать до капітальних витрат, фінансуються з бюджету за наявності рішення центральних органів державної влади та місцевого самоврядування й за умови їх включення до цільової програми.

Більшість авторів вважають, що бюджетними інвестиціями є всі зведені капітальні видатки, які фінансуються з державного чи місцевих бюджетів [50, с. 90; 205, с. 44; 213, с. 230; 107, с. 99].

Відсутність у чинному законодавстві України нормативно визначеного поняття державних інвестицій породило в наукових колах різні дискусії із цього приводу. Перш ніж проаналізувати погляди вчених із цього питання, потрібно виділити такі вихідні положення, які стануть основою дослідження.

По-перше, інвестиції й державні інвестиції співвідносяться між собою як родове та видове поняття, при цьому ознаки, властиві родовому поняттю інвестицій, обов'язково виявляються у видових поняттях. По-друге, терміни «інвестиції» та «державні інвестиції» імплементовані в правову науку з

іншої галузі знань – економіки. У зв'язку із цим у ході їх вивчення неможливо ігнорувати економічне визначення, що лежить в їх основі.

В економічній літературі поняття «державні інвестиції» розкривають у трьох аспектах: через суб'єктів, які здійснюють вкладення інвестицій, як «вкладення, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємствами державної форми власності», через джерела вкладень інвестицій як «вкладення капіталу державних підприємств, а також коштів бюджетів різних рівнів»; через синтез наведених двох понять як «вкладення капіталу, що здійснюються центральними та місцевими органами влади за рахунок бюджетів, позикових коштів, а також вкладення, що здійснюються державними підприємствами за рахунок власних і позикових коштів» [8, с. 56; 66, с. 72; 205, с. 88].

Аналіз наведених понять свідчить про виділення в економічній літературі максимум двох ознак вкладень, що відрізняють державні інвестиції від інших видів, а цього недостатньо для розробки механізму їх правового регулювання. Крім того, державні інвестиції розкривають через процес, а не через об'єкт вкладення, що призводить до необґрунтованого ототожнення таких правових понять, як «інвестиції» й «інвестиційний процес», під яким потрібно розуміти не лише об'єкт вкладення та отримуваний додатковий економічний ефект, а й хід його здійснення, починаючи з моменту формування потреби в інвестиціях і закінчуючи отриманням додаткового економічного ефекту.

В економічних словниках та енциклопедіях визначення ознак державних інвестицій доповнено третьою складовою – метою вкладення (військові цілі, розвиток економіки та інфраструктури) [37, с. 554].

У наш час у науковій літературі існує три підходи до тлумачення економічної сутності інвестицій загалом і державних інвестицій зокрема, а саме: витратний, ресурсний і змішаний. Відповідно до витратного підходу, інвестиції являють собою витрати на відтворення основних фондів, їх

збільшення й удосконалення, а в основу ресурсного підходу покладено поняття інвестицій як фінансових коштів, призначених для відтворення основних фондів. Змішаний підхід синтезує перші два й розглядає інвестиції в єдності двох аспектів – витрат і ресурсів. Найбільш очевидно цей підхід представлений у праці Дж. Кейнса, на думку якого, інвестиції – це «частина доходу за певний період, яка не була використана для споживання,.. і поточний приріст цінності капітального майна в результаті виробничої діяльності цього періоду» [231, с. 120].

Це визначення надає змогу виділити два аспекти економічної сутності державних інвестицій: 1) державних ресурсів (активів, асигнувань), що підлягають розподілу на публічні цілі; 2) державних вкладень (використання державних ресурсів), що забезпечують створення й збільшення вартості державного майна.

Таким чином, цей підхід і названі вище ознаки державних інвестицій (суб'єкти, джерела й мета вкладень) повинні знайти своє відображення у формулюванні правової дефініції «інвестиції держави».

Разом з тим державні інвестиції – поняття не лише економічне, а й правове, усі підходи до розгляду якого умовно можна поділити на чотири групи.

Одна група вчених визначає державні інвестиції за допомогою суб'єктів, джерел і цілей державних вкладень, що є тотожним дефініціям, запропонованим економічною наукою [4, с. 182; 59, с. 11]. Друга – як державну власність, вкладену в інфраструктуру, яка включає в себе виробничу, соціально-побутову, культурну та інші сфери суспільного відтворення [19, с. 20; 57, с. 101]. Третя група авторів ототожнює державні інвестиції з позиками, кредитами, які одна держава (або група держав) надає іншій державі. Варто зауважити, що в цьому випадку відносини мають переважно міжнародно-правовий характер, виключаючи можливість держави виступати інвестором на власній території, що є не цілком обґрунтованим та не відповідає чинному законодавству України [26, с. 88;

62, с. 55]. Нарешті, четверта група науковців, поставивши знак рівності між державними й бюджетними інвестиціями, розуміє під останніми бюджетні кошти, витрачання яких передбачено в Законі про бюджет на відповідний рік для здійснення прямого або непрямого вкладання коштів в об'єкти підприємницької та (або) іншої діяльності з метою отримання доходів бюджетів і досягнення публічного соціально-економічного корисного ефекту [48, с. 90; 51, с. 37; 53, с. 16].

Однак, підхід, за якого не розмежовують державні й бюджетні інвестиції, не заслуговує на підтримку. Бюджетні інвестиції хоча і є вирішальними в складі державних інвестицій, однак, вони становлять їх частину, не охоплюючи всіх інвестицій держави. Інша частина інвестицій може бути здійснена за рахунок коштів державних бюджетних фондів, а також за рахунок коштів державних, комунальних підприємств, організацій, установ, одержуваних ними в результаті своєї діяльності.

Істотна різноманітність поглядів в економічній і юридичній літературі на поняття й сутність державних інвестицій, а також відсутність його нормативного визначення в законодавчих актах України зумовлюють необхідність аналізу та виявлення основних ознак цього фінансово-правового поняття.

Значення формування «поняття» в юриспруденції пов'язано з тим, що воно містить логічну квінтесенцію «юридичного тіла», саму сутність його, те, що становить його індивідуальність; у ньому повинна полягати вся сила тіла; усе, що відбувається на ньому й з ним, має використовуватися з його поняттям.

При цьому визначення поняття є, по суті, не першою дією: воно можливо як формальна редакція або концентрація здобутих результатів – лише після того, як дослідження тіла абсолютно закінчилося. Це зумовлює потребу виділити п'ять основних ознак державних інвестицій, які слугуватимуть основою їх аналізу: предмет інвестицій; об'єкти вкладень; державні суб'єкти вкладень; джерела інвестицій і цілі інвестицій.

У юридичній літературі сформувався певний цивілістичний підхід до предмета інвестицій: одні автори як такий предмет виділяють власність або об'єкти права власності [86], інші – об'єкти цивільних прав або права на об'єкти цивільного права [138, с. 88], треті – майно або матеріальні й нематеріальні цінності [131, с. 177].

Однак, ці тлумачення предмета інвестицій викликають заперечення. По-перше, предметом вкладення може бути не лише об'єкт, що перебуває виключно в державній, комунальній чи приватній власності, а й об'єкт, що належить суб'єкту на праві тимчасового володіння і (або) користування.

По-друге, що стосується об'єктів цивільних прав, то як їх основні ознаки як інвестицій вказано такі, що характеризують не самі об'єкти, які вкладаються, а об'єкти, в які такі вкладення здійснюються (об'єкти підприємницької діяльності), і мета цієї діяльності – отримання прибутку й досягнення іншого корисного ефекту.

У зв'язку із цим видається можливим зробити висновок, що об'єкти цивільних прав стають інвестиціями не від володіння ними будь-якими специфічними ознаками, а тільки на підставі їх вкладення в об'єкти певної діяльності, що свідчить як про неможливість пізнання суті інвестицій, так і про проблематичність застосування цього поняття на практиці.

По-третє, обмеження кола об'єктів майна, що вкладаються, або матеріальних і нематеріальних цінностей не відповідає ні економічному змісту інвестицій, ні їх нормативному визначенню в Законі України «Про інвестиційну діяльність», що здійснюється у вигляді капітальних вкладень, оскільки виключає можливість вкладення інших прав, що мають грошову оцінку.

Це призводить до необхідності в основу предмета державних інвестицій покласти поняття «активи», які в міжнародних стандартах фінансової звітності визначено як ресурси і майно, що контролюються організацією в результаті операцій і подій минулих періодів, від яких вона очікує економічні вигоди в майбутньому.

Поняття «активи» включає в себе всі види майна й прав, що цілком охоплює предмет інвестицій, вказаний у Законі України «Про інвестиційну діяльність», що здійснюється у вигляді капітальних вкладень. До всього іншого, зміст поняття «державні інвестиції» можна розкрити за допомогою загальних ознак, а не шляхом безпосереднього перерахування предметів, явищ, ситуацій, позначених цими поняттями, складання вичерпного переліку яких завжди є проблематичним.

Варто зауважити, що в бюджетному законодавстві та законодавстві про бухгалтерський облік сам термін «активи» не розкрито достатньою мірою. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 р. № 996-XIV, активи – ресурси, контрольовані підприємством у результаті минулих подій, використання яких, як очікується, приведе до отримання економічних вигод у майбутньому. Тоді як три види активів *матеріальні* (нерухоме майно, основні засоби), *нематеріальні* та *фінансові* отримали належне правове регулювання. Зокрема, відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 12 жовтня 2010 р. № 1202 «Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 “Нематеріальні активи”», нематеріальний актив – немонетарний актив, який не має матеріальної форми та може бути ідентифікований.

Нематеріальними активами можуть бути право власності на результати інтелектуальної діяльності, зокрема промислової власності, а також інші аналогічні права, визнані об’єктом права власності (інтелектуальної власності), право користування майном та майновими правами платника податку в установленому законодавством порядку, у тому числі набуті в установленому законодавством порядку права користування природними ресурсами, майном та майновими правами.

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 13 “Фінансові інструменти”» від 30 листопада 2001 р. № 559, фінансовий актив – це:

- а) грошові кошти та їх еквіваленти;
- б) контракт, що надає право отримати грошові кошти або інший фінансовий актив від іншого підприємства;
- в) контракт, що надає право обмінятися фінансовими інструментами з іншим підприємством на потенційно вигідних умовах;
- г) інструмент власного капіталу іншого підприємства.

Фінансові інвестиції – це активи, які утримуються підприємством з метою збільшення прибутку (відсотків, дивідендів тощо), зростання вартості капіталу або інших вигод для інвестора.

Отже, фінансовими активами можуть бути грошові кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу.

Порівняння визначення термінів і складу активів, передбачених для організацій, з одного боку, і держави та територіальних громад – з іншого, свідчить про їх практичну ідентичність, у зв'язку із цим видається можливим застосовувати положення законодавства про бухгалтерський облік у частині, що стосується активів, до публічних утворень.

Отже, вищевикладене дає підстави для висновку про те, що в основу формування предмета інвестицій як ознаки поняття «державні інвестиції» має бути покладено не визначення «активи», а їх класифікація на три види в тому значенні, якого їм надає відповідне бюджетне та бухгалтерське законодавство. **Тобто предметом державних інвестицій є матеріальні, нематеріальні й фінансові активи.**

Другою важливою ознакою державних інвестицій є об'єкт вкладень, до тлумачення поняття якого також не існує однозначного підходу ні в нормативно-правових актах, ні в науковій літературі. Чинне законодавство України серед об'єктів вкладень інвестицій загалом і державних інвестицій зокрема називає різні об'єкти:

- а) об'єкти підприємницької та (або) іншої діяльності;**
- б) об'єкти підприємницької діяльності;**
- в) різні об'єкти діяльності;**

г) об'єкти інвестиційної діяльності;

д) інвестиційні проекти з розширення, реконструкції, модернізації та створення нових виробничих потужностей;

е) об'єкти, що знаходяться на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Зупинимося на дослідженні кожного об'єкта окремо. Обмеження об'єктів вкладень інвестицій виключно певним видом власності (вищевикладений пункт «е») не відповідає конституційному принципу рівності всіх форм власності. У пункті «д» законодавець, ототожнюючи об'єкти вкладання інвестицій з об'єктами капітальних інвестицій, не враховує об'єктів фінансових інвестицій, що не відповідає не лише загальним положенням економічної теорії, а й інвестиційному законодавству, аналіз якого надає змогу дійти висновку про необхідність розмежування інвестицій залежно від об'єктів вкладання на капітальні та фінансові інвестиції. У пункті «г» необґрунтовано поставлено знак рівності між об'єктами вкладень інвестицій та об'єктами інвестиційної діяльності.

Розгляд перших трьох видів об'єктів вкладання інвестицій свідчить про те, що в нормативно-правових актах зроблено акцент переважно на об'єктах, що належать до підприємницької діяльності. Однак таку позицію законодавця не підтримує, зокрема, А. А. Пересада, який вважає, що інвестиції можуть бути спрямовані й в інші об'єкти, при цьому нерідко мають значно більшу суспільну та державну значущість [141, с. 101]. Видається очевидним, що поняття «інвестиції» є першочергово економічною категорією, однією з істотних ознак якої є економічний ефект діяльності, пов'язаної з вкладанням інвестицій. Зазначену ознаку потрібно враховувати й у правовому понятті інвестицій, оскільки для того, щоб забезпечити логічну правильність запозичення правом понятійного апарату інших наук, необхідно дотриматися вимоги запозичення поняття з тим терміном і значенням, яке надає йому відповідна сфера знань.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що інвестиції можуть бути вкладені не в абсолютно будь-яку діяльність, а тільки в ту, яка дає відповідний економічний ефект (підприємницька або інша економічна діяльність), тобто в результаті діяльності повинна відбутися або кількісна, або якісна зміна предмета інвестицій.

У юридичній літературі висловлюють обґрунтовану думку про те, що інвестиції є вкладанням капіталу в підприємницьку та іншу економічну діяльність, а не в її об'єкт [129, с. 81]. Визнаючи цю позицію, потрібно зауважити, що об'єктом вкладання інвестицій можуть бути як будь-який з об'єктів діяльності, так і будь-яка діяльність, тому що будь-яке явище, яке відчуває на собі вплив з боку іншого явища, є об'єктом останнього.

Однак, щодо об'єкта вкладання інвестицій, то в основу його визначення має бути покладена саме діяльність, а не її результат, бо в останньому випадку потрібно говорити не про інвестиції, а про заощадження, які являють собою «відкладене споживання», що не використовується у визначенні національного продукту в майбутньому. При цьому об'єктом вкладання інвестицій варто визнати, як уже зазначалося, не будь-яку діяльність, а лише економічну, поняття й класифікація якої відображені в КВЕДі, затвердженому наказом Держстандарту України від 11 жовтня 2010 р. № 457, а підприємницьку діяльність розглядати як складову економічної.

Резюмуючи вищевикладене, відзначимо, що об'єктом вкладання інвестицій загалом і державних інвестицій зокрема є виключно економічна діяльність відповідно до Класифікації видів економічної діяльності.

Третьою суттєвою ознакою державних інвестицій є державні суб'єкти вкладень. В економічній та юридичній літературі існує відносна єдність поглядів на перелік суб'єктів державного інвестування: це Україна; адміністративно-територіальні одиниці; органи державної влади, що діють як від імені держави в цілому, так і від свого імені; державні підприємства, організації та установи.

Однак, цей список потрібно доповнити ще одним видом – державною корпорацією, яка, з одного боку, акумулює в створюваних нею фондах певне майно, передане їй державою для використання в конкретних цілях, а з іншого – виступає спеціально створеним державою органом управління грошовими фондами, що мають строго цільову, соціальну спрямованість [216, с. 119].

У зв'язку із цим вкладання державних корпорацій потрібно розглядати як державні інвестиції. Незважаючи на те, що майно, передане державній корпорації Україною в особі відповідних органів державної влади, є власністю державної корпорації, воно фактично перебуває під контролем і управлінням держави. Між державою й державною корпорацією виникають відносини «опіки, спостереження, контролю», які полягають у можливості формування органів управління юридичної особи публічного права органами державної влади і, як правило, з числа державних службовців.

Відбувається це таким чином. Органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати управління державними корпоративними правами, визначають представника, відповідального за управління державними корпоративними правами, з числа працівників їх центральних апаратів або підвідомчих їм органів. Контроль за діяльністю своїх представників відповідні органи виконавчої влади здійснюють через прийняття від них звітів про результати їх діяльності та діяльності акціонерного товариства. Органи виконавчої влади проводять аналіз діяльності товариства й ефективності виконання функцій представником, готують пропозиції щодо подальшого функціонування товариства й умов управління та інформують вищі органи. Уповноважені особи виконують функції з управління корпоративними правами держави на основі договору доручення, який вони укладають з уповноваженими органами управління або Фондом державного майна України.

Передача корпоративних прав держави в управління уповноваженим особам здійснюється з дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції.

Корпоративні права держави, передані уповноваженим особам в управління, не можуть бути відчужені з державної власності без дозволу Кабінету Міністрів України. На них не може бути звернено стягнення за зобов'язаннями уповноваженої особи. Стосовно них не можуть вчинятися дії, наслідком яких може бути відчуження цих корпоративних прав з державної власності. Відчуження корпоративних прав держави здійснюється відповідно до законодавства з питань приватизації.

Уповноважена особа здійснює функції з управління корпоративними правами держави шляхом реалізації прав акціонера (учасника) господарського товариства в межах повноважень, які надають зазначені корпоративні права держави, що передані цій особі в управління на підставі договору доручення.

Визначення уповноважених осіб відбувається на конкурсних засадах. Ініціатором проведення такого конкурсу може бути Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, уповноважені органи управління, а також юридичні та фізичні особи, які можуть претендувати на виконання функцій з управління корпоративними правами держави. Критерієм визначення переможця конкурсу є фінансово-економічні показники діяльності господарського товариства, які повинні бути досягнуті шляхом реалізації запропонованої претендентом програми управління (програми розвитку).

Характерно, що фінансову та інвестиційну політику державних корпорацій реалізують не самі корпорації, а Уряд України. При цьому органи державної влади можуть делегувати корпораціям публічні повноваження у сферах реалізації державних цільових інвестиційних програм, спрямованих на забезпечення соціально-пріоритетних потреб суспільства та держави.

Враховуючи вищевикладене, державні інвестиції можуть здійснюватися не лише Україна, адміністративно-територіальні одиниці, органи державної влади, державні підприємства, організації, установи, а й державні корпорації. При цьому «державні суб'єкти» можуть здійснювати державні інвестиції як безпосередньо, так і із залученням спеціалізованих фінансових організацій (керуючих компаній).

Четвертою важливою ознакою державних інвестицій виступають їх джерела, до складу яких належать кошти державного бюджету, а також власні й позикові кошти державних підприємств, організацій і установ. Однак, з виокремленням додаткового «державного суб'єкта інвестицій» потрібно наведений список джерел державних інвестицій доповнити коштами державних корпорацій.

При здійсненні вкладань інвестицій держава має різні цілі, пов'язані із задоволенням публічних інтересів суспільства. Аналіз чинного законодавства України надає змогу виділити три підходи до цілей інвестицій загалом і державних інвестицій зокрема. Так, в одних нормативно-правових актах мета вкладання інвестицій пов'язана або з отриманням прибутку (доходу), або з досягненням соціального ефекту, в інших – мета отримання прибутку обов'язково повинна супроводжуватися досягненням іншого економічного й соціального ефекту, в третіх – передбачено можливість вкладання інвестицій або з досягненням двох перерахованих вище цілей одночасно, або окремо. На думку Ю. В. Оніщик, держава здійснює вкладання як з метою отримання доходу, так і в інших цілях, спрямованих на досягнення соціально корисного ефекту [130, с. 422]. Погоджуючись із цією позицією, зауважимо, що інвестиції завжди мають на меті досягнення економічного ефекту у вигляді отримання прибутку (доходу). Це економічна сутність інвестицій, з якою необхідно рахуватися; без такої мети немає сенсу говорити про інвестиції.

Тому до Бюджетного кодексу України потрібно внести зміни, а саме ввести поняття державних інвестицій та прямо закріпити економічну мету

державних інвестицій, яка полягатиме в створенні або збільшенні вартості державного майна [218, с. 98].

При цьому варто зазначити, що отримання додаткової економічної вигоди в ряді операцій з коштами бюджетів не може бути метою фінансової діяльності держави. Ще в дореволюційній юридичній літературі була висловлена думка про те, що державне господарство не має на меті отримання доходу. Воно має вищі цілі, а не лише матеріальні, – розвиток народного добробуту, і за загальним правилом при конфлікті інтересів приватних осіб з інтересами народного добробуту, перші поступаються другим.

Варто наголосити, що інвестиційна діяльність держави є видом її фінансової діяльності. Зокрема, Д. М. Веприняк та А. Ю. Нашинець-Наумова вважають, що фінансовою діяльністю є здійснення функцій держави з планомірного створення, розподілу й використання грошових фондів для забезпечення соціально-економічного розвитку [35, с. 52].

Водночас І. М. Пахомов стверджує, що фінансова є однією з найбільш важливих сфер діяльності держави, яка виявляється у відносинах, регламентованих законодавством України. Крім того, фінансова діяльність держави – це здійснення нею функцій з планомірного утворення, розподілу й використання фінансових ресурсів з метою реалізації завдань соціально-економічного розвитку, забезпечення обороноздатності та безпеки держави [137, с. 32].

На думку А. О. Монаєнка, фінансова діяльність держави є складовою управлінської діяльності держави. Фінансова діяльність в умовах ринкової економіки має супроводжуватися не лише розвитком кредитних відносин, а й підвищенням дієвості всіх ланок фінансової системи країни. Фінансове планування має спиратися на ринковий механізм обміну товарами й послугами, визнання витрат на їх виробництво суспільно необхідними на основі закону попиту та пропозиції. Така основа вимагає посилення прогнозування мобілізації й використання фінансових ресурсів у певних

напрямах на тривалий період, а також річне фінансове планування [118, с. 163].

Крім того, згідно з позицією А. О. Монаска, основні організаційно-правові особливості фінансової діяльності полягають у такому [118, с. 165]:

1. Від інших сфер діяльності держави вона відрізняється міжгалузевим змістом, оскільки акумуляція й розподіл фінансових ресурсів зачіпають усі галузі та сфери державного управління. Крім того, у процесі фінансової діяльності держава контролює роботу органів влади й управління, а також підприємств, організацій, установ з реалізації їх завдань.

2. Здійснення державою фінансових функцій проходить у вигляді діяльності представницьких і виконавчих органів державної влади. Наприклад, бюджетні кошти за основними напрямками життєдіяльності держави або місцевих органів державної влади розподіляються представницькими органами, тобто Верховною Радою України, а фінансові ресурси всередині галузей національного господарства – у порядку державного управління органами виконавчої влади.

3. Сфера фінансової діяльності належить до відання як органів державної влади, місцевих органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Як слушно зауважує А. О. Монаско, фінансова діяльність будь-якої держави є процесом збирання, розподілу (перерозподілу) і використання грошових коштів, що забезпечують практичне виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування. Фінансова діяльність викликана об'єктивною необхідністю розподілу та перерозподілу в грошовій формі національного доходу. Це перша об'єктивна умова існування фінансової діяльності. Кошти спрямовуються державою в галузі економіки, соціальну й інші сфери з урахуванням пріоритетності заходів, що фінансуються [118, с. 166].

За допомогою фінансової діяльності створюється матеріальна основа, необхідна для функціонування всіх органів державної влади й управління, органів місцевого самоврядування, забезпечення обороноздатності та безпеки країни.

Тому, переконаний А. О. Монаєнко, фінансова діяльність є не лише видом управлінської діяльності держави, а й складовою механізму соціального управління. Фінансову діяльність держави можна розглядати як особливу галузь управління, спеціальним завданням якої є мобілізація коштів для всіх сфер її діяльності. Це виявляється в тому, що акумульовані в її ході фінансові ресурси спрямовують у галузі економіки, соціальну та інші сфери з урахуванням пріоритетності заходів, що фінансуються. При цьому держава й органи місцевого самоврядування беруть на себе забезпечення тих необхідних суспільних послуг, які не можуть бути предметом приватного фінансування [118, с. 168].

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що для мета отримання прибутку має бути для держави виключно засобом досягнення її основних цілей.

Аналіз наукової думки та чинного законодавства України надає змогу сформулювати кілька груп публічних цілей, відповідно до яких здійснюється вкладання державних інвестицій: а) соціально-економічний розвиток держави та її адміністративно-територіальних одиниць, що має загальнодержавне або загальнорегіональне значення; б) створення й розвиток елементів інноваційної системи; в) стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту за рахунок входження в нього держави; г) інші публічні цілі залежно від етапів розвитку інвестиційної діяльності держави.

При цьому, як уже було вказано вище, публічні цілі є первинними щодо економічних. Так, наприклад, Державна казначейська служба України, розміщуючи вільні кошти державного бюджету на депозитах комерційних банків в умовах світової фінансової кризи, має публічну мету –

підвищення ліквідності банківського сектору, поступаючись місцем економічній меті – отримання доходу від депозиту, оскільки розмір останнього не покриває існуючого рівня інфляції.

Дослідивши всі істотні ознаки державних інвестицій, можна запропонувати таке визначення цього поняття: державні інвестиції – це матеріальні, нематеріальні й фінансові активи, що вкладаються безпосередньо або із залученням спеціалізованих фінансових установ Україною в особі її органів державної влади, які діють як від імені держави в цілому, так і від свого імені, а також державними підприємствами, організаціями, установами й державними корпораціями, за рахунок коштів відповідно державного бюджету, а також власних і позикових коштів державних підприємств, організацій, установ і державних корпорацій в економічну діяльність з метою соціально-економічного розвитку України, її адміністративно-територіальних одиниць у частині створення та розвитку інфраструктури (у тому числі соціальної), що має загальнодержавне або загальнорегіональне значення; створення та розвитку елементів інноваційної системи; стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню до нього держави й досягненню інших публічних цілей через створення, збереження та збільшення вартості державного майна [216, с. 116].

Запропоноване поняття узагальнює всі аспекти уже наявних доктринальних визначень державних інвестицій, воно вносить змістовні корективи у сформовані уявлення про державні інвестиції й здатне послужити кроком до пізнання їх суті.

Державним інвестиціям як фінансово-правовій категорії властиві розвивальна, стимулююча й інформаційна функції, у яких виражається їх соціально-економічна роль, тобто призначення в житті суспільства та держави. За допомогою інвестицій держава вкладає капітал у розвиток ключових галузей національної економіки та соціальної сфери, що мають

загальнонаціональне значення, але які внаслідок високої капіталомісткості, підвищених ризиків і віддаленого економічного ефекту часто є малопривабливими, а часом і просто нереальними для приватного підприємництва (розвивальна функція); спонукає суб'єктів економічної діяльності здійснювати інвестиційну діяльність для задоволення власного й суспільного інтересу (стимулююча функція), а також інформує інвесторів про основні вектори розвитку національної економіки на відповідній території, що надає певної стабільності й прозорості інвестиційно-правовій політиці держави (інформаційна функція).

Поняття «державні інвестиції» потрібно відрізнити від інших понять фінансового права, що мають схожі ознаки з вкладанням капіталу, виходячи з правових ознак, порядку надання та правових наслідків.

Бюджетні асигнування у формі дотацій і субвенцій, на відміну від державних інвестицій, належать до поточних витрат бюджету, мають безповоротний характер, спрямовані на матеріальну підтримку відповідної юридичної особи або бюджету бюджетної системи, набуваючи тим самим рис компенсаційного або стимулюючого характеру. Ці види асигнувань не спрямовані на створення й збільшення вартості державного майна, у зв'язку із цим держава не набуває на нього речових прав. Дотації, субвенції та субсидії мають свій власний розроблений механізм фінансово-правового регулювання.

Специфічні ознаки державних інвестицій надають змогу відмежувати цей інститут від державних гарантій. Особливість останніх полягає в тому, що вони не виступають джерелом фінансування державної діяльності, а виконують фактично забезпечувальну функцію, мають імовірнісний характер виникнення відносин і є різновидом боргових зобов'язань держави. Ці риси не властиві державним інвестиціям.

Державні інвестиції потрібно відрізнити від інвестиційного податкового кредиту, оскільки метою останнього є інноваційний розвиток економіки або виконання організаціями ряду важливих соціально-

економічних завдань, які не мають високої фінансової рентабельності, тоді як при вкладанні інвестицій держава має на меті створення й збільшення вартості державного майна. До всього іншого, при інвестиційному податковому кредиті відбувається вкладення власних коштів платника податків, а при державних інвестиціях – виключно державних активів.

Розглядаючи співвідношення понять «державні інвестиції», «бюджетні кредити» й «бюджетні інвестиції», потрібно зазначити, що останні входять до складу державних інвестицій нарівні з іншими коштами, які надходять від державних позабюджетних фондів, державних підприємств, організацій, установ і державних корпорацій. Бюджетні кредити являють собою різновид державних фінансових вкладень, що виділяються в структурі державних інвестицій залежно від об'єктів вкладень активів. Таким чином, державні інвестиції, бюджетні інвестиції та бюджетний кредит співвідносяться між собою як родове, видове й підвидового поняття.

Необхідність використання державою інвестицій для виконання своїх публічних функцій і вирішення завдань зумовила здійснення нею специфічної, а саме інвестиційної діяльності. Термін «інвестиційна діяльність держави» часто зустрічається як у нормативно-правових актах України, так і в науковій літературі. Водночас питання про сутність і зміст цього явища є відкритим і потребує подальшого дослідження.

У радянський період інвестиційну діяльність держави ототожнювали з фінансуванням капітальних інвестицій, під яким розуміли діяльність органів державної влади, засновану на правових нормах, з визначення джерел покриття прямих витрат на створення нових, розширення, реконструкцію й переозброєння діючих основних фондів, їх планування, мобілізацію, нормування витрат, витрачання та найсуворіший контроль за їх використанням.

Чинне законодавство України не містить визначення поняття «інвестиційна діяльність держави», обмежуючись лише терміном

«інвестиційна діяльність», яку в Законі України «Про інвестиційну діяльність» розкрито як сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій.

У науковій літературі також відсутня єдність поглядів на зміст поняття «державна інвестиційна діяльність». Так, одні дослідники під нею розуміють діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади, спрямовану на вкладення бюджетних коштів в основний капітал (основні засоби) діючих і новостворюваних юридичних осіб, зокрема витрати на нове будівництво, розширення, реконструкцію й технічне переоснащення діючих виробництв, придбання машин, обладнання, інструменту, інвентарю, проектні роботи та інші витрати з метою отримання в подальшому прибутку й іншого суспільно корисного ефекту [113, с. 58].

Інші дослідники тлумачать державну інвестиційну діяльність як дії, спрямовані інвестором-державою на настання події, з якою пов'язана можливість отримання доходу від передачі майна або досягнення іншої соціально корисної мети [106, с. 144].

Треті дослідники розуміють державну інвестиційну діяльність як різновид державної бюджетної діяльності, що полягає в розподілі й використанні бюджетних коштів, витрачання яких передбачено в законі про бюджет на відповідний рік, у формі фінансування прямих і непрямих капітальних інвестицій, в об'єкти підприємницької та (або) іншої діяльності з метою отримання доходів бюджетів і (або) досягнення публічного соціально економічного корисного ефекту [98].

Однак, згадані визначення викликають ряд заперечень у частині, що стосується органів влади, які здійснюють державне інвестування, предмета вкладень державних інвестицій, об'єктів інвестиційної діяльності тощо. У зв'язку із цим доцільно з'ясувати суттєві ознаки державної інвестиційної діяльності як виду фінансової діяльності держави на основі аналізу норм чинного законодавства України й наукової літератури.

По-перше, як було вказано вище, в основі поняття «державні інвестиції» лежать два підходи до розуміння його економічної сутності – ресурсний і витратний, що надає змогу характеризувати інвестиційну діяльність держави як спрямовану на розподіл і вкладення державних інвестицій. При цьому вкладення державних інвестицій є окремим випадком використання грошових фондів держави.

По-друге, при здійсненні інвестиційної діяльності держава має публічні цілі (соціально-економічний розвиток України та її адміністративно-територіальних одиниць; створення й розвиток елементів інноваційної системи; стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню до нього держави тощо), яких при цьому досягають за допомогою економічних цілей у вигляді створення й збільшення вартості державного майна.

По-третє, держава не бере участі в діяльності, яка дає або повинна давати дохід, оскільки при публічному управлінні майном вона фізично і юридично відсторонена від нього та не здійснює тріади повноважень, надавши їх іншій особі. Держава має право отримувати дохід не на підставі факту участі в його створенні, що відбувається у випадку з підприємцем, а на підставі наявності відповідних правовідносин між нею й організатором інвестування. Ця ознака надає змогу вважати державною інвестиційною діяльністю виключно вкладання державних інвестицій без здійснення практичних дій з їх реалізації.

По-четверте, інвестиційна діяльність держави пов'язана з інвестиційним ризиком, який виражається в невизначеності розміру винагороди за вкладені інвестиції, а також у відсутності гарантій – чи надійде взагалі винагорода.

По-п'яте, інвестиційна діяльність держави є систематичним вкладанням інвестицій (інвестування), оскільки діяльність – це сукупність окремих дій, періодично здійснюваних будь-яким суб'єктом.

Розглянувши всі істотні ознаки державної інвестиційної діяльності, можна сформулювати її визначення: **інвестиційна діяльність держави – це здійснення нею функцій з планомірного розподілу та вкладення державних інвестицій у діяльність публічно-правового утворення (держави, адміністративно-територіальної одиниці) або приватної особи в публічних цілях за допомогою створення, збереження й збільшення вартості державного майна [216, с. 118].**

Особливостями інвестиційної діяльності держави є її спрямованість на потреби суспільства та публічний характер, зумовлений об'єктивною необхідністю вкладення частини національного доходу в об'єкти нового будівництва, розширення, реконструкцію й технічне переозброєння діючих підприємств з метою збільшення ВВП, темпів економічного зростання, обсягу інвестицій приватного сектору; непрямого впливу на зайнятість і продуктивність праці приватного сектору в довгостроковому періоді, а також вирішення інших соціальних завдань. Ця діяльність являє собою складне, багатопланове явище.

З одного боку, вона виступає як діяльність з управління державними інвестиціями, з іншого – сама є об'єктом управлінського впливу. Однак, участь держави в інвестиційній діяльності має об'єктивні межі. Ці межі, з одного боку, зумовлені реальними фінансовими можливостями публічно-територіальних утворень, а з іншого – тим, що зростання присутності держави в економіці має сприяти притоку приватних інвестицій, а не їх витісненню.

На сьогодні в науковій літературі висловлено думку, згідно з якою інвестиційна діяльність держави є різновидом фінансової діяльності, що свідчить про її фінансово-правовий характер. Погоджуючись з такою позицією, наведемо додаткові аргументи.

Характерні риси фінансової діяльності держави знаходять своє відображення в інвестиційній діяльності.

1. Ознака фінансової діяльності держави – обов'язкова участь публічно-правового утворення (у тому числі в особі його уповноважених органів) – стосовно державної інвестиційної діяльності виявляється в тому, що держава, як учасник інвестиційної діяльності, виступаючи як інвестор, одночасно здійснює свою владну діяльність у межах державної території й організовує свою законодавчу, виконавчу та судову владу шляхом прийняття правових приписів.

2. Фінансова діяльність держави виявляється в акумулюванні, розподілі та використанні державних і місцевих грошових фондів коштів. Ця ознака притаманна й інвестиційній діяльності держави, оскільки державні інвестиції в економічному аспекті являють собою сукупність державних ресурсів (активів, асигнувань), які підлягають розподілу на публічні цілі, і державних інвестицій (використання державних ресурсів), що забезпечують створення й збільшення вартості державного майна.

3. Цільова спрямованість інвестиційної діяльності держави надає змогу зробити висновок про публічний характер її цілей, що мають також економічні та соціальні риси (державні інвестиції завжди спрямовані на соціально-економічний і науково-технічний розвиток держави).

4. Відносини, що виникають у результаті державної інвестиційної діяльності, як і при фінансовій, належать до різновиду майнових, оскільки складаються з приводу розподілу й вкладення державних інвестицій (грошових фондів коштів).

5. У фінансово-правовому регулюванні інвестиційної діяльності держави переважно використовують імперативний метод фінансового права, заснований на владних приписах учасників інвестиційних відносин за участю державних органів влади.

6. Інвестиційній діяльності держави притаманний фінансовий контроль за дотриманням законності й доцільності дій у сфері реалізації інвестиційних проектів, що фінансуються повністю або частково за рахунок

коштів державного бюджету, а також за достовірністю їх кошторисної вартості.

Резюмуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що інвестиційній діяльності держави притаманні основні ознаки фінансової діяльності, що зумовлює можливість її характеристики як складової механізму соціального управління, спрямованого на задоволення публічних інтересів, і свідчить про можливість її регулювання нормами фінансового права.

Зміст інвестиційної діяльності держави, так само як і фінансової системи, виражається в численних та різноманітних функціях, які діють у двох напрямках: розподіл і вкладання державних інвестицій.

Варто зауважити, що грошові фонди коштів набувають статусу державних інвестицій не на стадії виконання бюджету, а на етапі розподілу цих фондів, бо вже на цій стадії можна визначити характер здійснених з вкладання активів дій, що надає змогу відмежувати інвестиційні відносини від неінвестиційних.

Інвестиційна діяльність держави є динамічною системою й у всьому своєму різноманітті проявів здійснюється різними методами, зумовленими її цільовим призначенням, завданнями та функціями. Під методами інвестиційної діяльності розуміють ті конкретні прийоми й способи, за допомогою яких держава здійснює розподіл і вкладання державних інвестицій.

У науці фінансового права обґрунтовано два основні методи розподілу грошових фондів: фінансування, тобто безповоротне й безоплатне їх надання, і кредитування, що означає виділення коштів на засадах оплатності та поворотності, які можуть бути застосовані також і до державних інвестицій.

Метод безповоротного та безоплатного надання державних інвестицій застосовують тільки до фінансування трансфертів, а також будівництва об'єктів, що призначені для державних потреб. В інших випадках

використовують метод кредитування (вкладання державних інвестицій у статутні капітали юридичних осіб публічного права; розміщення бюджетних коштів на банківських депозитах і передача їх у довірче управління).

Вирішення ж завдань з вкладання державних інвестицій, на думку автора, можливе на основі методів чистих витрат. Метод чистих витрат являє собою вкладання державних інвестицій виключно тільки в соціальних цілях, тобто економічний ефект від цих вкладень буде не прямим, а опосередкованим у вигляді зростання обсягів валового внутрішнього продукту, збільшення податкових надходжень, скорочення бюджетних видатків, вирівнювання бюджетної забезпеченості тощо. Цей метод застосовують при фінансуванні будівництва об'єктів для державних потреб невиробничого призначення (будівлі, школи, лікарні, театри тощо).

Для методу вкладання характерне надання державою інвестицій з ініціативи самого організатора інвестування, а не держави, у результаті чого доходи від подібних вкладень лише частково покривають витрати на їх здійснення (у реальному виразі з урахуванням рівня інфляції). Відповідно до цього методу може відбуватися надання бюджетних кредитів іншим бюджетам бюджетної системи, юридичним особам, іноземним державам, іноземним юридичним особам.

Ринковий метод передбачає вкладення державних інвестицій у будь-які об'єкти інвестиційної діяльності, що функціонують на принципах вільної конкуренції, тобто доступні для інвестування абсолютно будь-якому інвесторові, у результаті чого держава отримує дохід, що не перевищує середнього комерційного прибутку на витрачений капітал. Тут держава самостійно виступає ініціатором інвестиційної діяльності. Цей метод використовують у результаті придбання фінансових активів; фінансування будівництв і об'єктів для державних потреб виробничого призначення.

Є ще один метод інвестиційної діяльності держави. Для прибутково-монопольного методу характерне вкладення державних інвестицій з метою

отримання доходу, що значно перевищує середній комерційний прибуток, унаслідок монопольної експлуатації державою того чи іншого інституту. Застосування цього методу можна побачити при інвестуванні (вкладанні) державою об'єктів концесійних угод, а також здійсненні державних інвестицій у статутні капітали міжнародних фінансових організацій, які передбачають розподіл отриманого прибутку між їх учасниками тощо.

Державне інвестування потрібно відрізнити від аналогічних, схожих з ним, юридичних конструкцій і категорій. Таке розмежування може бути здійснено за рядом ознак, притаманних інвестуванню й, відповідно, відсутніх повністю або частково в інших юридичних конструкціях, зовні схожих з ним.

Розмежування державного інвестування та фінансування можна провести за такими основними критеріями: по-перше, державне інвестування спрямоване на досягнення публічних цілей через отримання державою прибутку (доходу), мета фінансування – забезпечення діяльності державних і самоврядних органів влади та інших «підвідомчих» державі суб'єктів; по-друге, при інвестуванні в держави виникають права власності на об'єкти інвестування, на підставі яких вона набуває права вимоги передачі відповідної частини прибутку до державного бюджету, отриманої в результаті діяльності організатора інвестування, при фінансуванні таких прав не виникає; по-третє, для державного інвестування характерний інвестиційний ризик, який являє собою ймовірність виникнення несприятливих фінансових наслідків у формі втрат або недоотримання планованого інвестиційного доходу в зв'язку з невизначеністю умов інвестиційної діяльності. При фінансуванні інвестиційний ризик відсутній.

Інвестиційна діяльність держави не може бути ототожнена з підприємницькою діяльністю за низкою причин: по-перше, для її здійснення не потрібно державної реєстрації відповідних «державних суб'єктів» як підприємців; по-друге, при державному інвестуванні не відбувається зустрічного надання майна, здійснюваного контрагентами на адресу

відповідних «державних суб'єктів»; по-третє, реалізацію державних інвестицій здійснює не сама держава, а організатор інвестування, оскільки інвестор не бере участі в такій діяльності, яка дає або може давати дохід; по-четверте, при здійсненні інвестиційної діяльності держава має публічні цілі, яких при цьому досягають через реалізацію економічних цілей у вигляді створення й збільшення вартості державного майна, а метою підприємництва є отримання прибутку за рахунок самоініційованого первинного внеску власних коштів і ресурсів у певне підприємство; по-п'яте, характерною рисою державного інвестування є наявність інвестиційного ризику в держави-інвестора, який зумовлений діяльністю виключно організатора інвестування, тоді як підприємницька діяльність заснована на професійному підприємницькому ризику, тобто ризику діяльності самого підприємця.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що інвестиційна діяльність держави є виключно вкладанням державних інвестицій у діяльність іншої публічної чи приватної особи, тоді як підприємницька діяльність безпосередньо пов'язана з розміщенням залучених інвестицій та здійсненням відповідних практичних дій з їх реалізації (виробництво товарів, виконання робіт, надання послуг тощо).

Інвестиційну діяльність держави потрібно відрізнити від приватизації державного майна за низкою основних критеріїв: по-перше, метою державного інвестування є соціально-економічний і науково-технічний розвиток держави за допомогою створення, збереження й збільшення вартості державного майна, а метою приватизації – підвищення ефективності функціонування вітчизняних підприємств і господарського комплексу країни в цілому; формування широкого прошарку приватних власників як економічної основи ринкових відносин; залучення у виробництво інвестицій, зокрема іноземних тощо.

По-друге, державне інвестування націлене на систематичне отримання доходу, тоді як приватизація – на разовий його характер.

По-третє, для державного інвестування характерна наявність інвестиційного ризику, а для приватизації – його відсутність.

По-четверте, об'єктами державного інвестування можуть виступати абсолютно будь-які об'єкти, незалежно від ступеня їх оборотоздатності, тоді як приватизації не підлягають об'єкти, вилучені з обігу, а також майно, яке може перебувати тільки в державній або комунальній власності. Розмежування понять державного інвестування та приватизації державного майна дає підстави зробити висновок про неможливість віднесення до способів приватизації такого його різновиду, як внесення державного майна як внеску в статутні капітали юридичних осіб публічного права, оскільки в такому разі діяльність держави має інвестиційний характер і спрямована на систематичне отримання прибутку.

Розмірковуючи над співвідношенням понять «державна інвестиційна діяльність» та «державна підтримка інвестиційної діяльності», потрібно зауважити, що державне інвестування є складовою державної підтримки, однак цим поняттям повністю не охоплюється, оскільки може здійснюватися не лише в інтересах приватних осіб (стимулююча функція), а й в інтересах суспільства та держави в цілому (розвивальна функція). При цьому державну підтримку інвестиційної діяльності не можна повністю ототожнювати виключно тільки з фінансовими та економічними заходами. Вона також включає в себе комплекс заходів організаційного, правового та іншого характеру, спрямованих на створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності [220, с. 92].

Аналіз поняття та сутності державних інвестицій і державного інвестування дає змогу зробити ряд висновків. По-перше, державні інвестиції являють собою матеріальні, нематеріальні та фінансові активи, що вкладаються безпосередньо або із залученням спеціалізованих фінансових установ державою в особі її органів державної влади, що діють як від імені держави в цілому, так і від свого імені, державними підприємствами, організаціями, установами та державними корпораціями,

за рахунок коштів відповідно державного бюджету, а також власних і позикових коштів державних підприємств, організацій, установ і державних корпорацій в економічну діяльність з метою соціально-економічного розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць у частині створення та розвитку інфраструктури, що має загальнодержавне або загальнорегіональне значення; створення й розвиток елементів інноваційної системи; стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню до нього держави й досягненню інших публічних цілей за допомогою створення, збереження та збільшення вартості державного майна.

По-друге, основними функціями державних інвестицій є розвивальна, стимулююча та інформаційна. За допомогою інвестицій держава вкладає капітал у розвиток ключових галузей національної економіки й соціальної сфери, що мають загальнонаціональне значення, але які внаслідок високої капіталомісткості, підвищених ризиків і віддаленого економічного ефекту часто є малопривабливими, а часом і просто нереальними для приватного підприємництва (розвивальна функція); спонукає суб'єктів економічної діяльності здійснювати інвестиційну діяльність для задоволення власного та публічного інтересу (стимулююча функція), а також інформує інвесторів про основні вектори розвитку національної економіки й відповідної території, що надає певної стабільності й прозорості інвестиційно-правовій політиці держави (інформаційна функція).

По-третє, інвестиційна діяльність держави є здійсненням нею функцій з планомірного розподілу й вкладання державних інвестицій у діяльність іншого публічно-правового утворення (держави, адміністративно-територіальної одиниці) або приватної особи в публічних цілях за допомогою створення, збереження та збільшення вартості державного майна.

По-четверте, особливостями інвестиційної діяльності держави є: 1) її спрямованість на розподіл і вкладання державних інвестицій;

2) переслідування нею публічних цілей за допомогою досягнення економічних ефектів у вигляді створення й збільшення вартості державного майна; 3) особливі відносини держави з організатором інвестування, в результаті яких публічно-територіальне утворення не бере участі в діяльності, яка дає або повинна давати дохід; 4) її зв'язок з інвестиційним ризиком; 5) систематичність вкладання державних інвестицій.

По-п'яте, додатково обґрунтовано тезу про необхідність розгляду інвестиційної діяльності держави як різновиду фінансової діяльності, що зумовлює можливість її характеристики як складової механізму соціального управління, спрямованого на задоволення публічних інтересів і свідчить про можливість її регулювання нормами фінансового права.

По-шосте, зміст інвестиційної діяльності держави виражається в численних і різноманітних функціях, які діють у двох напрямках: розподіл і вкладання державних інвестицій, при цьому вони здійснюються різними методами. Завдання з розподілу державних інвестицій виконують переважно за допомогою методів фінансування та кредитування, тоді як специфічними методами вкладання державних інвестицій є методи чистих витрат і прибутково-монопольний.

1.3. Форми та операції інвестиційної діяльності держави

Як цілісне соціальне явище інвестиційна діяльність держави має певні форми своєї зовнішньої реалізації, під якими розуміють способи зовнішнього прояву її змісту, а також способи зв'язку елементів, що входять до неї. Різноманіття різних за своїм економічним значенням суспільних відносин, що виникають у процесі державної інвестиційної діяльності, зумовлює виділення в межах її форм певних видів дій – операцій, що мають інвестиційний характер.

Аналіз норм міжнародного та національного права надає змогу виділити три форми інвестиційної діяльності держави: капітальні інвестиції, фінансові інвестиції й капітальні трансферти. Ці форми потрібно відрізняти від джерел фінансування державних інвестицій, що являють собою фонди й потоки грошових коштів, які дозволяють здійснювати з них сам інвестиційний процес. Звісно, можна виділити дві групи джерел фінансування інвестиційної діяльності держави – централізовані (державний бюджет) і децентралізовані (кошти державних підприємств, установ і корпорацій).

При цьому дії з вкладання фінансових коштів з будь-якого джерела фінансування державних інвестицій можуть набувати однієї з форм інвестиційної діяльності держави. Так, у межах державного бюджету передбачено виділення бюджетних асигнувань на фінансування капітальних інвестицій, фінансових інвестицій і капітальних трансфертів. Розглянемо кожну форму більш докладно.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність», інвестиції, що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік, здійснюються у формі капітальних вкладень [171].

Відповідно до п. 14.1.81 ст. 14 Податкового кодексу України, інвестиції – господарські операції, які передбачають придбання основних засобів, нематеріальних активів, корпоративних прав та/або цінних паперів в обмін на кошти або майно. Інвестиції поділяються на:

а) капітальні інвестиції – господарські операції, що передбачають придбання будинків, споруд, інших об'єктів нерухомої власності, інших основних засобів і нематеріальних активів, що підлягають амортизації відповідно до норм цього Кодексу;

б) фінансові інвестиції – господарські операції, що передбачають придбання корпоративних прав, цінних паперів, деривативів та/або інших фінансових інструментів. Фінансові інвестиції поділяються на:

– прямі інвестиції – господарські операції, що передбачають внесення коштів або майна в обмін на корпоративні права, емітовані юридичною особою при їх розміщенні такою особою;

– портфельні інвестиції – господарські операції, що передбачають купівлю цінних паперів, деривативів та інших фінансових активів за кошти на фондовому ринку або біржовому товарному ринку;

в) реінвестиції – господарські операції, що передбачають здійснення капітальних або фінансових інвестицій за рахунок прибутку, отриманого від інвестиційних операцій [145].

Таким чином, капітальні інвестиції – окремий випадок інвестицій, диверсифікований за об'єктом їх вкладення. Використання державою цієї форми інвестиційної діяльності зумовлено необхідністю вкладення частини валового національного продукту у відтворення основних фондів з метою створення матеріальних умов для економічного зростання й диверсифікації суспільного виробництва.

Надаючи визначення поняттю «капітальні інвестиції» через основні засоби, О. М. Гордієнко наголошує, що основний капітал (основні фонди) включає в себе не лише основні засоби, а й нематеріальні активи, а тотожним поняттю «основні засоби» є «матеріальні основні фонди». У зв'язку із цим, на думку вченого, до об'єктів капітальних вкладень повинні бути віднесені будь-які об'єкти основного капіталу (основних фондів).

Погоджуючись з такою позицією, потрібно зауважити, що О. М. Гордієнко необґрунтовано ототожнює капітальні вкладення з реальними інвестиціями, до складу яких нарівні з «капітальними вкладеннями входять вкладення в нематеріальні активи і матеріально-виробничі запаси» [44].

Резюмуючи вищевикладене, можна зробити висновок про правильність визначення в законодавстві «капітальних інвестицій» через «основні засоби», а не через «основний капітал (основні фонди)». Такий висновок побічно підтверджують відповідні положення Бюджетного кодексу України, який тлумачить капітальні інвестиції через капітальні вкладення.

Так, відповідно до ст. 2 цього Кодексу, державні капітальні вкладення – капітальні видатки державного бюджету (надання кредитів з державного бюджету), що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів державної власності, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік [32].

Інвестиційна діяльність держави, що здійснюється у формі капітальних інвестицій, може об'єднувати такі види операцій:

1. Бюджетні інвестиції в об'єкти державної власності. Бюджетні інвестиції – це такі бюджетні ресурси, що спрямовані не на споживання, а на придбання та створення активів довгострокового користування з метою отримання економічного й соціального ефекту в майбутньому. Напрямами використання коштів бюджету при здійсненні таких інвестицій є: 1) придбання та створення будівель, споруд, передавальних пристроїв, транспортних засобів, обладнання й предметів довгострокового користування, нематеріальних активів; 2) проведення їх капітального ремонту, реконструкції, модернізації та реставрації; 3) придбання й капітального поліпшення землі; 4) надання капітальних трансфертів.

Основною функцією бюджетних інвестицій є створення й поновлення основних фондів, які необхідні для виробництва суспільно необхідних товарів і послуг. Потреба в організації їх виробництва зумовлена тим, що економічні суб'єкти країни відчувають потребу в певних благах, які не можуть бути забезпечені повною мірою підприємницькими структурами.

2. Бюджетні інвестиції в об'єкти капітального будівництва державної власності.

3. Фінансування державою інвестиційних проектів за межами її території, або спільно з іноземними державами.

4. Вкладення державними підприємствами власних і залучених коштів в основні фонди.

5. Спрямування бюджетними установами коштів, отриманих від діяльності, що дає дохід, на фінансування капітальних вкладень.

6. Фінансування капітальних вкладень державними корпораціями.

Розглядаючи перший різновид операцій із здійснення державних капітальних вкладень, потрібно зауважити, що така інвестиційна діяльність можлива як відповідно до довгострокових цільових програм, так і поза їх межами – на підставі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, рішень головних розпорядників бюджетних коштів. При цьому бюджетні асигнування на здійснення бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної власності за рахунок коштів державного бюджету відображаються в інвестиційній програмі.

Другий різновид операцій, що входять до складу державних капітальних інвестицій, – бюджетні інвестиції в об'єкти капітального будівництва державної власності за рахунок коштів державного бюджету, що підлягають використанню з метою реалізації інвестиційних проектів, які можуть здійснюватися на принципах державно-приватного партнерства. Такі інвестиції мають бути спрямовані виключно на фінансування створення і (або) розвитку об'єктів капітального будівництва транспортної, енергетичної та інженерної інфраструктури, а також для реалізації концесійних проектів.

Третій різновид – фінансування державою капітальних інвестицій в об'єкти державної власності, що перебувають за межами її території, відбувається тоді, коли вона володіє власністю за кордоном або здійснюється довгострокова оренда земельних ділянок (під будівництво морських причалів для обслуговування цивільних судів, під військові бази тощо). У такому разі капітальні інвестиції спрямовують на капітальне

будівництво об'єктів інфраструктури (аеродромів, доріг, причалів, житлових будівель, складів тощо) і їх подальше обслуговування. Можлива реалізація спільних проектів капітальних інвестицій України з іноземними державами (наприклад, будівництво електростанції на річці або моста через річку, яка є кордоном між двома державами), проте міжнародна власність не набула в світі значного поширення.

Особливістю четвертого виду операцій інвестиційної діяльності держави – вкладення державними унітарними підприємствами власних і залучених коштів в основні фонди – має децентралізований характер державних грошових фондів коштів, за рахунок яких вона реалізується. Джерелами фінансування капітальних вкладень державними підприємствами нарівні з бюджетними інвестиціями можуть виступати позикові кошти; кошти, пов'язані з ринком цінних паперів; кошти, що надходять у порядку перерозподілу, а також амортизаційні відрахування; прибуток та інші доходи державного підприємства; тарифи, що враховують у собівартості продукції, яка випускається у випадках, якщо йдеться про унітарні підприємства, задіяні у сфері житлово-комунального господарства та природних монополій. При цьому результати здійснених капітальних вкладень за рахунок власних і залучених коштів державних підприємств надходять у державну власність з одночасним оформленням на них права господарського відання або оперативного управління за відповідними унітарними підприємствами. Ця обставина дає підстави зробити висновок про доцільність розгляду капітальних вкладень державними підприємствами як складової інвестиційної діяльності держави, що здійснюється у вигляді капітальних вкладень.

Ще одним різновидом інвестиційної діяльності держави у вигляді капітальних інвестицій є фінансування коштів бюджетними установами, отриманих від діяльності, що дають дохід, у вигляді капітальних вкладень. Бюджетні установи мають право на підставі бюджетного законодавства використовувати на забезпечення своєї діяльності отримані ними кошти від

надання платних послуг, безоплатні надходження від фізичних та юридичних осіб, міжнародних організацій і урядів іноземних держав, в тому числі добровільні пожертвування, і кошти від іншої діяльності, що приносить дохід, на підставі затвердженого головним розпорядником бюджетних коштів кошторису, в якому вказуються джерела надходження та напрями використання зазначених коштів бюджетною установою, а також на підставі положення статуту бюджетної установи чи її положення вказуються цивільно-правові договори, які передбачають відшкодування орендарями витрат з утримання орендованого майна.

Кошторис бюджетної установи затверджується головним розпорядником бюджетних коштів, виходячи із потреб бюджетного запиту бюджетної установи та паспортів бюджетних програм. Головні розпорядники коштів державного бюджету є відповідальними за розробку і затвердження за погодженням з Міністерством фінансів паспортів бюджетних програм [115, с. 30].

Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник [232, с. 82].

Мета бюджетної програми відображає, чого саме необхідно досягти при виконанні бюджетної програми в середньостроковому періоді, відображає пріоритети державної політики у відповідній сфері, встановлені нормативно-правовими актами, та спрямована на досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник. Мета повинна бути чіткою, реальною та досяжною.

Ще одним різновидом інвестиційної діяльності держави у вигляді капітальних інвестицій є фінансування державними корпораціями основних фондів за рахунок їх майна, що формується з майнових внесків; доходів, отримуваних від діяльності державних корпорацій; добровільних відрахувань і пожертвувань, а також за рахунок майна, отриманого на інших підставах, не заборонених законодавством України. Так, наприклад, кошти певної державної корпорації (наприклад, державна корпорація «Укрбуд», державна корпорація «Укрмонтажспецбуд») можуть бути спрямовані на фінансування будівництва олімпійських чи спортивних об'єктів, включаючи об'єкти транспортної, інженерної інфраструктури та інфраструктури зв'язку, об'єкти електроенергетики, туристичної індустрії й охорони здоров'я, об'єкти природоохоронного призначення та забезпечення безпеки; а кошти іншої державної корпорації – на спорудження об'єктів атомної енергетики, енергопромислового комплексу України, а також будівництво будівель і споруд відповідно до державного стандарту. Ці капітальні вкладення потрібно розцінювати як державні інвестиції.

Другою формою інвестиційної діяльності держави можна назвати «фінансові інвестиції», що являють собою вкладення державних коштів у фінансові активи: цінні папери, паї, внески до статутних капіталів юридичних осіб, банківські депозити, пайову участь тощо.

Особливістю цієї форми інвестиційної діяльності держави є об'єкти вкладення державних інвестицій, при розгляді яких потрібно звернутися до аналізу нормативно-правових актів, що регулюють бухгалтерський облік, до понятійного апарату якого, власне, і належить термін «фінансові інвестиції», і норм бюджетного та податкового законодавства.

Ми вважаємо, що фінансові інвестиції – це вкладення коштів у фінансові інструменти, серед яких превалюють цінні папери, з метою одержання доходу (прибутку) у майбутньому.

Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 13 “Фінансові

інструменти”» від 18 травня 2012 р. № 568, під фінансовими інструментами розуміють контракт, який одночасно приводить до виникнення (збільшення) фінансового активу в одного суб’єкта державного сектору (суб’єкта господарювання) і фінансового зобов’язання або інструмента власного капіталу суб’єкта господарювання у іншого суб’єкта державного сектору (суб’єкта господарювання).

Фінансові інструменти класифіковано таким чином:

1. Фінансові інструменти в бухгалтерському обліку поділяють на фінансові активи, фінансові зобов’язання, інструменти власного капіталу суб’єкта господарювання й похідні фінансові інструменти.

2. Фінансові активи включають грошові кошти, не обмежені для використання, та їх еквіваленти; дебіторську заборгованість, не призначену для перепродажу; фінансові інвестиції, що утримуються до погашення; фінансові активи, призначені для перепродажу; інші фінансові активи.

3. Фінансові зобов’язання включають фінансові зобов’язання, призначені для перепродажу, та інші фінансові зобов’язання.

4. До інструментів власного капіталу суб’єкта господарювання належать акції, частки та інші види власного капіталу суб’єктів господарювання.

5. Похідні фінансові інструменти включають ф’ючерсні контракти, форвардні контракти та інші похідні фінансові інструменти [192, с. 169].

Згідно з положеннями Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р., фінансові інвестиції – господарські операції, що передбачають придбання корпоративних прав, цінних паперів, деривативів та/або інших фінансових інструментів [145].

Фінансові інвестиції поділяються на:

1. Прямі інвестиції – господарські операції, що передбачають внесення коштів або майна в обмін на корпоративні права, емітовані юридичною особою при їх розміщенні такою особою.

2. Портфельні інвестиції – господарські операції, що передбачають купівлю пінних паперів, деривативів та інших фінансових активів за кошти на фондовому ринку або біржовому товарному ринку [145].

Основою фінансових інструментів є цінні папери, які є грошовими документами, що засвідчують право володіння або відносини позики, визначають відносини між особою, яка їх випустила, та їх власником і передбачають зазвичай виплату доходу у вигляді дивідендів або процентів, а також можливість передачі грошових та інших прав, що впливають із цих документів, іншим особам.

На нашу думку, під фінансовими вкладеннями потрібно розуміти розміщення коштів на депозитних рахунках у банках, передачу їх керуючим компаніям і в частку міжнародних фінансових організацій, вкладення коштів бюджету в облігації, векселі, інші цінні папери, вкладення коштів бюджету в акції, інші форми участі в капіталі господарських товариств (паї, частки тощо).

Таким чином, бюджетне та податкове законодавство не відносить до державних фінансових інвестицій бюджетні кредити, права регресної вимоги гаранта в особі держави до принципала й відступлені гаранта бенефіціаром права вимоги до принципала.

При здійсненні інвестиційної діяльності у формі фінансових інвестицій держава має різні цілі. Серед основних можна виділити такі:

– забезпечення збереження й зростання вартості державного капіталу.

При цьому отримання прибутку повинно бути для держави виключно засобом для досягнення інших цілей, а саме публічних, що є для неї основними;

– здійснення хеджування, тобто страхування цінових, валютних та інших ризиків шляхом зовнішньоторговельних і кредитних операцій, зміни валюти торгової й кредитної угоди, створення резервів для покриття можливих збитків тощо;

- диверсифікація фінансових джерел, які забезпечують надходження неподаткових доходів до бюджетів;
- встановлення контролю над юридичною особою й зміну її форми власності, а також здійснення впливу на реалізацію її продукції;
- надання державної підтримки юридичним особам, які не є державними підприємствами або державними установами;
- використання державних фінансових вкладень для залучення інвестицій у реальний сектор економіки шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту за рахунок входження до нього держави.

Інвестиційна діяльність держави у формі фінансових інвестицій може включати в себе такі види операцій:

1. Надання бюджетних інвестицій юридичним особам, які не є державними установами та державними підприємствами, у порядку, встановленому законом.
2. Спрямування бюджетних асигнувань у статутні капітали публічних акціонерних товариств.
3. Розміщення коштів державного бюджету на банківських депозитах.
4. Вкладення бюджетних асигнувань у статутні капітали міжнародних фінансових організацій.
5. Надання одним бюджетом бюджетних кредитів іншому бюджету бюджетної системи, юридичній особі, іноземній державі, іноземній юридичній особі.
6. Розміщення коштів у різні види фінансових активів.
7. Вкладення бюджетних асигнувань в пайові інвестиційні фонди.
8. Інвестування коштів у фінансові інструменти з метою фінансування виплат.
9. Придбання державними підприємствами, державними корпораціями за рахунок тимчасово вільних грошових коштів, а державними бюджетними установами за рахунок коштів, отриманих від діяльності, що дає дохід, різних видів фінансових активів.

Особливістю першого різновиду операцій у формі державних фінансових інвестицій є виникнення права державної власності на еквівалентну частину статутних капіталів зазначених юридичних осіб, яка оформляється участю держави в статутному капіталі таких юридичних осіб. Однак, в Україні, відповідно до ч. 1 ст. 86 Господарського кодексу України, заборонено використовувати для формування статутного (складеного) капіталу товариства бюджетні кошти, майно державних (комунальних) підприємств, яке відповідно до закону (рішення органу місцевого самоврядування) не підлягає приватизації, та майно, що перебуває в оперативному управлінні бюджетних установ, якщо інше не передбачено законом.

Проте, з метою підвищення ефективності та цільового використання бюджетних коштів доцільно внести зміни до вищенаведеної статті Господарського кодексу України в частині встановлення імперативної вимоги про обов'язкове збільшення статутних капіталів юридичних осіб у результаті надання їм бюджетних інвестицій. Ця обставина виключить випадки придбання державою акцій і часток юридичних осіб на вторинному ринку цінних паперів. Первинне ж придбання цінних паперів надасть змогу державі диверсифікувати ризики з приватними інвесторами й опосередковано спрямувати бюджетні інвестиції в реальний сектор економіки, а не на зміну власника цінних паперів.

Розглядаючи другий різновид операцій з вкладення державних фінансових інвестицій, потрібно зауважити, що бюджетні асигнування мають бути спрямовані в статутні капітали публічних акціонерних товариств центральним органом виконавчої влади – головним розпорядником бюджетних коштів за умови надання інвесторами, які беруть участь у реалізації інвестиційного проекту, що має загальнодержавне значення, коштів у розмірі не менше ніж 25% вартості інвестиційного проекту, а при реалізації регіональних інвестиційних проектів – не менше ніж 50%.

Третій різновид операцій – розміщення коштів державного бюджету на банківських депозитах. Відповідно до ст. 6 Бюджетного кодексу України, Міністр фінансів України за погодженням з Національним банком України має право в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах та/або шляхом проведення аукціонів розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду [32]. Проте, порядку розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів на депозитних рахунках банків не затверджено.

Четвертий різновид операцій – вкладення бюджетних асигнувань державою в статутні капітали міжнародних фінансових організацій (Європейський банк реконструкції та розвитку, Міжнародний банк реконструкції і розвитку тощо) – варто розглядати як інвестиційну діяльність держави, а витрати на її здійснення – як інвестиційні, оскільки за підсумками кожного фінансового року міжнародні фінансові організації розподіляють отриманий прибуток (чистий дохід) між державами-учасниками.

Особливістю п'ятого різновиду операцій є надання бюджетних кредитів бюджетом одного рівня іншому бюджету бюджетної системи, юридичній особі (за винятком державних установ), іноземній державі, іноземній юридичній особі на принципах зворотності, оплатності, забезпеченості, цільового характеру використання наданих коштів і договірного оформлення відносин. Хоча, відповідно до ст. 73 Бюджетного кодексу України, надання позик з одного бюджету іншому заборонено.

Шостий різновид операцій, що входять до складу державних фінансових інвестицій, є розміщення бюджетних коштів в іноземну валюту, акції юридичних осіб, паї інвестиційних фондів, боргові зобов'язання іноземних держав, іноземних державних агентств, центральних банків і

міжнародних фінансових організацій, а також на депозити іноземних банків з метою забезпечення збереження коштів зазначених фондів та стабільного рівня доходів від їх розміщення в довгостроковій перспективі.

Розглядаючи сьомий різновид операцій, зауважимо, що пайові інвестиційні фонди являють собою відокремлені майнові комплекси, які складаються з майна, переданого в довірче управління керуючої компанії, засновником довірчого управління з умовою об'єднання цього майна з майном інших засновників довірчого управління, і з майна, отриманого в процесі такого управління, частка в праві власності на яке засвідчується цінним папером, що видається керуючою компанією.

Восьмий різновид операцій – інвестування коштів пенсійних накопичень у фінансові інструменти з метою фінансування виплат – являє собою діяльність спеціалізованих керуючих компаній з управління коштами пенсійних накопичень, які перебувають у державній власності, на принципах надійності, ліквідності, прибутковості й диверсифікації. Пенсійний фонд у цьому випадку може виступати як засновник управління, на нього покладатимуться обов'язки щодо укладення договорів довірчого управління з державною компанією та компаніями, відібраними за результатами конкурсу, а також з передачі ним коштів пенсійних накопичень.

Ще одним різновидом операцій з вкладення державних фінансових інвестицій є придбання державними унітарними підприємствами, державними корпораціями за рахунок тимчасово вільних грошових коштів, а державними бюджетними установами – за рахунок коштів, отриманих від діяльності, що дає дохід, різних видів фінансових активів.

Відповідно до ст. 73 Господарського кодексу України, державне унітарне підприємство утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління. Орган державної влади, до сфери управління якого входить підприємство, є

представником власника і виконує його функції у межах, визначених цим Кодексом та іншими законодавчими актами [45].

Однак, по-перше, сучасна політика держави щодо державних унітарних підприємств спрямована на вилучення прибутків, акцій, часток і паїв у статутних капіталах таких підприємств; по-друге, у сучасних умовах світової фінансової кризи права бюджетних установ на придбання фінансових активів за свій рахунок істотно обмежені Бюджетним кодексом України.

Аналізуючи інвестиційну діяльність держави у формі фінансових вкладень, потрібно зазначити, що державні фінансові інвестиції тісно пов'язані з капітальними вкладеннями. Об'єкти фінансових інвестицій за своїми властивостями не можуть безпосередньо брати участі в процесі створення вартості, однак ці вкладення опосередковують перехід вільних активів держави до інвестора, який здійснює реальні інвестиції, завдяки чому підвищується ефективність використання державних ресурсів і вирішують загальнодержавні завдання.

Третьою формою інвестиційної діяльності держави можна назвати «капітальні трансферти». Відповідно до Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету, затверджених спільним наказом Державного казначейства України та Міністерства фінансів України від 25 листопада 2008 р. № 495, капітальні трансферти – це невідплатні односторонні платежі органів управління, які не ведуть до виникнення або погашення фінансових вимог. Вони передбачені на придбання капітальних активів, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу, або збільшення капіталу одержувачів бюджетних коштів. До цієї категорії включаються також трансфертні платежі підприємствам для покриття збитків, акумульованих ними протягом кількох років або таких, які виникли в результаті надзвичайних обставин.

Відповідно до Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 12 березня 2012 р. № 333, капітальні трансферти – це невідплатні односторонні платежі органів управління, які не ведуть до виникнення або погашення фінансових вимог. Вони передбачені на придбання капітальних активів, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу, або збільшення капіталу одержувачів бюджетних коштів. До цієї категорії включено також трансфертні платежі підприємствам для покриття збитків, акумульованих ними протягом ряду років або таких, які виникли в результаті надзвичайних обставин. Капітальними трансфертами вважають невідплатні, безповоротні платежі, які мають одноразовий і нерегулярний характер як для надавача (донора), так і для їх отримувача (бенефіціара). Кошти, виділені з бюджету як капітальні трансферти, мають цільове призначення.

Перш ніж перейти до розгляду цієї форми інвестиційної діяльності, варто звернутися до поняття «міжбюджетні трансферти», під якими розуміють кошти, надані одним бюджетом бюджетної системи іншому.

Зокрема, О. Б. Заверуха вважає, що міжбюджетні відносини охоплюють відносини між усіма рівнями бюджетної системи: центральним бюджетом та місцевими бюджетами [60, с. 269]. На думку С. В. Захаріна, міжбюджетні відносини в широкому розумінні – це спосіб управління, за якого на основі принципів єдності й самостійності органічно поєднуються інтереси держави з інтересами територіальних громад. У вузькому розумінні це відносини між різними рівнями влади й управління з питань оптимального, науково обґрунтованого розподілу дохідних джерел і здійснення видатків. Він дає вужче поняття міжбюджетних відносин, визначаючи їх як взаємозв'язок органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування з питань розмежування видаткових

повноважень і розділу доходних джерел, закріплення останніх на постійній основі за відповідними бюджетами [65, с. 69].

Водночас О. П. Орлюк тлумачить міжбюджетні відносини як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією й законами України [134, с. 344]. Дослідник О. А. Музика-Стефанчук зазначає, що міжбюджетні відносини – це зв'язок між державою, АР Крим і бюджетами місцевого самоврядування, які мають суб'єктивні права й юридичні обов'язки щодо розмежування та закріплення бюджетних повноважень, дотримання прав, обов'язків і відповідальності певних органів у процесі забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами [121, с. 44].

В. Д. Тарангул розуміє міжбюджетні правовідносини як урегульовані нормами права відносини між державними й місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо формування доходів і витрат бюджетів різних рівнів, розподілу та перерозподілу коштів на всіх стадіях бюджетного процесу, спрямованих на забезпечення вертикального й горизонтального бюджетного вирівнювання та фінансову підтримку регіонів, закріплення відповідальності й контролю за використанням фінансових ресурсів відповідно до законодавчого розмежування повноважень і компетенції у фінансовій сфері [201, с. 898].

Згідно з позицією Н. Ю. Пришви, міжбюджетні відносини – це відносини між органами влади, переважно різних рівнів, з розмежування на постійній основі видаткових і доходних повноважень, видатків, що відповідають їм, і якомога дохідніших джерел, а також з міжбюджетного регулювання: можливий розподіл деяких податків і перерозподіл коштів з бюджетів одного рівня бюджетної системи в іншій у різних формах з метою

забезпечення доступу громадян на всій території країни до отримання бюджетної послуги в обсязі і якості не нижче від мінімально необхідного рівня [41, с. 202].

У зв'язку із цим під капітальними трансфертами як різновидом міжбюджетних трансфертів потрібно розуміти безоплатну передачу права власності на активи або кошти для їх придбання від одного бюджету бюджетної системи іншому в інвестиційних цілях.

Тому в Бюджетному кодексі України можна передбачити положення, відповідно до яких допускатиметься надання капітальних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою співфінансування об'єктів капітального будівництва державної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюватимуться з місцевих бюджетів, або на надання відповідних трансфертів місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва комунальної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюватимуться з місцевих бюджетів [221, с. 93].

Аналогічна норма про надання конкретних обсягів трансфертів місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва комунальної власності, бюджетні інвестиції, в які здійснюються з місцевих бюджетів, може бути передбачена в Законі України «Про Державний бюджет України на відповідний рік». Упровадження цієї норми буде покликане підвищити самостійність та ініціативність територіальних громад в інвестиційній сфері. При цьому варто зауважити, що передача відповідних інвестиційних повноважень на місцевий рівень одночасно має супроводжуватися збільшенням відповідальності територіальних громад у зазначеній сфері. Чинним законодавством України передбачено деякі владні повноваження органів місцевого самоврядування в інвестиційній сфері.

Так, відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- а) власні (самоврядні) повноваження:

1) складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

2) встановлення в порядку і межах, визначених законом, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги;

3) встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;

4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

б) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та

організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;

7) укладення з юридичними і фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством;

8) підготовка та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів;

б) делеговані повноваження:

1) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

2) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

3) сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території [169].

Відповідно до ч. 7 ст. 64 цього ж Закону, кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, здійснення інших заходів, пов'язаних з розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу [169].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що інвестиційна діяльність держави, здійснювана у формі капітальних трансфертів, є виділення одним бюджетом бюджетної системи іншому за принципом співфінансування інвестиційних коштів, що являють собою міжбюджетні трансферти, які надаються відповідним місцевим бюджетам на вирівнювання умов фінансування капітальних вкладень з метою підвищення рівня забезпеченості відповідних адміністративно-територіальних одиниць об'єктами соціальної, інженерної інфраструктури, мережею автомобільних доріг загального користування тощо.

За такої форми інвестування держава не збільшує власних активів, а лише створює джерело коштів для фінансування відповідними публічно-територіальними утвореннями власних капітальних вкладень.

Інвестиційна діяльність держави у формі капітальних трансфертів може включати в себе такі види операцій:

1) надання коштів з одного бюджету бюджетної системи іншому на співфінансування об'єктів капітального будівництва державної власності суб'єктів і (або) комунальної власності відповідно до довгострокових цільових програм, а також нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;

2) надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва державної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюються з місцевих бюджетів, або на надання відповідних коштів з місцевих бюджетів місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва комунальної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюються з місцевих бюджетів;

3) надання з державного бюджету коштів місцевим бюджетам на розвиток і підтримку соціальної, інженерної та інноваційної інфраструктури.

Розглядаючи перший різновид операцій з надання капітальних трансфертів, потрібно зауважити, що він може здійснюватися як відповідно до довгострокових цільових програм, так і поза їх межами – на підставі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Кошти на співфінансування об'єктів капітального будівництва державної власності можуть надаватися головними розпорядниками коштів державного бюджету відповідно до бюджетного розпису державного бюджету в межах бюджетних асигнувань і лімітів бюджетних довідок на відповідний фінансовий рік і відповідно до затвердженого державним бюджетом розподілу бюджетних коштів на підставі угоди про надання коштів, укладеної між відповідним центральним органом виконавчої влади як

головним розпорядником коштів державного бюджету та головним розпорядником коштів місцевого бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України.

При цьому обов'язковими умовами отримання таких коштів є надання центральним органом виконавчої влади Міністерству фінансів України комплексного інвестиційного проекту, а також наявність у місцевих бюджетах необхідних бюджетних асигнувань на виконання відповідного видаткового зобов'язання територіальної громади, яка буде однією зі сторін в угоді про співфінансування об'єктів капітального будівництва.

Усі інвестиційні кошти, призначені для відповідних адміністративно-територіальних одиниць з державного бюджету, мають зосереджуватися в **новоствореному Державному фонді співфінансування видатків** [216, с. 117]. Аналогічні правила надання коштів місцевим бюджетам з інших місцевих бюджетів на співфінансування об'єктів капітального будівництва комунальної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюються з місцевих бюджетів, мають встановлюватися нормативно-правовими актами відповідних органів місцевого самоврядування з урахуванням положень Бюджетного кодексу України та постанов Кабінету Міністрів України в цій сфері.

Другим різновидом операцій, що входять до складу капітальних трансфертів, є надання інвестиційних коштів бюджетам бюджетної системи країни. Ці кошти слугуватимуть джерелом співфінансування регіональних інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць у частині створення і (або) розвитку об'єктів транспортної, комунальної та енергетичної інфраструктури державної власності і (або) комунальної власності, а також для реалізації інноваційних проектів.

Вони можуть бути надані центральними органами виконавчої влади – головними розпорядниками коштів державного бюджету відповідно до бюджетного розпису державного бюджету в межах бюджетних асигнувань

та затверджених бюджетних лімітних довідок на підставі графіка перерахування таких коштів. При цьому умовами їх отримання є укладення органом місцевого самоврядування з головним розпорядником коштів державного бюджету угоди про надання таких коштів; виконання умов, передбачених паспортом інвестиційного проекту; подання головному розпоряднику коштів державного бюджету звіту про видатки місцевих бюджетів, джерелом фінансового забезпечення яких є кошти за попередній звітний період тощо.

Третім різновидом інвестиційної діяльності держави, що здійснюється у вигляді капітальних трансфертів, є надання з державного бюджету коштів місцевим бюджетам відповідних адміністративно-територіальних одиниць на розвиток і підтримку соціальної, інженерної й інноваційної інфраструктури.

Відокремлення цієї операції з вкладення державних інвестицій зумовлено особливим адміністративно-правовим статусом адміністративно-територіальних одиниць як територій з отриманням у майбутньому особливого режиму безпечного функціонування та наукового населеного пункту, що має високий науково-технічний потенціал з містоутворюючим науково-виробничим комплексом. Особливий статус такої адміністративно-територіальної одиниці й наукового міста визначатиме специфіку їх фінансово-правового становища, що виражатиметься в додатковому фінансуванні видатків зазначених населених пунктів за рахунок міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. При цьому фінансування їх соціальної, інженерної та інноваційної інфраструктури відбувається не на принципах співфінансування інвестиційних видатків, а на принципах їх повного покриття за рахунок коштів державного бюджету.

Зазначені кошти скеровуватимуться на проведення проектно-дослідницьких робіт, будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт об'єктів освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, житлового будівництва, комунальної та інженерної інфраструктури, а також на

придбання для них основних засобів. При цьому варто зазначити, що такі адміністративно-територіальні одиниці та наукові міста зі своїм місцевим бюджетом вступатимуть у бюджетні правовідносини із центральними органами виконавчої влади безпосередньо.

Отже, розгляд особливостей форм і операцій інвестиційної діяльності держави надав змогу дійти таких висновків:

По-перше, інвестиційна діяльність держави як цілісне явище соціальної дійсності має три форми свого зовнішнього вираження: капітальні інвестиції, фінансові інвестиції й капітальні трансферти, – кожна з яких може об'єднувати певні види операцій, що мають інвестиційний характер.

По-друге, інвестиційна діяльність держави у формі капітальних інвестицій, що являє собою вкладення державних інвестицій в основні засоби, об'єднує такі види операцій: 1) бюджетні інвестиції в об'єкти державної власності; 2) бюджетні інвестиції в об'єкти капітального будівництва державної власності; 3) фінансування державою інвестиційних проектів, що знаходяться за межами її території, або спільно з іноземними державами; 4) вкладення державними унітарними підприємствами власних і залучених коштів в основні фонди; 5) спрямування бюджетними установами коштів, отриманих від діяльності, що дає дохід, на фінансування капітальних вкладень; 6) фінансування капітальних вкладень державними корпораціями.

По-третє, інвестиційна діяльність держави у формі фінансових вкладень, що є вкладенням державних інвестицій у фінансові активи, включає в себе такі види операцій: 1) надання бюджетних інвестицій юридичним особам, які не є державними установами та державними унітарними підприємствами; 2) спрямування бюджетних асигнувань у статутні капітали публічних акціонерних товариств; 3) розміщення коштів державного бюджету на банківських депозитах; 4) вкладання бюджетних асигнувань державою в статутні капітали міжнародних фінансових

організацій; 5) надання бюджетних кредитів бюджетом іншому бюджету бюджетної системи, юридичній особі, іноземній державі, іноземній юридичній особі; 6) розміщення бюджетних коштів у різноманітні види фінансових активів; 7) вкладення бюджетних асигнувань у пайові інвестиційні фонди; 8) інвестування коштів пенсійних накопичень у фінансові інструменти з метою фінансування виплат пенсій; 9) придбання державними унітарними підприємствами, державними корпораціями за рахунок тимчасово вільних грошових коштів, а бюджетними установами – за рахунок коштів, отриманих від діяльності, що дає дохід, різних видів фінансових активів.

По-четверте, інвестиційна діяльність держави у формі капітальних трансфертів, що являє собою безоплатну передачу права власності на активи або засоби для їх придбання від одного бюджету бюджетної системи іншому в інвестиційних цілях, включає в себе такі види операцій: 1) надання коштів з одного бюджету бюджетної системи іншому бюджету бюджетної системи на співфінансування об'єктів капітального будівництва державної власності і (або) комунальної власності; 2) надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва державної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюються з місцевих бюджетів, або на надання відповідних коштів з державного бюджету місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва комунальної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюються з місцевих бюджетів; 3) надання з державного бюджету коштів місцевим бюджетам адміністративно-територіальних одиниць стратегічного значення та науковим містам на розвиток і підтримку соціальної, інженерної та інноваційної інфраструктури.

Висновки до розділу 1

Визначено, що законодавство – це система нормативно-правових актів і міжнародних договорів України, яка має порядок їх прийняття, ієрархічно структурована від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили та взаємозалежна між актами однакової юридичної сили, які приймають суб'єкти владних повноважень, наділені Конституцією та іншими законами України відповідними повноваженнями.

Наведено авторську дефініцію інвестиційного законодавства як сукупності нормативно-правових актів України та міжнародних договорів, ратифікованих Україною, що регулюють суспільні відносини у сфері інвестиційної діяльності відповідних її суб'єктів (держава в особі її органів влади, суб'єкти господарювання, приватні інвестори) у частині зниження тиску на інвесторів, створення дієвих механізмів управління інвестиційною діяльністю, мотивації суб'єктів господарювання стосовно довгострокових вкладень, населення щодо вкладення коштів у розвиток економіки, забезпечення державних гарантій інвесторам, а також відповідної правової регламентації умов здійснення інвестиційної діяльності та вимог до неї, укладання угод між інвесторами та об'єктами інвестування для подальшого отримання доходів.

Аналіз розвитку інвестиційної діяльності держави та її фінансово-правового регулювання свідчить про тривалу історію існування цього фінансово-правового інституту, яку можна поділити на шість етапів.

Перший етап (кінець XIII – середина XVII ст.) – виникнення інвестиційної діяльності держави як вкладення коштів державної скарбниці в державне майно з метою створення й збільшення його вартості. Поява цього інституту було зумовлена необхідністю більш ефективного та раціонального використання державних фондів коштів з метою отримання доходів для поповнення державної скарбниці, у зв'язку з чим така

діяльність набула яскраво вираженого фіскального характеру. Цьому етапу властиве повне ототожнення державних капітальних інвестицій з капітальними інвестиціями князя, а також їх переважно невиробничий характер.

Другий етап (середина XVII ст. – середина XVIII ст.) зумовлений створенням перших у країні казенних мануфактур, фабрик і заводів з метою задоволення потреб держави, у зв'язку із чим державні інвестиції набули рис виробничого характеру, їх почали спрямовувати як на виробничі, так і на не виробничі потреби. До всього іншого, відокремлення з державної власності майна царя в 1565 р. привело до розмежування державних капітальних інвестицій та інвестицій коронованих осіб. Останні припинили бути державними інвестиціями у прямому значенні цього слова.

Третій етап (середина XVIII ст. – середина XIX ст.) ознаменований створенням у країні перших державних банків, у результаті чого держава отримала можливість здійснювати не лише державні капітальні інвестиції, а й фінансові вливання. При цьому останні держава могла робити як безпосередньо, так і через спеціалізовані державні фінансові установи – банки (наприклад, надання банківських кредитів Державним позиковим банком або банком комерції).

Четвертий етап (середина XIX ст. – 1917 р.) був зумовлений становленням і розвитком перших концесій у царській Росії, зокрема у сфері залізничної інфраструктури. Метою інвестиційної діяльності держави цього періоду було стимулювання інвестиційної активності фізичних та юридичних осіб у сфері державного інвестування об'єктів концесійних угод на принципах державно-приватного партнерства.

Для п'ятого етапу (1917–1990 рр.) характерно централізоване фінансування державних капітальних інвестицій із загальнодержавного союзного бюджету й бюджетів союзних республік, що було зумовлено федеративною формою державного устрою Союзу РСР і авторитарними, адміністративно-командними методами управління економікою.

Особливість інвестиційної діяльності держави в радянський період полягала, по-перше, в тому, що держава юридично й фактично виступала єдиним інвестором на власній території і за її межами; по-друге, Радянський Союз здійснював державні інвестиції опосередковано через спеціалізовані банки довгострокових інвестицій; по-третє, державні інвестиції багато в чому мали міжнародний характер у формі комерційних і фінансових кредитів «країнам соціалістичного і капіталістичного табору»; по-четверте, уперше на законодавчому рівні були проголошені принципи суспільної й економічної ефективності державних капітальних інвестицій.

Шостий етап розвитку державної інвестиційної діяльності (1991 р. – по теперішній час) пов'язаний з активною роллю держави в створенні сприятливого інвестиційного клімату та здійсненні державних інвестицій в інфраструктуру країни; стимулюванням приватних інвесторів шляхом надання їм державної фінансової підтримки на конкурсній основі; орієнтацією державних видатків на кінцевий результат, а також створенням спеціалізованих державних фінансових інститутів.

Встановлено, що економічна сутність державних інвестицій виявляється через: 1) державні ресурси (активи, асигнування), що підлягають розподілу на публічні цілі; 2) державні вкладення (використання державних ресурсів), що забезпечують створення та збільшення вартості державного майна. Виділено фінансово-правові ознаки державних інвестицій через суб'єктів, джерела й мету вкладень. Предметом державних інвестицій є матеріальні, нематеріальні та фінансові активи.

Суб'єктами державного інвестування можуть бути Україна; адміністративно-територіальні одиниці; органи державної влади, що діють як від імені держави в цілому, так і від свого імені; державні підприємства, організації та установи, а також державні корпорації. До джерел державних інвестицій належать кошти державного бюджету, а також власні й позикові кошти державних підприємств, організацій і установ.

За результатами дослідження сформульовано кілька груп публічних цілей державних інвестицій: а) соціально-економічний розвиток держави та її адміністративно-територіальних одиниць, що має загальнодержавне або загальнорегіональне значення; б) створення й розвиток елементів інноваційної системи; в) стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню до нього держави; г) інші публічні цілі залежно від етапів розвитку інвестиційної діяльності держави. При цьому публічні цілі є первинними щодо економічних.

Запропоновано авторське визначення державних інвестицій як матеріальних, нематеріальних і фінансових активів, що вкладаються безпосередньо або із залученням спеціалізованих фінансових установ Україною в особі її органів державної влади, які діють як від імені держави в цілому, так і від свого імені, державними підприємствами, організаціями, установами та державними корпораціями, за рахунок коштів відповідно державного бюджету, а також власних і позикових коштів державних підприємств, організацій, установ і державних корпорацій в економічну діяльність з метою соціально-економічного розвитку України, її адміністративно-територіальних одиниць у частині створення та розвитку інфраструктури (у тому числі соціальної), що має загальнодержавне або загальнорегіональне значення; створення й розвитку елементів інноваційної системи; стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню в нього держави та досягненню інших публічних цілей через створення, збереження й збільшення вартості державного майна.

Встановлено, що державним інвестиціям як фінансово-правовій категорії властиві розвивальна, стимулююча й інформаційна функції, в яких виражається їх соціально-економічна роль, тобто призначення в житті суспільства та держави. За допомогою інвестицій держава вкладає капітал у розвиток ключових галузей національної економіки та соціальної сфери, що

мають загальнонаціональне значення, але які внаслідок високої капіталомісткості, підвищених ризиків і віддаленого економічного ефекту часто є малопривабливими, а часом і просто нереальними для приватного підприємництва (розвивальна функція); спонукає суб'єктів економічної діяльності до інвестиційної діяльності для задоволення власного й суспільного інтересу (стимулююча функція), а також інформує інвесторів про основні вектори розвитку національної економіки на відповідній території, що надає певної стабільності й прозорості інвестиційно-правовій політиці держави (інформаційна функція).

Встановлено, що бюджетні асигнування у формі дотацій і субвенцій, на відміну від державних інвестицій, належать до поточних витрат бюджету, мають безповоротний характер, спрямовані на матеріальну підтримку відповідної юридичної особи або бюджету бюджетної системи, набуваючи тим самим рис компенсаційного або стимулюючого характеру. Ці види асигнувань не спрямовані на створення й збільшення вартості державного майна, тому держава не набуває на нього речових прав. Дотації, субвенції й субсидії мають свій власний розроблений механізм фінансово-правового регулювання.

Специфічні ознаки державних інвестицій надають змогу відмежувати цей інститут від державних гарантій. Особливість останніх полягає в тому, що вони не є джерелом фінансування державної діяльності, а виконують фактично забезпечувальну функцію, мають імовірнісний характер виникнення відносин і є різновидом боргових зобов'язань держави. Ці риси не властиві державним інвестиціям.

З'ясовано співвідношення понять «державні інвестиції», «бюджетні кредити» і «бюджетні інвестиції», де останні є складовою державних інвестицій нарівні з іншими коштами, які надходять від державних позабюджетних фондів, державних підприємств, організацій, установ і державних корпорацій. Бюджетні кредити являють собою різновид державних фінансових вкладень, що виділяються в структурі державних

інвестицій залежно від об'єктів вкладень активів. Таким чином, державні інвестиції, бюджетні інвестиції та бюджетний кредит співвідносяться між собою як родове, видове й підвидового поняття.

За результатами дослідження виявлено суттєві ознаки державної інвестиційної діяльності як виду фінансової діяльності держави: 1) в основі поняття «державні інвестиції» лежать два підходи до визначення його економічної сутності – ресурсний і витратний, що надає змогу характеризувати інвестиційну діяльність держави як спрямовану на розподіл і вкладення державних інвестицій, при цьому вкладення державних інвестицій є окремим випадком використання грошових фондів держави; 2) під час інвестиційної діяльності держава має публічні цілі (соціально-економічний розвиток України та її адміністративно-територіальних одиниць; створення й розвиток елементів інноваційної системи; стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню в нього держави тощо), яких при цьому досягають через економічні цілі у вигляді створення й збільшення вартості державного майна; 3) держава не бере участі в діяльності, яка дає або повинна давати дохід, оскільки при публічному управлінні майном вона фізично і юридично відсторонена від нього й не здійснює тріади повноважень, надавши їх іншій особі. Держава має право отримувати дохід не на підставі факту участі в його створенні, що відбувається у випадку з підприємцем, а на підставі наявності відповідних правовідносин між нею й організатором інвестування. Ця ознака надає змогу розуміти під державною інвестиційною діяльністю виключно вкладання державних інвестицій без практичних дій з їх реалізації; 4) інвестиційна діяльність держави пов'язана з інвестиційним ризиком, який виражається в невизначеності розміру винагороди за вкладені інвестиції, а також у відсутності гарантій, чи надійде взагалі винагорода; 5) інвестиційна діяльність держави є систематичним вкладанням інвестицій (інвестування),

оскільки діяльність – це сукупність окремих дій, періодично здійснюваних будь-яким суб'єктом.

За результатами дослідження запропоновано **інвестиційну діяльність держави розуміти як здійснення нею функцій з планомірного розподілу та вкладення державних інвестицій у діяльність публічно-правового утворення (держави, адміністративно-територіальної одиниці) або приватної особи в публічних цілях шляхом створення, збереження й збільшення вартості державного майна.**

Встановлено, що особливостями інвестиційної діяльності держави є її спрямованість на потреби суспільства й публічний характер, зумовлений об'єктивною необхідністю вкладення частини національного доходу в об'єкти нового будівництва, розширення, реконструкцію та технічне переозброєння діючих підприємств з метою збільшення ВВП, темпів економічного зростання, збільшення обсягу інвестицій приватного сектору, непрямого впливу на зайнятість і продуктивність праці приватного сектору в довгостроковому періоді, а також вирішення інших соціальних завдань. Ця діяльність являє собою складне, багатопланове явище.

Виявлено характерні риси фінансової діяльності держави, що знаходять своє відображення в інвестиційній діяльності:

1. Ознака фінансової діяльності держави – обов'язкова участь публічно-правового утворення (у тому числі в особі його уповноважених органів) – стосовно державної інвестиційної діяльності виявляється в тому, що держава, як учасник інвестиційної діяльності, виступаючи в ролі інвестора, одночасно здійснює свою владну діяльність у межах державної території й організовує свою законодавчу, виконавчу та судову владу шляхом прийняття правових приписів.

2. Фінансова діяльність держави виявляється в акумулюванні, розподілі та використанні державних і місцевих грошових фондів коштів. Ця ознака притаманна й інвестиційній діяльності держави, оскільки державні інвестиції в економічному аспекті являють собою сукупність

державних ресурсів (активів, асигнувань), які підлягають розподілу на публічні цілі, і державних інвестицій (використання державних ресурсів), що забезпечують створення й збільшення вартості державного майна.

3. Цільова спрямованість інвестиційної діяльності держави надає змогу зробити висновок про публічний характер її цілей, що мають також економічні та соціальні риси (державні інвестиції завжди спрямовані на соціально-економічний і науково-технічний розвиток держави).

4. Відносини, що виникають у результаті державної інвестиційної діяльності, як і при фінансовій, належать до різновиду майнових, оскільки складаються з приводу розподілу й вкладення державних інвестицій (грошових фондів коштів).

5. У фінансово-правовому регулюванні інвестиційної діяльності держави переважно використовують імперативний метод фінансового права, заснований на владних приписах учасників інвестиційних відносин за участю державних органів влади.

6. Інвестиційній діяльності держави притаманний фінансовий контроль за дотриманням законності й доцільності дій у сфері реалізації інвестиційних проектів, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету, а також за достовірністю їх кошторисної вартості.

Встановлено, що інвестиційній діяльності держави притаманні основні ознаки фінансової діяльності, що дає підстави характеризувати її як складову механізму соціального управління, спрямованого на задоволення публічних інтересів, і свідчить про можливість її регулювання нормами фінансового права.

Розмежовано державне інвестування та фінансування за такими основними критеріями: по-перше, державне інвестування спрямоване на досягнення публічних цілей через отримання державою прибутку (доходу), мета фінансування – забезпечення діяльності державних і самоврядних органів влади та інших «підвідомчих» державі суб'єктів; по-друге, під час

інвестування в держави виникають права власності на об'єкти інвестування, на підставі яких вона набуває права вимоги передачі відповідної частини прибутку до державного бюджету, отриманої в результаті діяльності організатора інвестування, при фінансуванні таких прав не виникає; по-третє, для державного інвестування характерний інвестиційний ризик, який являє собою ймовірність виникнення несприятливих фінансових наслідків у формі втрат або недоотримання планованого інвестиційного доходу в зв'язку з невизначеністю умов інвестиційної діяльності. При фінансуванні інвестиційний ризик відсутній.

Щодо співвідношення понять «державна інвестиційна діяльність» та «державна підтримка інвестиційної діяльності» зазначено, що державне інвестування є складовою державної підтримки, однак цим поняттям повністю не охоплюється, оскільки може здійснюватися не лише в інтересах приватних осіб (стимулююча функція), а й в інтересах суспільства та держави в цілому (розвивальна функція). При цьому державну підтримку інвестиційної діяльності не можна цілком ототожнювати лише з фінансовими та економічними заходами. Вона також включає комплекс заходів організаційного, правового й іншого характеру, спрямованих на створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності.

За результатами дослідження виділено три форми інвестиційної діяльності держави: капітальні інвестиції, фінансові інвестиції та капітальні трансферти. Їх потрібно відрізнити від джерел фінансування державних інвестицій, що являють собою фонди й потоки грошових коштів, які надають змогу здійснювати сам інвестиційний процес. Існують дві групи джерел фінансування інвестиційної діяльності держави – централізовані (державний бюджет) та децентралізовані (кошти державних підприємств, установ і корпорацій).

Інвестиційна діяльність держави у формі капітальних інвестицій може об'єднувати такі види операцій з їх вкладення:

1. Бюджетні інвестиції в об'єкти державної власності. Бюджетні інвестиції – це такі бюджетні ресурси, що спрямовуються не на споживання, а на придбання та створення активів довгострокового користування з метою отримання економічного й соціального ефекту в майбутньому. Напрямами використання коштів бюджету при здійсненні таких інвестицій є: 1) придбання та створення будівель, споруд, передавальних пристроїв, транспортних засобів, обладнання й предметів довгострокового користування, нематеріальних активів; 2) проведення їх капітального ремонту, реконструкції, модернізації та реставрації; 3) придбання й капітальне поліпшення землі; 4) надання капітальних трансфертів.

Основною функцією бюджетних інвестицій є створення й поновлення основних фондів, які необхідні для виробництва суспільно необхідних товарів і послуг. Потреба в організації їх виробництва зумовлена тим, що економічні суб'єкти країни відчують потребу в певних благах, які не можуть бути забезпечені повною мірою підприємницькими структурами.

2. Бюджетні інвестиції в об'єкти капітального будівництва державної власності.

3. Фінансування державою інвестиційних проектів, що знаходяться за межами її території, або спільно з іноземними державами.

4. Вкладення державними підприємствами власних і залучених коштів в основні фонди.

5. Спрямування бюджетними установами коштів, отриманих від діяльності, що дає дохід, на фінансування капітальних вкладень.

6. Фінансування капітальних вкладень державними корпораціями.

Другою формою здійснення інвестиційної діяльності держави можна назвати «фінансові інвестиції», що являють собою вкладення державних коштів у фінансові активи: цінні папери, паї, внески до статутних капіталів юридичних осіб, банківські депозити, пайову участь тощо.

Особливістю цієї форми інвестиційної діяльності держави є об'єкти вкладення державних інвестицій, при розгляді яких потрібно звернутися до

аналізу нормативно-правових актів, що регулюють бухгалтерський облік, до понятійного апарату якого, власне, і належить термін «фінансові інвестиції», і норм бюджетного та податкового законодавства.

Фінансові інвестиції – це вкладення коштів у фінансові інструменти, серед яких превалюють цінні папери, з метою одержання доходу (прибутку) у майбутньому.

Інвестиційна діяльність держави, що здійснюється у формі фінансових інвестицій, може включати в себе такі види операцій:

1. Надання бюджетних інвестицій юридичним особам, які не є державними установами та державними підприємствами, у порядку, встановленому законом.

2. Спрямування бюджетних асигнувань у статутні капітали публічних акціонерних товариств.

3. Розміщення коштів державного бюджету на банківських депозитах.

4. Вкладення бюджетних асигнувань у статутні капітали міжнародних фінансових організацій.

5. Надання одним бюджетом бюджетних кредитів іншому бюджету бюджетної системи, юридичній особі, іноземній державі, іноземній юридичній особі.

6. Розміщення коштів у різні види фінансових активів.

7. Вкладення бюджетних асигнувань у пайові інвестиційні фонди.

8. Інвестування коштів у фінансові інструменти з метою фінансування виплат.

9. Придбання державними підприємствами, державними корпораціями за рахунок тимчасово вільних грошових коштів, а державними бюджетними установами за рахунок коштів, отриманих від діяльності, що дає дохід, різних видів фінансових активів.

Третьою формою здійснення інвестиційної діяльності держави можна назвати капітальні трансферти, що є різновидом міжбюджетних трансфертів і під якими запропоновано розуміти безоплатну передачу права власності на

активи або кошти для їх придбання від одного бюджету бюджетної системи іншому в інвестиційних цілях.

Інвестиційна діяльність держави у формі капітальних трансфертів, може включати в себе такі види операцій:

1) надання коштів з одного бюджету бюджетної системи іншому на співфінансування об'єктів капітального будівництва державної власності суб'єктів і (або) комунальної власності відповідно до довгострокових цільових програм, а також нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;

2) надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва державної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюються з місцевих бюджетів, або на надання відповідних коштів з місцевих бюджетів місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва комунальної власності, бюджетні інвестиції в які здійснюються з місцевих бюджетів;

3) надання з державного бюджету коштів місцевим бюджетам на розвиток і підтримку соціальної, інженерної та інноваційної інфраструктури.

РОЗДІЛ 2

УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

2.1. Особливості фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави

Активне обговорення в науці останнім часом предмета, методу й системи фінансового права, а також його місця та ролі у вітчизняному праві загалом зумовлює необхідність осмислення й аналізу змін, що відбуваються в структурі та якісній характеристиці окремих фінансово-правових інститутів. У зв'язку із цим важливо звернутися до дослідження фінансово-правової природи інституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави і його місця в системі права.

У юридичній науці досі немає єдиної загальноприйнятої думки щодо ролі й місця інвестиційного права в сучасній правовій системі. У вітчизняній літературі переважає позиція, згідно з якою інвестиційне законодавство є комплексною галуззю законодавства, що об'єднує норми різної галузевої належності, тому інвестиційне право не має самостійного предмета й методу правового регулювання, відповідно, не може бути визнане як самостійна галузь права.

Варто зауважити, що нині поняття «інвестиційне право» вживають у юридичній літературі як з міжнародного, так і внутрішнього права. З погляду міжнародного права, інвестиційне право як правовий інститут входить до складу такої галузі права, як міжнародне економічне право; як підгалузь міжнародного приватного права об'єднує норми адміністративного, фінансового, митного права. Міжнародне інвестиційне

право є підгалуззю міжнародного економічного права, принципи й норми якого регулюють відносини держав з приводу капіталовкладень.

На необхідності визнання міжнародного інвестиційного права як комплексної галузі права, що регулює інвестиції (прямі, портфельні, позиковий капітал, лізинг, розділ продукції (СРП), правові режими іноземних інвестицій, порядок вирішення інвестиційних спорів тощо), наголошує у своїй праці Т. О. Чернадчук [227, с. 67].

Перехід до ринкової економіки передбачає розвиток інвестиційного права як галузі права в правовій системі нашої країни. Це зумовлено такими обставинами: а) наявністю самостійного предмета правового регулювання, тобто відокремлених економічних інвестиційних відносин (між власниками) з відтворення матеріальних і духовних благ; б) усвідомленням особою суспільної необхідності й значущості інвестиційних відносин у системі економічних відносин у період переходу до ринкової економіки та прийняття законодавчого рішення про їх правове регулювання; в) наявністю нормативного матеріалу відповідної якості й кількості; г) наявністю особливого методу правового регулювання інвестиційних відносин, що виражається в поєднанні публічно-правового та приватноправового регулювання інвестиційних відносин. При цьому Загальна частина системи інвестиційного права включає такий інститут, як правове регулювання інвестиційної діяльності.

Інвестиційне право як комплексну галузь можна визначити як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу залучення, використання й контролю за інвестиціями та здійснюваною інвестиційною діяльністю, а також відносини, пов'язані з відповідальністю інвесторів за дії, що суперечать законодавству. При цьому предметом правового регулювання названої галузі права визначено суспільні відносини, що складаються в процесі професійної підприємницької діяльності з приводу залучення, використання й контролю за інвестиціями та здійснюваною інвестиційною діяльністю з метою отримання прибутку, а

також суспільні відносини, пов'язані з державним впливом на суб'єктів, що здійснюють інвестиційну діяльність. Для врегулювання вищеперелічених груп суспільних відносин використовують переважно два методи: диспозитивний і імперативний [72, с. 34].

Про самостійність і комплексність інвестиційного права говорить багато науковців. На їх думку, предмет правового регулювання інвестиційного права є відокремлена група інвестиційних відносин, що відображають об'єктивні умови існування й розвитку інвестиційного процесу і (чи) інвестиційної діяльності. Що стосується методів правового регулювання, то вони засновані на двох елементарних засадах – централізованому й диспозитивному регулюванню [129, с. 22].

У загальній теорії права основними умовами відокремлення самостійних галузей права є: а) міра своєрідності тих або інших відносин, тобто предмет правового регулювання; б) їх питома вага; в) необхідність застосування особливого методу правового регулювання; г) неможливість урегулювати спори за допомогою норм інших галузей.

Розглядаючи інвестиційне право як комплексну галузь, О. М. Вінник об'єднує публічно-правові та приватноправові основи, визначає інвестиційні правовідносини як урегульовані нормами інвестиційного права суспільні відносини, що виникають з приводу залучення, використання й контролю за інвестиціями та здійснюваною інвестиційною діяльністю, а також відносини, пов'язані з відповідальністю інвесторів за дії, що суперечать законодавству, учасники яких є носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [38, с. 54].

Дослідник А. М. Колодій вважає, що комплексний інститут права – це сукупність норм, за допомогою яких в окремій галузі права, стосовно специфіки її предмета, конкретизуються й доповнюються норми інших галузей права. При цьому в цих інститутах:

- 1) норми однієї галузі застосовують в іншій галузі;
- 2) норми закріплені зазвичай у джерелах галузі, яка їх запозичує;

3) норми зазнають істотної модифікації стосовно специфіки предмета і (або) методу галузі, що їх запозичує;

4) норми застосовують лише в межах однієї галузі права, що їх запозичує [79, с. 22, 23].

У низці інших праць також можна зустріти категорію «комплексна галузь права». Так, Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна вважають банківське право комплексною галуззю права. При цьому для визнання тієї чи іншої галузі права комплексною вони пропонують керуватися такими положеннями [43, с. 22]:

1) комплексна галузь права повинна містити в собі якесь предметне ядро, тобто такі суспільні відносини, які хоча й регулюються нормами різних (основних) галузей права, але не можуть бути однозначно ідентифіковані як такі, що належать до первинних галузей і є комплексними правовідносинами;

2) комплексна галузь права складається переважно з норм інших (основних) галузей права і з необхідністю містить у своєму складі ряд норм, властивих виключно цій комплексній галузі права (наприклад, норми-дефініції, норми-принципи, норми в підзаконних нормативно-правових актах);

3) комплексна галузь права посідає певне місце в системі права. Оскільки комплексна галузь права містить у собі певне предметне ядро, а також ряд виключно їй властивих правових норм, вона в процесі свого об'єктивування включається в систему права й посідає відповідне місце, зумовлене перехресуванням структури цієї комплексної галузі зі структурами основних галузей, і залежить від ієрархії названих структур.

Для обґрунтування інвестиційного права як самостійної галузі права необхідно детальніше розглянути наведені ознаки відокремлення «чистих» галузей і встановити їх співвідношення із цією сукупністю правових норм. Розмірковуючи про предмет правового регулювання інвестиційного права, потрібно зауважити, що інвестиційні відносини можуть бути об'єднані в єдину групу лише умовно. Оскільки немає такої сукупності відносин,

значить, немає й такого предмета, який міг би становити предмет регулювання інвестиційного права.

Що стосується специфіки методу правового регулювання інвестиційного права, то в юридичній літературі вказано на поєднання в ньому диспозитивних і імперативних засад, що мають універсальний характер. При цьому не виділено його специфічних ознак і не обґрунтовано необхідність застосування особливого методу для регулювання інвестиційних відносин. До того ж одна й та сама норма права не може одночасно містити в собі два різні методи правового регулювання. Ці обставини свідчать про відсутність в інвестиційного права особливого методу правового регулювання.

Аналізуючи останню ознаку відокремлення «чистих» галузей права, потрібно зауважити, що всі інвестиційні відносини можуть бути врегульовані за допомогою норм існуючих галузей права: конституційного, адміністративного, міжнародного, фінансового і цивільного. У зв'язку із цим відсутня об'єктивна необхідність відокремлення нової галузі права.

Резюмуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що інвестиційне право не є самостійною галуззю права правової системи через відсутність у нього предметної єдності та власного методу правового регулювання, а також можливості врегулювання всіх інвестиційних відносин у межах існуючих основних галузей права.

Проте, на думку автора, інвестиційне право можна розглядати як комплексну галузь законодавства, що є структурованою, впорядкованою системою різногалузевих законодавчих і підзаконних актів, які регулюють порядок здійснення інвестиційної діяльності. Системотвірним фактором міжгалузевої інтеграції інвестиційного законодавства є основні напрями діяльності держави, тобто її функції, відповідно до яких групується нормативний матеріал. Проте, як слушно зазначено в науковій літературі, здійснення не будь-якої функції держави пов'язане з певною галуззю законодавства. У зв'язку із цим можна стверджувати, що економічна

функція держави здійснюється не лише через розвиток цивільного, господарського, фінансового, а й інвестиційного законодавства.

Інвестиційне законодавство містить у собі норми різної галузевої належності: конституційної, адміністративної, міжнародної, фінансової й цивільної. Ці норми об'єднані з метою забезпечення певної цілеспрямованої діяльності держави: створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності на відповідній території та в цілому та інвестування різними суб'єктами зокрема. До всього іншого, факт існування інвестиційного законодавства не може бути поставлений під сумнів через відсутність відповідного кодифікованого нормативного акту, оскільки саме відокремлена галузь законодавства зумовлює необхідність її кодифікації.

На підставі вищевикладеного можна констатувати, що правове регулювання інвестиційної діяльності держави не може бути визнано структурним елементом інвестиційного права як галузі права через відсутність самостійності такої галузі в правовій системі, але є структурним елементом інвестиційного законодавства.

Зробивши висновок про неможливість розгляду правового регулювання інвестиційної діяльності держави як структурного елементу інвестиційного права, проаналізуємо це правове утворення в аспекті фінансового права. Для цього з'ясуємо: чи входять суспільні відносини у сфері державного інвестування до предмета фінансового права, чи підпадають вони під вплив з боку фінансово-правового методу?

Нині в юридичній літературі тезу про самостійність фінансового права як галузі права практично ніхто не заперечує – ні теоретики, ні представники науки фінансового права. Фінансовому праву, як і іншим галузям права, властиві свій специфічний предмет і метод правового регулювання.

Проаналізувавши особливості предмета фінансового права стосовно суспільних відносин, що виникають у сфері державного інвестування, потрібно зазначити, що останні мають фінансово-правовий характер, бо, по-

перше, інвестиційна діяльність держави є різновидом фінансової діяльності і є здійсненням державою функцій з планомірного розподілу й вкладення державних інвестицій у діяльність іншого публічно-правового утворення (України, певної адміністративно-територіальної одиниці) або приватної особи з метою соціально-економічного розвитку держави; по-друге, державними інвесторами виступають Україна, адміністративно-територіальні одиниці, їх органи влади, державні позабюджетні фонди, державні підприємства, установи, а також державні корпорації; по-третє, суспільні відносини у сфері інвестиційної діяльності держави пов'язані з процесом функціонування особливого виду фінансів – інвестицій, що вкладають державні інвестори в діяльність іншого публічного утворення або приватної особи з метою отримання прибутку (доходу) і досягнення іншого корисного соціального ефекту.

Резюмуючи вищевикладене, зауважимо, що відносини з приводу здійснення державного інвестування є за своєю природою публічними, майновими владними відносинами щодо розподілу й вкладення державних інвестицій, що значною мірою підпадає під предмет правового регулювання фінансового права. Крім того, суспільні відносини у сфері інвестування й відносини, пов'язані з організацією інвестиційної діяльності публічно-правовими утвореннями, також є предметом вивчення науки фінансового права і належать до відносин, урегульованих його нормами [217, с. 25].

Як відомо, для вивчення природи тих або інших суспільних відносин необхідно виявити методи їх правового регулювання. Основним методом фінансового права є імперативний. Його суть полягає в тому, що вирішення будь-якого питання здійснюється волею однієї сторони. Такими сторонами є держава, уповноважений нею орган влади. Вони видають владні приписи, обов'язкові для іншої сторони правовідносин. Цей метод визначений самою природою відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності, тому суб'єкти фінансового права не можуть на власний розсуд отримувати суб'єктивні права й виконувати обов'язки, визначати їх зміст. Тому

характерною рисою фінансово-правового методу є юридична нерівність сторін, у яких немає вибору поведінки, крім як передбаченої нормами фінансового права.

До істотних ознак методу фінансового права можна віднести: а) його майновий зміст; б) його переважну імперативність; в) вплив на нього фінансової політики держави; г) вплив на нього вимог фінансової політики держави, спрямованої на реалізацію принципів збалансованого й ефективного управління публічними фінансовими ресурсами; д) ліберальні тенденції його розвитку на сучасному етапі, що допускають поєднання державного втручання в процес функціонування фінансової системи з елементами саморегулювання окремих її сегментів. Специфіка методу фінансового права відбивається в унікальному поєднанні способів правового регулювання: позитивного зобов'язання, дозволу, заборони, узгодження, правових рекомендацій, заохочень, договірно-правового регулювання.

Нині разом з імперативним методом у фінансовому праві почали виділяти диспозитивні аспекти. Якщо інтегратором фінансового права є імперативна воля держави, то галузі фінансово-правового регулювання властивий, разом з позитивним та негативним імперативами, і дозвільний спосіб регулювання. Інше робило б неможливим віднесення до системи фінансово-правових відносин страхування, розрахунків, кредитування, обігу цінних паперів та інших інститутів з диспозитивним регулюванням.

Варто зауважити, що диспозитивні аспекти у фінансовому праві мають допоміжний (підлеглий) характер.

Дослідження інвестиційної діяльності держави з позиції фінансового права надає змогу дійти висновку про входження відповідних суспільних відносин у сфері державного інвестування в предмет фінансово-правового регулювання, вони зазнають впливу з боку методу фінансового права. Усе це надає змогу розглядати правове регулювання інвестиційної діяльності держави як структурний елемент фінансового права.

Найбільш коректним є визначення цієї сукупності правових норм як інституту фінансового права, зважаючи на таке.

У теорії права інститутом традиційно визнають порівняно невелику, усталену групу правових норм, які регулюють певну різновидність суспільних відносин. Інститут – це складова, блок або ланка галузі права, що має відносну автономію, оскільки стосується певною мірою самостійних питань. Правовий інститут є первинною правовою спільністю, яка покликана регламентувати певні ділянки, фрагменти, сторони суспільного життя. Правовий інститут групує, зводить воєдино різні правові норми, включає їх у механізм правового регулювання конкретних видів суспільних відносин, а також відображає процес диференціації правових норм у галузі права [83, с. 49].

Для обґрунтування застосування терміна «інститут права» щодо сукупності правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері інвестиційної діяльності держави, необхідно детальніше розглянути ознаки інституту права й встановити їх співвідношення із сукупністю правових норм, що ми розглядаємо.

По-перше, відносини у сфері інвестиційної діяльності держави володіють ознакою системності, відрізняються певною однорідністю й відокремленістю.

Особливість предмета цього правового інституту – специфічний вид суспільних відносин, що виникають у сфері державного інвестування, з приводу планового розподілу й вкладення державних інвестицій у діяльність іншого публічного утворення або приватної особи з метою отримання прибутку (доходу) і досягнення іншого корисного соціального ефекту.

Системний характер правовідносин у сфері державного інвестування зумовлює виділення таких основних груп економічних відносин:

- 1) з розподілу державних інвестицій;
- 2) з вкладення державних інвестицій у діяльність іншого публічного утворення або приватної особи в публічних цілях шляхом створення, збереження й збільшення вартості державного майна;

3) із здійснення фінансового контролю за ефективністю й доцільністю фінансування інвестиційних проектів, надання капітальних трансфертів і придбання фінансових інструментів цілком або частково за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів;

4) інші відносини, що виникають у цій сфері.

Вказані групи правовідносин є найважливішими елементами державного інвестування, ознаками однорідності й одночасної відокремленості, оскільки належить до однієї сфери правового регулювання – інвестиційна діяльність держави, одночасно будучи різними взаємопов'язаними та взаємозумовленими аспектами функціонуваннями єдиної системи державного інвестування.

По-друге, ознакою правового інституту є єдність правових норм, що утворюють єдиний комплекс і виражаються в загальних станах, правових принципах, специфічних правових поняттях, а також у сукупності норм, що створюють особливий правовий режим регулювання окремих форм і операцій інвестиційної діяльності держави.

По-третє, ознакою правового інституту є нормативна відокремленість, яка виражається в тому, що положення про інвестиційну діяльність держави містяться в окремих главах, розділах, частинах, статтях та інших структурних елементах законів і підзаконних актів. Центральною ланкою нормативного правового регулювання державного інвестування в Україні є Бюджетний кодекс України, Закони України «Про інвестиційну діяльність» та «Про державне регулювання ринку цінних паперів» тощо.

По-четверте, ознакою правового інституту є повнота й комплексність урегульованих відносин. Інвестиційна діяльність держави охоплює різні види правових норм. Це норми, що уповноважують, зобов'язують, забороняють та інші норми права, які в комплексі охоплюють усі аспекти правового регулювання суспільних відносин у сфері державного інвестування. Завдяки цьому інститут фінансового права – правове регулювання інвестиційної діяльності держави – є унікальним, виконує

лише йому властиві функції й не дублюється іншими структурними компонентами системи права.

У юридичній літературі як системотвірну ознаку правового інституту додатково виділяють метод правового регулювання. Інвестиційна діяльність держави є складним інститутом фінансового права, який, як і багато галузей права, нерідко важко охарактеризувати з погляду простих методів регулювання, властивих правовим нормам. Метод регулювання складного галузевого інституту набуває галузевого характеру, а саме: різноманіття засобів і способів правового регулювання, певної структури, властивої методу відповідної галузі права.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що метод фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави в основі своїй є методом імперативним, але з урахуванням особливостей предмета фінансового права його доповнюють диспозитивні методи: рекомендації, узгодження, заохочення, координації тощо, які при цьому зберігають своє підпорядкування імперативному методу. Методологічна специфіка цього правового інституту виявляється в методах розподілу й вкладення державних інвестицій.

Розглянуті вище характеристики фінансово-правового інституту дають підстави зробити висновок, що інвестиційна діяльність держави володіє всіма ознаками, властивими інституту права. Інституціональна природа державного інвестування виражається в системності, однорідності й відокремленості сукупності суспільних відносин у сфері державного інвестування; юридичній єдності правових норм, що утворюють інститут і об'єднують його загальні та спеціальні стани; нормативному правовому закріпленні цього інституту, а також у наявності специфічного предмета й методу правового регулювання.

2.2. Розвиток інвестиційних правовідносин у сфері інвестиційної діяльності держави

У сучасних умовах у зв'язку зі зміною змісту та масштабів публічної фінансової діяльності держави виникає необхідність у висвітленні питань, пов'язаних з особливостями фінансових правовідносин у сфері інвестиційної діяльності держави. Найбільш раціональним підходом до вивчення правовідносин у сфері інвестиційної діяльності є такий, що заснований на дослідженні від загального до конкретного, тобто від юридичних відносин до фінансових правовідносин, а потім до їх окремого випадку – фінансових правовідносин у сфері інвестиційної діяльності держави.

В юридичній науці питання про поняття правовідносини досі належить до дискусійних, оскільки це одна із центральних правових категорій, що виходить безпосередньо на філософський рівень аналізу. У філософії правові відносини розуміють як один з різновидів суспільних відносин, тому дослідження їх суспільної природи полягає переважно у виявленні ступеня відповідності сформованих у юриспруденції ознак правових відносин ознакам і властивостям суспільних відносин.

Філософський погляд на правовідносини надає змогу аналізувати їх як форму соціальної взаємодії, у межах якої як мінімум дві сторони реалізують взаємопов'язані й взаємозумовлені права, обов'язки, інтереси один щодо одного. У загальній теорії права та філософії права поняття й сутність «правовідносини» пов'язані з типом праворозуміння, оскільки відсутність єдиного підходу до тлумачення права неминує спричиняє різні уявлення про сутність правовідносин.

Представники природно-правової школи в своїх поглядах виходили з існування двох систем права – природного та позитивного. У зв'язку із цим постає питання: у якій системі права відносини будуть розглядатися як

правові? Такої проблеми не виникає, коли суперечності між природним і позитивним правом немає, але коли позитивне право не збігається з природним, законослухняна поведінка одних суб'єктів тягне порушення природних прав інших. У подібній ситуації відносини, що регламентовані державою, проте суперечать природному праву законами, стають правопорушеннями з позиції теорії природного права, і навпаки, недотримання, а в ряді випадків і явне порушення закону представники школи природного права вважають правомірною поведінкою й, відповідно, сприймають як правовідносини. У соціологічній юриспруденції правовідносинами визнають фактичні відносини з приводу взаємних прав і обов'язків.

Зокрема, П. М. Рабінович стверджував, що правовідносинами стають фактичні відносини, якщо вони мають юридичний захист, тобто забезпечуються уповноваженими (владними) органами відповідно до встановленого порядку [187, с. 45]. Представники цієї школи права зазначають, що суспільні відносини нерідко набувають об'єктивно правового характеру задовго до визнання його таким з боку держави.

Для представників нормативізму правовідносини – це відносини між індивідами й колективами людей, що врегульовані правом. Надалі ми вважаємо за доцільне спиратися на розуміння правовідносин, сформоване в межах цієї концепції. Адже ні природно-правове, ні соціологічне розуміння права не має обов'язкової сили, а, отже, і не має юридичних наслідків, якщо воно не визнано державою.

У дореволюційній юридичній літературі було прийнято бачити в правовідносинах зв'язок між особами, сторону життєвих відносин між людьми, урегульовану нормами об'єктивного права, що були загальними для всіх.

Свого часу ще Н. М. Коркунов зазначав, що юридичне ставлення є тим життєвим, побутовим ставленням, яке регулюється юридичною нормою. У радянській науці ідеологічний характер правовідносин був

зумовлений їх охороною примусовою силою державного апарату; проходженням їх через свідомість і волю людей, а також через зведену в закон волю панівного класу [82, с. 56].

У теорії права немає єдиного загальновизнаного погляду на поняття й сутність правовідносин. Так, одні вчені під ними розуміють суспільні відносини, урегульовані нормами права, учасники яких мають відповідні суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Правовідносини при цьому не можуть існувати окремо від правового регулювання, не можуть існувати й поза ним; виключається регулювання правовими відносинами інших суспільних відносин, а саме правовідносини стають можливим з моменту виникнення правової норми. Інші вчені розглядають правовідносини як форму суспільних відносин, при цьому вони певною мірою відокремлюються від реальної взаємодії сторін.

Однак, у такому разі не пояснюється природа того явища, яке утворюється єдністю правовідносин як форми й змісту. По суті, ідентичної позиції дотримуються В. В. Копейчиков, С. Е. Демський, на думку яких, правовідносини являють собою особливі ідеологічні відносини, що виникають у результаті передбачених правовою нормою юридичних фактів як відносини, за допомогою яких норма права регулює фактичні суспільні відносини [81, с. 36].

Треті вчені (М. С. Кельман, О. Г. Мурашин) визначають правовідносини не як особливі суспільні відносини, що існують самостійно й окремо від інших (неправових) суспільних відносин, а як особливу властивість самих суспільних відносин як їх специфічну правову сутність, яка знаходить своє вираження в специфічному правовому змісті й специфічній правовій формі суспільних відносин [76, с. 88]. Четверті – пропонують визначати правовідносини подібно до норми права як модель поведінки, а відрізняти їх одне від одного за ступенем конкретизації та індивідуалізації [69, с. 34].

Серед особливостей правовідносин, що відрізняють їх від суспільних відносин, виділяють: по-перше, їх виникнення на основі юридичних норм, встановлених або санкціонованих державою; по-друге, наявність у сторін суб'єктивних юридичних прав і обов'язків; по-третє, індивідуалізацію суб'єктів; по-четверте, забезпечення їх здійснення можливістю державного примусу; по-п'яте, вольовий характер. Підбиваючи підсумок дискусії про поняття «правовідносини», зауважимо, що вони неможливі поза правом або без права.

Дотримуючись позиції, що правовідносини – це суспільні відносини, що врегульовані правом і перебувають під охороною держави, учасники яких є носіями взаємокореспондуючих юридичних прав і обов'язків, далі розглянемо правовідносини у сфері інвестиційної діяльності держави.

Для цього значущим є виявлення характерних рис фінансових правовідносин, оскільки публічні інвестиційні правовідносини існують і розвиваються як їх різновид. Фінансові правовідносини – це одна з ключових категорій фінансового права. Саме вони виражають основний зміст фінансової діяльності держави, надають їй цілеспрямованості й чіткої організованості.

Фінансові правовідносини належать до категорії правовідносин, які виникають спочатку тільки як правові й в іншій якості неможливі. Так, Ю. А. Ровинський як одну з основних ознак фінансових правовідносин виділяв їх владно-майновий характер, відзначаючи, що відносини влади невід'ємні від майнових [188, с. 101].

Зокрема, В. В. Бесчеревних і С. Д. Ципкін підкреслювали, що, на відміну від інших владно-майнових відносин, фінансово-правові мають прямий зв'язок з процесом планового збирання й розподілу коштів [207, с. 31]. Розкриваючи сутність фінансових правовідносин, М. В. Карасьова вказує, що вони являють собою економічні відносини, які мають владно-майновий характер і виражають публічні фінансові інтереси суспільства [73, с. 12].

Дослідник С. В. Запольський робить акцент на інформаційній складовій фінансових правовідносин, що має власні інформаційні переваги, несе чи може нести особливе інформаційне навантаження, зі своїми специфічними характеристиками й рисами (імперативність, формальна визначеність, забезпеченість державним примусом) [63, с. 38].

Водночас Л. К. Воронова зазначає, що фінансові правовідносини – це врегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків, реалізують приписи цих норм з формування, розподілу та використання державних фондів коштів і централізованих та децентралізованих фондів муніципальних органів [39, с. 45].

На думку О. П. Орлюк, фінансові правовідносини – це врегульовані фінансово-правовими нормами суспільні відносини, учасники яких є носіями юридичних прав та обов'язків у сфері мобілізації, розподілу й витрачання публічних фондів коштів [134, с. 139].

Об'єднуючи вищевказані позиції, О. А. Дмитрик визначає фінансові правовідносини як урегульовані нормами фінансового права економічні відносини, що виникають, змінюються й припиняються у сфері мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів та мають державно-владний і майновий характер [55, с. 69].

Згідно з позицією Н. І. Хімічевої, фінансові відносини, відрізняючись публічно-правовим характером, являють собою врегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків, які реалізують у цих нормах приписи щодо утворення, розподілу та використання державних і муніципальних, інших грошових фондів та доходів [206, с. 56].

Усі вищевказані автори виділяють як відмінні особливості фінансових правовідносин такі їх характеристики:

– вони виникають, змінюються й припиняються в процесі фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, тобто в процесі планового утворення, розподілу й використання державних (місцевих) грошових фондів і доходів;

– вони є майновими відносинами, що мають публічний характер, оскільки виникають з приводу фінансових ресурсів держави й територіальних громад;

– однієї зі сторін у цих правовідносинах завжди виступає держава або територіальна громада безпосередньо або в особі уповноваженого органу держави, а також органу місцевого самоврядування;

– їх виникнення, зміна та припинення пов'язані з наявністю чітко визначених у правових нормах умов – юридичних фактів;

– юридична відповідальність учасника фінансових правовідносин настає не перед другою стороною, як у більшості інших галузей права, а безпосередньо перед державою.

Сукупність наведених ознак надає змогу відмежувати фінансові правовідносини від інших видів правовідносин. Безумовно, правовідносинам, що виникають змінюються й припиняються з приводу інвестиційної діяльності держави, властиві всі вищевикладені характеристики та особливості, що є спільними для всіх фінансових правовідносин.

Водночас ці суспільні відносини належать до вузької групи фінансових правовідносин – публічних інвестиційних, що надає змогу досліджувати їх особливості в межах загальної категорії фінансового права з урахуванням специфіки інвестиційних відносин. На сьогодні в юридичній науці відсутня єдність поглядів на поняття й сутність інвестиційних правовідносин загалом і інвестиційних зокрема. Інвестиційні правовідносини як економіко-правове поняття має складну юридичну природу. У юридичній літературі при розгляді інвестиційних правовідносин

можна виділити два підходи до визначення їх сутності: широкий (комплексний) і вузький.

Це впливає з того факту, що правове регулювання інвестиційних відносин складається з двох частин: національно-правове (публічне і приватноправове) і міжнародно-правове (публічне і приватноправове). Правові норми, що регулюють кожен з цих частин і видів правового регулювання, мають істотні відмінності. З точки зору вузького підходу інвестиційні правовідносини можуть бути ототожені або тільки з публічними, або з приватними правовідносинами.

Так, визначаючи правову природу інвестиційних відносин, В. А. Устименко розглядає їх як різновид підприємницьких відносин [203, с. 101]. Е. Д. Соколова вважає, що інвестиційні правовідносини належать до галузі фінансового права [195, с. 134]. А. О. Монаєнко розглядає інвестиційні правовідносини з точки зору публічного права, вважаючи їх однією з форм (видів) фінансових відносин, які характеризуються змішаною майново-організаційною сутністю [118, с. 169]. О. Ю. Грачова відзначає, що публічні інвестиційні відносини є предметом правового регулювання фінансового права [46, с. 289].

Проте, окремі вчені визначають інвестиційні правовідносини як суспільні відносини, пов'язані з інвестиціями та інвестиційною діяльністю, урегульовані нормами цивільного права, у результаті чого в учасників цих правовідносин виникають майнові та особисті немайнові права та обов'язки.

З позиції широкого (комплексного) підходу інвестиційні правовідносини являють собою сукупність публічно-правових і приватноправових відносин, що виникають у сфері інвестиційної діяльності. Ці правовідносини мають змішаний, одночасно публічно-правовий і приватноправовий характер.

Так, Ф. В. Маркелов зазначає, що інвестиційні відносини можна одночасно характеризувати як з приватноправових, так і з публічно-

правових позицій. Предметом цивільного права є суспільні економічні відносини, пов'язані з вкладенням капіталу, у яких беруть участь лише «приватні» господарюючі суб'єкти. До публічних же інвестиційних відносин він відносить [106, с. 39]:

- участь у них публічно-правових утворень, які, з одного боку, встановлюють «правила поведінки» для учасників інвестиційних відносин, а з іншого – самі виступають активними їх учасниками;

- використання бюджетів різних рівнів бюджетної системи;

- зв'язок інвестиційних відносин з оподаткуванням;

- зв'язок інвестиційних відносин з розвитком грошової системи держави та вдосконаленням механізмів кредитування (руху позикового капіталу);

- набуття спеціального статусу інвестора, пов'язаного з додатковими правами й гарантіями, більш пільговим режимом господарської діяльності, лише в галузях публічного права.

Що ж є підставою для виділення комплексу норм різної галузевої належності, які становлять інвестиційне право? На наш погляд, це наявність специфіки інвестиційних відносин і пов'язаних з нею особливостей правового регулювання цих відносин. Іншими словами, це особливий предмет правового регулювання. Розкриємо ці ознаки більш докладно.

По-перше, інвестиційні відносини регулюються нормами різних галузей права (цивільного, адміністративного, фінансового тощо), які визначають суб'єктів інвестиційної діяльності, організаційно-правові форми її здійснення, встановлюють спеціальні вимоги до окремих напрямів інвестиційної діяльності, регламентують порядок та умови укладення й виконання договорів, встановлюють межі й форми державного впливу на інвестиційні процеси.

Висновок про комплексний характер інвестиційного права, норми якого містяться не лише в Законах України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10 вересня 1991 р. № 1540а-ХІІ та «Про

інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII, «Про режим іноземного інвестування» від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР, «Про інститути спільного інвестування (пайові та інвестиційні фонди)» від 15 березня 2001 р. № 2299-III, «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 6 вересня 2012 р. № 5205-VI, «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» від 9 квітня 2015 р. № 327-VIII, а й у Податковому та Бюджетному кодексах України.

Таким чином, інвестиційні відносини регулюються нормами як приватного, так і публічного права. При цьому суть приватноправового регулювання полягає, наприклад, у визначенні організаційно-правових форм суб'єктів інвестиційних відносин, а публічно-правового регулювання – у забезпеченні правових гарантій і захисту з боку держави (у відносинах влади-підпорядкування).

На наш погляд, приватне право регулює будь-які майнові та особисті немайнові відносини інвесторів з іншими учасниками цивільного обороту, засновані на юридичній рівності сторін. Воно встановлює й гарантії в цій сфері. У разі наявності адміністративного чи іншого владного підпорядкування однієї сторони іншій слід говорити про норми адміністративного та/чи фінансового права залежно від юридичної природи суспільних відносин, що виникають. Вони стосуються, перш за все, діяльності держави зі створення ряду (інших) гарантій інвестиційної діяльності та встановлення заходів державної підтримки інвесторам.

До сфери адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності ми відносимо:

– порядок організації системи органів виконавчої влади та встановлення загальних правил владно-розпорядчих відносин держави із суб'єктами господарської (в тому числі й інвестиційної) діяльності;

– процедуру державної реєстрації суб'єктів господарювання (у тому числі з іноземними інвестиціями) та інших організаційно-правових форм інвестиційної діяльності;

– порядок перетинання державного кордону та митного контролю;

– питання адміністративної відповідальності, а також інші прояви та форми відносин суб'єктів інвестиційної діяльності з державою й уповноваженими на те органами виконавчої влади, тобто всі відносини, які пов'язані з реалізацією адміністративно-розпорядчих та організаційних функцій держави й засновані на принципі «влада-підпорядкування» [222, с. 103].

До сфери фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності можна віднести такі суспільні відносини:

– податкові відносини, що виникають між суб'єктами інвестиційної діяльності з державою з приводу утримання податків, а також у процесі здійснення податкового контролю, оскарження актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб і притягнення до фінансової відповідальності за вчинення податкового правопорушення;

– відносини щодо банківського регулювання й банківського контролю, включаючи встановлення та реалізацію порядку реєстрації й ліцензування банків та інших фінансових установ;

– відносини у сфері валютного регулювання й валютного контролю;

– регулювання кредитних відносин;

– регулювання відносин з інвестиційних угод та угод про розподіл продукції (у частині фінансових зобов'язань інвесторів перед державою);

– відносини з регулювання грошового обігу, включаючи встановлення порядку готівкового грошового обігу й касових операцій юридичних осіб;

– відносини з регулювання ринку цінних паперів, включаючи встановлення порядку здійснення процедур державної реєстрації та інших способів легалізації різних форм інвестицій у цінні папери й контроль за їх обігом;

– відносини щодо встановлення правил випуску, обігу й погашення державних цінних паперів [222, с. 104].

Інвестиційні відносини є складними (у тому розумінні, що утворюють єдиний комплекс різних правовідносин). У них майнові відносини, засновані на принципах юридичній рівності сторін та «влади-підпорядкування», так нерозривно пов'язані між собою, що їх складно виокремити одне від одного. Те, що інвестиційні відносини є комплексом різних суспільних відносин і регулюються нормами різної галузевої належності, не означає, що вони не можуть мати своєї специфіки. Це добре можна побачити на прикладі земельних відносин, на які поширюється земельне, цивільне та інше законодавство України.

Оскільки інвестиційні відносини є складними, вони не можуть бути належною мірою врегульованими нормами цивільного, адміністративного або фінансового права окремо. Це цілісні відносини, які повинні бути регламентовані й цільними нормами. Специфіка інвестиційних відносин вимагає спеціального правового регулювання, яке забезпечувало б необхідне співвідношення норм приватного та публічного права.

Визнання інвестиційного права комплексною галуззю права не означає, що норми цивільного права переходять у якусь іншу сферу регулювання. Вони залишаються цивільно-правовими нормами. Те саме можна сказати й щодо норм інших галузей. Переміщення норм з одного нормативно-правового акту в інший ще не означає, що вони змінюють свою правову природу. Подібний висновок можна зробити за умови, що інвестиційне право не претендує на статус самостійної галузі права.

Однак із часом, коли інвестиційне право набуде повною мірою всіх ознак і рис самостійної галузі права, воно може стати такою. Немає сумніву, що право не є статичним. З плином часу збільшується кількість норм права, зростає їх диференціація, виникають нові групи норм, які формуються як нові галузі права. Особливо це стосується комплексних галузей права.

Формування інвестиційного права як комплексної галузі права вимагає проведення роботи з упорядкування цілого масиву норм права, що містяться в різних нормативно-правових актах, у **тому числі в спеціальних законах, що регулюють інвестиційні відносини. На нашу думку, доцільно розробити та затвердити єдиний нормативно-правовий акт – Кодекс про інвестиційну діяльність, у якому норми інвестиційного права були б систематизовані належним чином і узгоджувались з основними галузями права. Це не є чимось екстраординарним [222, с. 105].**

Аналіз зарубіжного досвіду кодифікації інвестиційного законодавства свідчить, що найбільш вдало таку кодифікацію здійснила Республіка Білорусь, Інвестиційний кодекс якої включає в себе 6 розділів, що містять 16 глав [3, с. 155].

Загальна частина:

розділ I «Загальні положення»:

- глава 1 «Основні поняття у сфері інвестиційної діяльності»;
- глава 2 «Державне регулювання інвестиційної діяльності»;
- глава 3 «Гарантії прав інвесторів і захист інвестицій».

Особлива частина:

розділ II «Державна підтримка інвестиційної діяльності на території Республіки Білорусь»:

- глава 4 «Мета, джерела та види державної підтримки інвестиційної діяльності»;
- глава 5 «Державна комплексна експертиза інвестиційних проектів»;
- глава 6 «Гарантії Уряду Республіки Білорусь під залучені іноземні кредити»;
- глава 7 «Умови та порядок надання гарантій Уряду Республіки Білорусь під залучені кредити комерційними банками»;
- глава 8 «Державна підтримка виробництв, заснованих на нових і високих технологіях»;
- глава 9 «Централізовані інвестиційні ресурси Республіки Білорусь»;

розділ III «Особливості здійснення інвестиційної діяльності на основі концесій»:

- глава 10 «Загальні положення про концесію»;
- глава 11 «Порядок укладення концесійного договору»;
- глава 12 «Умови концесійного договору і його виконання»;

розділ IV «Діяльність іноземних інвесторів і суб'єктів господарювання з іноземними інвестиціями на території Республіки Білорусь»:

- глава 13 «Загальні положення»;
- глава 14 «Особливості створення суб'єктів господарювання з іноземними інвестиціями»;

розділ V «Особливості фінансування інвестицій на територію іноземних держав»:

- глава 15 «Загальні положення фінансування інвестицій на територію іноземних держав»;
- глава 16 «Особливості відкриття рахунків і обліку інвестицій за межами України»;

розділ VI «Прикінцеві положення».

У Загальній частині пропонуваного нами проекту Кодексу України про інвестиційну діяльність доцільно визначити склад інвестиційного законодавства України, сформулювати основні поняття, розширити базу дефініцій щодо інвестиційної діяльності, законодавчо закріпити цілі й завдання здійснення регулювання інвестиційних відносин, встановити обмеження та заборони, склад і порядок надання пільг і гарантій, а в Особливій частині – врегулювати угоди про розподіл продукції та інші концесійні договори.

Основою Кодексу України про інвестиційну діяльність, на нашу думку, повинні стати існуючі норми, закріплені в чинних законодавчих актах у сфері інвестиційної діяльності. Ці акти вже містять основні поняття, положення про гарантії інвесторам, державне регулювання інвестиційної

діяльності, національний режим діяльності іноземних інвесторів і суб'єктів господарювання з іноземними інвестиціями, права і обов'язки інвесторів та інших учасників інвестиційної діяльності, а також положення про окремі види інвестиційних договорів (угоди про розподіл продукції, концесійні угоди, договори пайової участі в будівництві) тощо. З урахуванням вищевикладеного, у структурі проекту Кодексу України про інвестиційну діяльність, на нашу думку, необхідно виділити такі глави [222, с. 105]:

Загальна частина:

1) загальні положення (предмет регулювання та система інвестиційного законодавства, його взаємозв'язок із загальновизнаними принципами й нормами міжнародного права, міжнародними договорами України та іншими галузями законодавства, захист прав і відповідальність за порушення інвестиційного законодавства);

2) інвестиційні відносини (поняття й види інвестиційних відносин, поняття інвестицій та їх види, форми здійснення інвестиційної діяльності; учасники інвестиційних відносин, їх права й обов'язки);

3) основні засади інвестиційного законодавства (принципи свободи здійснення інвестиційної діяльності, державного регулювання інвестиційної діяльності, стабільності умов здійснення інвестиційної діяльності, підтримки інвестиційної діяльності, виплати компенсації при експропріації власності тощо);

4) повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері інвестиційних відносин;

5) державне регулювання та контроль за інвестиційною діяльністю (поняття, форми й методи державного регулювання та контролю, уповноважені органи, обмеження й заборони);

6) державна та місцева підтримка інвестиційної діяльності (поняття й види підтримки інвестиційної діяльності, підстави та порядок надання заходів підтримки, договір про надання підтримки інвестиційної діяльності).

Особлива частина:

7) договір участі в пайовому будівництві (поняття, учасники, їх права та обов'язки, відповідальність, умови договору, порядок його укладення й виконання);

8) концесійні угоди (поняття, учасники, їх права та обов'язки, відповідальність, умови угоди, порядок її укладення й виконання);

9) угоди про розподіл продукції (поняття, учасники, їх права та обов'язки, відповідальність, умови угоди, порядок її укладення й виконання);

10) інвестиційна діяльність в особливих економічних зонах (поняття й типи особливих зон, порядок створення та припинення їх існування, управління, правове становище резидентів особливої економічної зони, угода про здійснення промислово-виробничої діяльності, угода про здійснення технічної діяльності, угода про здійснення туристично-рекреаційної діяльності);

11) застосування інвестиційного законодавства до іноземних осіб (допуск іноземних осіб до здійснення інвестиційної діяльності, національний режим або режим найбільшого сприяння; право, яке застосовується до інвестиційних відносин; обмеження застосування норм іноземного права);

12) прикінцеві положення (порядок введення в дію й застосування норм кодексу, а також приведення нормативно-правових актів у відповідність з ним).

Отже, інвестиційні правовідносини потрібно розглядати в межах широкого підходу, який надасть змогу врівноважити публічно-правову й приватноправову складові інституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави. Саме комплексний підхід дає підстави виявити три групи інвестиційних правовідносин:

– інвестиційні правовідносини, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності фізичними та юридичними особами, тобто приватні інвестиції;

– інвестиційні правовідносини, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності державою й органами місцевого самоврядування, тобто публічні інвестиції;

– інвестиційні правовідносини, пов'язані зі створенням сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності.

На нашу думку, виділення цих груп правовідносин надає змогу розділити сфери публічно-правового та приватноправового регулювання. Так, перша група інвестиційних відносин переважно є предметом правового регулювання цивільного права, друга – предметом фінансового права, третя – предметом фінансового, адміністративного та міжнародного права.

Інвестиційні правовідносини, пов'язані з вкладенням публічних інвестицій, – друга група відносин – потрібно розглядати як публічні інвестиційні правовідносини у сфері інвестиційної діяльності публічних утворень, різновидом яких є правовідносини у сфері інвестиційної діяльності держави.

Особливостями цих відносин, на нашу думку, є, по-перше, наявність владного суб'єкта; по-друге, необхідність використання публічних грошових фондів; по-третє, виникнення у сфері фінансово-правового інституту державних та місцевих витрат.

З урахуванням вищесказаного можна запропонувати таке визначення публічних інвестиційних правовідносин – це суспільні відносини, що врегульовані нормами фінансового права й мають владно-майновий характер, створюються в процесі планомірного розподілу та вкладення публічних державних інвестицій у діяльність іншого публічно-правового утворення або приватної особи з метою отримання прибутку (доходу) і досягнення іншого корисного соціального ефекту [217, с. 34].

З метою виявлення сутності правовідносин у сфері інвестиційної діяльності держави та їх класифікації необхідно розглянути структуру цих правовідносин – їх внутрішню будову й взаємозв'язок елементів. Структуру таких правовідносин, на нашу думку, утворюють такі три елементи: суб'єкти правовідносин, об'єкти правовідносин, юридичний зміст правовідносин, тобто суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

У загальній теорії права питання про об'єкт правовідносин є дискусійним. Думки вчених можна згрупувати в декілька напрямів. Спочатку в юридичній науці сформувалися «моністична» і «плюралістична» доктрини. Прихильники першої вважали, що об'єкт являє собою явище, що належить або лише до світу матеріальних речей, або до поведінки людей. Представники другої доктрини під поняттям «об'єкт» об'єднують і майно, і поведінку людей, а іноді й інші категорії.

«Речова» теорія розглядає як об'єкт реальні речі й результати творчості. Зокрема, М. М. Агарков, І. Л. Брауде [1, с. 46; 26, с. 57] вважали об'єктом правовідносин речі й нематеріальні блага. Погляд на матеріальні та нематеріальні блага як об'єкт правовідносин поділяли також І. Ю. Нелюбова. «Поведінкова» теорія ґрунтується на тому, що речі й нематеріальні блага самі по собі не можуть бути об'єктом правовідносин, оскільки не перебувають під певним правовим впливом. Правового впливу або регулювання може зазнавати лише вольова діяльність людини, яка, у свою чергу, спрямована на створення, використання, розпорядження матеріальними й нематеріальними благами [123, с. 78].

Третій теоретичний напрям вивчення природи об'єкта правовідносин є синтезом перших двох концепцій і називає об'єктом права все те, з приводу чого суб'єкти права вступають у правовідносини та що становить зміст їх взаємних прав і обов'язків. Наведена синтезована теорія пізніше трансформувалася в теорію «інтересу», відповідно до якої об'єктом правовідносин є те, на що спрямований інтерес суб'єктів. Ще одним напрямом є теорія безлічі об'єктів, яка як об'єкт правовідносини виділяє:

1. Матеріальні блага (речі, предмети, цінності).
2. Нематеріальні особисті блага (життя, честь, здоров'я, гідність).
3. Поведінку, дії суб'єктів, різні послуги і їх результати.
4. Продукти духовної творчості (твори літератури, мистецтва, живопису, музики, скульптури).
5. Цінні папери, офіційні документи (облігації, акції, векселі, лотерейні квитки, гроші, паспорти, дипломи, атестати тощо).

На сучасному етапі виникли нові теорії в цій галузі знань. Так, М. Н. Марченко розвиває концепцію правового режиму як об'єкта правовідносин [109, с. 52]. Водночас І. М. Пахомов виділяє два об'єкти правовідносин – юридичний і матеріальний. Під юридичним об'єктом він розуміє свідомість і волю зобов'язаної особи, а під матеріальним – зовнішній об'єкт, з яким зобов'язана особа здійснює практичну діяльність [137, с. 29].

Дослідники Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць відстоюють теорію стану реальної взаємодії суб'єктів як об'єкта правовідносин. Загальні теоретичні пізнання дають уявлення про ознаки, закономірності, характерні риси, які притаманні об'єктам усіх правовідносин [13, с. 37]. Однак об'єкти правовідносин різних галузей права матимуть свою специфіку. У фінансово-правовій літературі об'єкт фінансових правовідносин розглядають як з моністичної, так з і плюралістичної точок зору. Згідно з першою позицією, об'єктом фінансових правовідносин є різноманітні матеріальні (наприклад, грошові кошти у вигляді доходів бюджету) і нематеріальні (наприклад, публічний правопорядок у фінансовій сфері) блага, з приводу яких суб'єкти вступають у фінансові правовідносини.

З плюралістичної позиції – все те, на що спрямовано поведінку учасників фінансових правовідносин, детерміноване їх інтересами в межах належних їм суб'єктивних прав і обов'язків. На нашу думку, об'єкти фінансових правовідносин можуть бути поділені на зафіксовані

(впливають з аналізу фінансово-правових норм) і незафіксовані (виділяються в процесі наукової абстракції). У свою чергу, зафіксовані об'єкти фінансових правовідносин можна поділити на дві групи: а) фінансові ресурси держави; б) закони (постанови), планові акти та їх проекти.

До незафіксованих об'єктів фінансових правовідносин належать: державний фінансовий контроль, діяльність з приводу встановлення державному або комунальному підприємству порядку розподілу прибутку тощо.

Дотримуючись такої концепції про зафіксовані й незафіксовані об'єкти фінансових правовідносин, варто зазначити об'єкти інвестиційних правовідносин у сфері інвестиційної діяльності держави:

- 1) державні інвестиції;
- 2) бюджетні кредити;
- 3) міжбюджетні трансферти;
- 4) кошти інвестиційних фондів держави;
- 5) кошти резервного фонду бюджету;
- 6) кошти пенсійних накопичень, що перебувають у Пенсійному фонді України і які можуть бути інвестовані;
- 7) адресна інвестиційна програма;
- 8) цільова програма;
- 9) перелік об'єктів будівництва для державних потреб;
- 10) діяльність із здійснення фінансового контролю за дотриманням законності в галузі державного інвестування.

Наступним елементом правовідносин у цій сфері є їх зміст. До теперішнього часу погляди теоретиків права на зміст правовідносин зводяться до того, що в будь-яких правовідносинах досить умовно можна виділити матеріальний, вольовий та юридичний зміст.

Що стосується першого, то це фактичне життєве ставлення, яке лежить в основі правовідносин, з якого, власне, вони й виникають.

Матеріальний зміст інвестиційних правовідносин становлять інвестиційні відносини у сфері інвестиційної діяльності держави, у результаті яких держава виступає як інвестор. При цьому при їх урегулюванні правом вони не втрачають свого фактичного змісту, а лише видозмінюються, набуваючи нової додаткової властивості.

Інакше кажучи, правовідносини не відокремлені від відносин, які опосередковані правом, не перебувають десь поруч або над ним, а існують разом з ним. Вольовий зміст інвестиційних правовідносин у сфері державного інвестування становить воля держави, спрямована на розробку механізму фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави з метою підвищення ефективності державних інвестицій. При цьому, за слушним зауваженням О. С. Іоффе і М. Д. Шаргородського, вольовий зміст правовідносин потрібно розглядати не з точки зору суб'єктивної волі його учасників, а з точки зору об'єктивної волі, волі держави, вираженої в юридичних нормах, на основі яких встановлюються правові відносини. Під юридичним змістом розуміють суб'єктивні права й обов'язки учасників правовідносин [69, с. 27].

Так, І. А. Ільїн зауважував, що всі відносини людей є правовідносинами лише остільки, оскільки вони володіють правовими повноваженнями, заборонами й обов'язками, що належать різним суб'єктам прав. Інвестиційні правовідносини в цьому плані не виняток. Їх юридичний зміст також визначається правами та обов'язками їх учасників, у яких розкриваються їх можливості й межі активності [67, с. 61].

На нашу думку, права та обов'язки суб'єктів фінансових правовідносин (відповідно, інвестиційних як різновиду) багато в чому залежать від того, до якого виду правовідносин вони належать – до регулятивного або охоронного, бо регулятивні й охоронні правовідносини відрізняються одне від одного змістом суб'єктивних прав і обов'язків, їх співвідношенням між собою. При цьому зміст регулятивних фінансових

правовідносин великою мірою визначається типом правовідносин – активного та пасивного виду.

Аналіз чинного фінансового законодавства України надає змогу віднести інвестиційні правовідносини у сфері інвестиційної діяльності держави до регулятивних правовідносин активного типу, поведінка зобов'язаної особи в таких правовідносинах протистоїть праву вимоги уповноваженої особи, яке в більшості випадків одночасно є й обов'язком.

Правовідносини такого типу «працюють» через активну поведінку зобов'язаної особи, а суб'єктивне право виявляється через правомочну вимогу належної поведінки від зобов'язаного суб'єкта. Так, згідно із Законом України «Про державний бюджет України на відповідний фінансовий рік», стороною, зобов'язаною виділяти кошти з бюджету на фінансування бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної власності, є Україна в особі відповідних органів державної влади.

Відповідно, у цих інвестиційних правовідносинах стороною, яка має суб'єктивне право вимагати виділення цих коштів, є центральні органи виконавчої влади, національні служби, агентства та інші органи виконавчої влади України. Для всіх цих органів суб'єктивне право вимагати виділення передбачених законом України про державний бюджет на відповідний фінансовий рік інвестицій є головною гарантією виконання їх завдань і функцій.

Так, згідно із ч. 2 ст. 21 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI, головні розпорядники коштів державного бюджету, виходячи з індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, доведених Міністерством фінансів України, разом з інструкцією з підготовки бюджетних запитів, складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди (що включають заходи з реалізації інвестиційних проектів) відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку, державних

цільових програм з визначенням очікуваних результатів діяльності. Такі плани діяльності щорічно приводяться у відповідність із показниками державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди [32].

Відповідно до ч. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу України, головний розпорядник бюджетних коштів розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проектів) [32].

Оскільки виконання завдань і функцій, що стоять перед будь-яким міністерством, національною службою, агентством чи іншим органом виконавчої влади України, є його обов'язком, оскільки реалізація вищеназваного суб'єктивного права не може залежати від розсуду цих суб'єктів права, а фактично є їх обов'язком.

Участь органів державної влади у фінансових правовідносинах з певною компетенцією в принципі передбачає необхідність повної реалізації їх прав і обов'язків у сфері публічних фінансів. Отже, в інвестиційних правовідносинах у сфері інвестиційної діяльності держави з приводу інвестицій з державного бюджету суб'єктивне право вимоги, що належить міністерствам, національним службам, агентствам тощо, може бути охарактеризоване як право і обов'язок одночасно.

Однак це не означає, що в інвестиційних правовідносинах суб'єкти не можуть виявляти волю до реалізації деяких своїх прав. Так, наприклад, права органів державної влади з розміщення бюджетних коштів на банківських депозитах; передачі їх в довірче управління; надання бюджетних інвестицій юридичним особам, які не є державними установами та унітарними підприємствами; вкладення бюджетних асигнувань у статутні капітали міжнародних фінансових організацій тощо, не є одночасно їх обов'язком. Зазначені права реалізуються органами державної влади

самостійно, на власний розсуд, з метою забезпечення найбільш ефективного виконання поставленого перед ними законом завдання.

Інвестиційні правовідносини виникають, змінюються й припиняються за наявності певних умов, передбачених нормами фінансового права. Такими умовами є юридичні факти – конкретні соціальні обставини, що викликають відповідно до норм права настання певних правових наслідків, виникнення, зміну або припинення цих правовідносин.

Основною функцією юридичних фактів є переведення реальних життєвих процесів у форму правовідносин. Юридичні факти за ознакою їх відношення до волі суб'єктів поділяють на дії і події. Дії – це такі юридичні факти, які відбуваються з волі людей, є волевиявленням. Події – це факти, що відбуваються не з волі людей, але тягнуть за собою, відповідно до закону, юридичні обов'язки для відповідних осіб. Юридичні факти – дії, які, у свою чергу, поділяються за характером їх ставлення до розпорядження правових норм на правомірні і неправомірні.

До складу правомірних дій належать юридичні акти – дії, які вчинені з наміром породити юридичні наслідки і юридичні вчинки – дії, що призводять до юридичних наслідків незалежно від намірів особи. Неправомірними називають дії, що порушують приписи правових норм (злочини, адміністративні та цивільні правопорушення, дисциплінарні проступки).

Основне місце в системі правомірних юридичних дій у фінансовому праві посідають юридичні акти, які можуть бути поділені на дві групи – односторонні та двосторонні. Якщо перші тягнуть за собою правові наслідки незалежно від волі інших осіб, то останні вимагають наявності угоди між двома суб'єктами. При цьому важливо, щоб воля обох сторін була висловлена в єдиному акті, що породжує одні й ті самі наслідки. Інвестиційні правовідносини у сфері державного інвестування, як і всі інвестиційні правовідносини, переважно виникають, змінюються й припиняються на основі двостороннього акту – контракту (договору),

укладеного між суб'єктами інвестиційної діяльності. Так, відповідно до ч. 2 ст. 16 Бюджетного кодексу України, кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і відносяться до державних зовнішніх запозичень. Кошти для реалізації таких інвестиційних проектів, а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються у законі про Державний бюджет України протягом усього строку дії кредитних договорів. Відповідні міжнародні договори не потребують ратифікації, якщо інше не встановлено законом.

Також як приклад можна навести вкладення бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної форми власності за рахунок коштів державного бюджету, яке здійснюється на основі контракту між державним замовником і генеральним підрядником на виконання підрядних робіт для державних потреб з будівництва на об'єктах для державних потреб.

Для виникнення інвестиційних правовідносин у сфері реалізації бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної форми власності за рахунок бюджетних асигнувань доцільно створити Інвестиційний фонд України, який здійснював би аналіз та готував пропозиції щодо перспективності інвестування бюджетних коштів в інфраструктурні проекти.

Розмірковуючи над договором як юридичним фактом виникнення інвестиційних правовідносин, потрібно зауважити, що це не применшує їх владно-майнового характеру, оскільки укладанню будь-якого інвестиційного договору в зазначеній сфері діяльності передусе прийняття владних суб'єктом індивідуального акту правового регулювання у сфері фінансів. У зв'язку із цим, слід говорити не про окремі юридичні факти, що породжують інвестиційні правовідносини, а про їх систему, тобто певний інвестиційний ланцюг, де інвестиційний договір буде заключною ланкою

(елементом) у цій системі юридичних фактів, що приводить у дію весь механізм фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави.

Договору в такій ситуації відведена службова роль щодо індивідуального акту правового регулювання. Він конкретизує його, тобто визначає права, обов'язки й відповідальність сторін державного інвестування з метою врахування державних і приватних інтересів, а також розподілу їх комерційних та некомерційних ризиків.

Так, укладенню державних контрактів на виконання робіт з будівництва об'єктів для державних потреб передують прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1764 був затверджений Порядок державного фінансування капітального будівництва, відповідно до якого визначено механізм фінансування капітального будівництва за рахунок коштів державного бюджету з метою забезпечення цільового та ефективного використання державних коштів.

Ця постанова Кабінету Міністрів України є підставою для укладення відповідним виконавцем інвестиційного проекту інвестиційного договору з інвесторами, а також державних контрактів. До правомірних юридичних фактів, з якими пов'язаний рух інвестиційних правовідносин, належать і такі правомірні дії, як юридичні вчинки. Вони призводять до юридичних наслідків, незалежно від намірів особи. Наприклад, факт отримання прибутку державним унітарним підприємством за рахунок його участі в статутному капіталі суб'єкта господарювання є юридичним фактом виникнення інвестиційних правовідносин з перерахування частини зазначеного прибутку до відповідного бюджету. Юридичними фактами, що породжують правові наслідки у сфері інвестиційної діяльності держави, можуть виступати й неправомірні дії. У теорії права неправомірні дії як юридичні факти класифікують на правопорушення й об'єктивно-протиправні дії (правові аномалії), які мають чисто зовнішній характер,

викликані незнанням чинного законодавства, суперечливістю окремих норм тощо.

Однак основне місце серед неправомірних дій посідають правопорушення, тобто винні, протиправні дії (бездіяльність) особи, які заподіюють шкоду суспільству, державі та окремим особам. На сьогодні в юридичній літературі як самостійний вид правопорушень виділяють фінансове правопорушення, яке являє собою вчинене протиправне (з порушенням фінансового законодавства) діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта фінансового права, за яке фінансовим законодавством встановлено відповідальність.

Саме цей вид правопорушення також слід розглядати як юридичний факт виникнення інвестиційних правовідносин. Серед них можна виділити: порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо затвердження головними розпорядниками бюджетних коштів порядків використання бюджетних коштів, нецільове використання бюджетних коштів, надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету; здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетному кодексу України; здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету; здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням усупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України.

У фінансово-правовому інституті «інвестиційна діяльність держави» в числі юридичних фактів, що викликають рух інвестиційних відносин, можуть бути названі й події. Кількість подій у сфері державного інвестування відносно невелика. Ними можуть виступати або стихійні лиха, або строки. Що стосується перших, то як приклад можна навести стихійні

лиха й техногенні аварії, що призводять до виникнення інвестиційних правовідносин між державою та адміністративно-територіальними одиницями з приводу надання останнім бюджетних кредитів на здійснення заходів, пов'язаних з ліквідацією надзвичайних ситуацій, що сталися на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Що ж стосується строків як юридичних фактів виникнення, зміни та припинення інвестиційних правовідносин, то для прикладу можна навести строк проведення Держаудитслужбою України перевірки інвестиційних проектів на предмет ефективності використання бюджетних коштів бюджету, що спрямовуються на капітальні вкладення, який не повинен перевищувати 3 місяців.

Отже, інвестиційні правовідносини у сфері інвестиційної діяльності держави виникають, змінюються й припиняються на підставі численних юридичних фактів, у сукупності утворюють фактичний склад, обов'язковими елементами якого є інвестиційний договір та індивідуальний акт правового регулювання у сфері фінансів.

При цьому для виникнення інвестиційних правовідносин ці юридичні факти повинні не лише одночасно існувати, а й обов'язково витримувати певний порядок їх накопичення у фактичному складі, тобто прийняття індивідуального акту правового регулювання у сфері фінансів завжди за часом передус укладанню інвестиційного договору (спочатку – акт, потім – договір), який згодом конкретизує акт, визначаючи права, обов'язки й відповідальність сторін державного інвестування, з метою врахування інтересів держави та приватних осіб, а також розподілу між ними інвестиційних ризиків.

Усі інвестиційні правовідносини у сфері інвестиційної діяльності держави можна класифікувати, виходячи з різних критеріїв. Залежно від основних функцій права їх поділяють на регулятивні та охоронні. Регулятивні інвестиційні правовідносини виникають на основі правомірної поведінки сторін. Вони є засобом упорядкування, закріплення й розвитку

інвестиційних відносин. З огляду на те, що інвестиційна діяльність держави як інститут права покликана регулювати певну групу економічних відносин, основна маса інвестиційних правовідносин має характер регулятивних.

Охоронні інвестиційні правовідносини виникають із протиправних дій, пов'язаних із застосуванням державного примусу. Вони виконують допоміжну роль щодо регулятивних, тому в системі інвестиційних правовідносин вони є похідними від регулятивних, і їх питома вага відносно невелика. Залежно від ступеня конкретизації й суб'єктного складу правовідносин їх поділяють на абсолютні, відносні та загальнорегулятивні.

Інвестиційні правовідносини у сфері державного інвестування є переважно відносними правовідносинами, у яких завжди точно визначено дві сторони – державного інвестора й організатора інвестування. Залежно від характеру обов'язків інвестиційні правовідносини у сфері інвестиційної діяльності держави поділяють на активні і пасивні.

В активних обов'язок полягає в необхідності вчинити певні дії на користь уповноваженої особи, у пасивних, навпаки, вона зводиться до утримання від небажаного для контрагента поведінки. Державне інвестування переважно включає в себе правовідносини активного типу, оскільки на державному інвесторі завжди лежить обов'язок надання інвестицій організатору інвестування, а на останньому – обов'язок їх ефективної реалізації. Залежно від співвідношення правового статусу суб'єктів інвестиційних правовідносин у сфері державного інвестування виділяють вертикальні й горизонтальні правовідносини. Вертикальні інвестиційні правовідносини засновані на владному підпорядкуванні однієї сторони правовідносин іншій. Вони передбачають субординацію учасників, де у владного суб'єкта є право вимоги, а в іншій сторони – обов'язок підпорядкування. Публічно-правовий характер інвестиційних правовідносин у сфері державного інвестування зумовлює вертикальність більшості інвестиційних правовідносин. Такі правовідносини виникають переважно у сфері реалізації державних капітальних вкладень. Горизонтальні

інвестиційні правовідносини передбачають відсутність у суб'єктів владних повноважень один щодо одного. Такі правовідносини зазвичай пов'язані або з участю в них приватних осіб на принципах державно-приватного партнерства, або з реалізацією державних фінансових вкладень, незалежно від суб'єктного складу. Залежно від ролі в механізмі правового регулювання виділяють матеріальні й процесуальні інвестиційні правовідносини.

Матеріальні інвестиційні правовідносини пов'язані з реалізацією матеріальних норм фінансового права. Ці правовідносини виражають змістовну сторону інвестиційної діяльності держави, відображаючи правовий статус суб'єктів, що беруть участь в інвестиційних відносинах у сфері державного інвестування. Процесуальні інвестиційні правовідносини є похідними від матеріальних, виникають на основі процесуальних норм фінансового права й опосередковують різні процедури у сфері державного інвестування.

Залежно від виду субінститутів, що входять до складу інституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави, можна виділити інвестиційні правовідносини у сфері державних капітальних вкладень, державних фінансових вкладень і державних капітальних трансфертів.

Аналіз особливостей правовідносин, що виникають у сфері інвестиційної діяльності держави, дає підстави для таких висновків. По-перше, інвестиційні відносини можуть бути поділені на три групи (інвестиційні відносини у сфері реалізації приватних інвестицій, інвестиційні відносини у сфері реалізації публічних інвестицій та інвестиційного відносини у сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності), залежно від яких здійснюється диференційоване правове регулювання інвестиційної діяльності. Так, перша група інвестиційних відносин переважно є предметом регулювання норм цивільного права, друга – норм фінансового права, а третя – комплексу норм фінансового, адміністративного та міжнародного права.

По-друге, у сфері державного інвестування виникає особливий вид правовідносин – публічні інвестиційні, які являють собою врегульовані нормами фінансового права суспільні відносини й мають владно-майновий характер, виникають у процесі розподілу та вкладення публічних державних інвестицій у діяльність іншого публічно-правового утворення або приватної особи з метою отримання прибутку й досягнення іншого корисного соціального ефекту.

По-третє, структуру інвестиційних правовідносин утворюють три елементи: суб'єкти правовідносин, об'єкти правовідносин, юридичний зміст правовідносин.

По-четверте, об'єктами інвестиційних правовідносин у сфері інвестиційної діяльності держави виступають: 1) державні інвестиції; 2) бюджетні кредити; 3) міжбюджетні трансферти; 4) кошти, що перебувають у Пенсійному фонді України й можуть бути інвестовані; 5) інвестиційна програма; 6) цільова програма; 7) перелік об'єктів будівництва для державних потреб; 8) діяльність з фінансового контролю за дотриманням законності й доцільності дій у галузі державного інвестування тощо.

По-п'яте, в інвестиційних правовідносинах може бути виділений матеріальний, вольовий і юридичний зміст. Матеріальний зміст інвестиційних правовідносин становлять інвестиційні відносини у сфері інвестиційної діяльності держави, у результаті яких держава виступає як інвестор. Вольовий зміст становить воля держави, що спрямована на розробку механізму фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави з метою підвищення ефективності державних інвестицій. Під юридичним змістом слід розуміти суб'єктивні права й обов'язки учасників інвестиційних правовідносин, поведінка зобов'язаної особи в таких правовідносинах протистоїть праву вимоги уповноваженої особи, яке в більшості випадків одночасно є і обов'язком, тобто ці правовідносини «працюють» через активну поведінку зобов'язаної особи, а

суб'єктивне право виявляється через вимогу належної поведінки від зобов'язаного суб'єкта. Суб'єкти інвестиційних правовідносин є носіями не лише обов'язків, а й самостійних прав, реалізованих ними на свій розсуд.

По-шосте, інвестиційні правовідносини у сфері інвестиційної діяльності держави виникають, змінюються й припиняються на основі численних юридичних фактів, що в сукупності утворюють фактичний склад, обов'язковими елементами якого є інвестиційний договір та індивідуальний акт правового регулювання у сфері фінансів. При цьому для виникнення інвестиційних правовідносин ці юридичні факти повинні не лише одночасно існувати, а й обов'язково витримати певний порядок їх накопичення у фактичному складі, тобто прийняття індивідуального акту правового регулювання у сфері фінансів завжди за часом передусе укладенню інвестиційного договору (спочатку – акт, потім – договір), який згодом конкретизує акт, визначаючи права, обов'язки й відповідальність сторін державного інвестування, з метою врахування інтересів держави та приватних осіб, а також розподілу між ними інвестиційних ризиків.

По-сьоме, різноманіття інвестиційних правовідносин у сфері інвестиційної діяльності держави передбачає різноманітні способи їх класифікації: 1) залежно від основних функцій права; 2) залежно від ступеня конкретизації й суб'єктного складу правовідносин; 3) залежно від характеру обов'язків; 4) залежно від співвідношення правового статусу суб'єктів правовідносин; 5) залежно від ролі в механізмі правового регулювання; 6) залежно від виду субінститутів, що належать до складу правового інституту інвестиційної діяльності держави.

2.3. Інституціональні та субінституціональні правові принципи інвестиційної діяльності держави

Правове регулювання інвестиційної діяльності держави, як і будь-якого іншого правового інституту, ґрунтується на певній системі принципів, тобто засадничих началах, правилах і вимогах, що виражають його найбільш суттєві особливості й цілеспрямованість. Перш ніж перейти до розгляду цього питання, необхідно проаналізувати зміст понятійного апарату юридичної категорії «принцип права».

Питання про правові принципи посідає одне із центральних місць у теорії права й ніколи не втрачало своєї теоретичної та емпіричної актуальності, бо якщо немає принципів, то немає й науки.

У перекладі з латинської мови принцип означає першооснову якого-небудь явища, початкове, відправне положення, а в словнику української мови його подано як основне, початкове положення якої-небудь теорії, вчення, науки тощо.

У загальній теорії права існують різні погляди на поняття «принципи права». Так, одні науковці під ними розуміють головні, керівні положення, що визначають загальну спрямованість і найбільш суттєві риси змісту правового регулювання суспільних відносин [36, с. 54], інші – начала, відправні ідеї його буття, які виражають важливі закономірності та засади цієї суспільно-економічної формації й становлять його головний зміст [79, с. 49], треті – керівні, відправні ідеї, що виступають початковими для права загалом, четверті – соціальні цінності, виражені в праві [61, с. 101].

Зокрема, П. М. Рабінович зазначає, що принцип права – це керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування й розвитку людини та суспільства, визначають зміст і спрямованість правового регулювання. Значення принципів права полягає в тому, що вони

у стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є, начебто, його квінтесенцією, «обличчям» [187, с. 99].

Кожна з вищевикладених позицій, «долаючи» труднощі на шляху визначення загальнотеоретичного поняття «принципи права», має свої переваги й недоліки, але ми не ставили завдання їх детального розгляду. Нам видається найбільш важливим виділити істотні ознаки принципів права, які знайшли своє відображення в принципах фінансово-правового інституту інвестиційної діяльності держави. Серед них слід виділити такі:

- 1) керівна (визначальна) роль принципів права в розробці, вдосконаленні й застосуванні фінансово-правових норм;
- 2) нормативно-керівний характер основних начал, який виявляється в регуляторному впливі на суспільні відносини у фінансовій сфері;
- 3) стабільність принципів фінансового права, тобто їх міцне, стійке, постійно діюче нормативно-керівне становище.

Проблема загальних фінансово-правових принципів була предметом вивчення в дореволюційній літературі, проте це питання досліджували в межах пошуку керівних засад фінансової науки. На думку В. А. Лебедева, спроби деяких науковців дати фінансовій науці загальні стани, начала, принципи, які охоплювали б всю ідею науки, вказували її суть, робили вже давно (наприклад, Ж. Боден у праці «*Les six livres de la Republique*», 1576 р.) [96, с. 65]. Одним з перших учених, який запропонував як підстави фінансової науки використовувати принципи права, тобто справедливе застосування відомих правил з боку держави при вживанні державних доходів, став Шеффле. Проте ця позиція була розкритикована В. А. Лебедевим, який вважав, що принципи права не є виключним керівним началом для фінансової науки, бо принцип права повинен панувати в усьому державному управлінні, а, отже, не становить відмітної властивості фінансової науки [96, с. 52].

Принципи права не є за своїм характером довільними началами або початковими положеннями, що пронизують норми, інститути й галузі

права. Вони об'єктивно зумовлені економічним та соціально-політичним ладом суспільства, існуючим у тій або іншій країні, соціальною природою держави та права, характером панівного в країні політичного й державного режиму, основними принципами побудови та функціонування політичної системи того або іншого суспільства. У зв'язку із цим завдання юридичної науки має полягати не лише у відкритті й пізнанні суті правових принципів, а й у їх виявленні та формуванні з урахуванням реальності їх дії.

Нині не всі принципи правового інституту інвестиційної діяльності держави набули належного закріплення в чинному законодавстві України, а ті, які знайшли, – «розкидані» по численних нормативно-правових актах, що мають різну юридичну силу. У зв'язку з вищевикладеним нами зроблено спробу сформулювати й систематизувати інституціональні та субінституціональні принципи інституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави, бо визначення принципів підгалузеві і інститутів фінансового права є одним з основних завдань, що стоять перед сучасним фінансовим правом.

Цінність дослідження принципів фінансово-правового інституту інвестиційної діяльності держави полягає, передусім, у тому, що, по-перше, на їх основі можна сформулювати загальне уявлення про весь фінансово-правовий інститут; по-друге, вони виступають основою для тлумачення фінансово-правових норм; по-третє, вони задають основні напрями та орієнтири розвитку цього фінансово-правового інституту. Крім того, за допомогою принципів права визначаються цілі, завдання, методи правового регулювання, закріплюють правові категорії й поняття. Принципи надають змогу не лише правильно розуміти та застосовувати правові норми, а й також виявляти та усувати прогалини в чинному законодавстві. Надаючи наукову характеристику будь-якої системи, проблему принципу обійти неможливо, оскільки без цього тема не буде ґрунтовно розкрита.

Традиційно П. М. Рабінович поділяє правові принципи на загальноправові (загальногалузеві), такі, що мають універсальний характер;

міжгалузеві, які поширюються на декілька галузей права, і галузеві, такі, що визначають специфіку конкретної галузі права [187, с. 100]. На нашу думку, цей перелік принципів можна доповнити внутрішньогалузевими принципами, або принципами інститутів права, що виділяють у межах галузі права. В основі системи принципів права має лежати відмежування принципів за сферою їх дії як наслідок відносин, що відображають особливості, на які вони поширюються. Зауважимо, що всі принципи взаємопов'язані, виявляються один в одному й утворюють систему принципів права, головне місце в якій відведено загальноправовим (загальногалузевим) принципам права.

На правове регулювання інвестиційної діяльності держави як фінансово-правового інституту поширюються всі галузеві принципи сучасного фінансового права з тим лише застереженням, що при їх розгляді стосовно конкретного фінансово-правового інституту, включаючи інвестиційну діяльність держави, вони набувають особливого характеру, заломлюються й відображають особливі риси, властиві конкретному правовому інституту. Зупинимося детальніше на найбільш значущих з них.

Так, *принцип пріоритетності публічних завдань у правовому регулюванні фінансових відносин, що поєднуються з реалізацією приватних інтересів громадян*, виявляється в інституті інвестиційної діяльності держави у вигляді використання державних інвестицій як інструменту для державного регулювання економіки, виходячи з публічних інтересів суспільства. При цьому необхідність державного регулювання ринкових відносин має важливе значення, оскільки ефективний ринок не створюється сам по собі, а є, зокрема, продуктом або результатом розробки законодавства, а також реалізації державної політики. До того ж, державне втручання в інвестиційну сферу має об'єктивні межі. Ці межі, з одного боку, зумовлені реальними фінансовими можливостями держави, а з іншого – тим, що зростання присутності держави в економіці повинно сприяти притоку приватних інвестицій, а не їх витісненню.

Принцип соціальної спрямованості інвестиційної діяльності держави означає, що ця діяльність повинна приводити до соціального ефекту, сприяти задоволенню публічних інтересів усього суспільства (наприклад, підвищенню рівня зайнятості населення, розвитку соціальної інфраструктури, підвищенню рівня охорони здоров'я тощо).

Принцип унітарності передбачає спрямованість фінансово-правового регулювання у сфері інвестиційної діяльності держави на поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами адміністративно-територіальних одиниць, на забезпеченість необхідними інвестиційними ресурсами виконання функцій, що мають значення як для країни загалом, так і для її регіонів. Так, у межах розвитку принципу унітарності Україна відмовилася від включення до державної адресної інвестиційної програми більшої частини об'єктів регіонального й місцевого значення, передавши відповідні кошти регіонам в умовах проведення реформи децентралізації.

Принцип рівноправності регіонів при здійсненні інвестиційної діяльності держави передбачає визначення інвестиційних повноважень місцевих органів державної влади, встановлення й виконання видаткових зобов'язань на здійснення державного інвестування, визначення умов доступу територіальних громад до процедури розподілу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету відповідно до єдиних принципів і вимог, встановлених чинним законодавством.

Рівність як загальнофілософська категорія поділяється на два види – фактичну і юридичну. При цьому в основі другої лежать два аспекти справедливості. По-перше, справедливість зрівнює («арифметична»), тобто всі рівні перед законом і судом. По-друге, справедливість є пропорційною («геометрична»), тобто виражається в еквівалентному обміні за допомогою співмірності, пропорційності («рівне за рівне», «кожному своє», «кожному – за справами його»). У зв'язку із цим розподіл міжбюджетних трансфертів соціального характеру з державного бюджету має здійснюватися відповідно до принципу «арифметичної» справедливості, тоді як міжбюджетні

трансфери інвестиційного характеру повинні надаватися на основі принципу «геометричної» справедливості.

Принцип *законності* в державній інвестиційній діяльності виражається в тому, що увесь процес вкладення державних інвестицій має бути детально регламентований нормами фінансового й інвестиційного законодавства, дотримання якого має забезпечуватися можливістю застосування до правопорушників заходів державного примусу.

Принцип *гласності* при здійсненні інвестиційної діяльності держава виявляється в процедурі доведення до загального відома громадян інформації про розробку, затвердження й фінансування цільових програм, адресних інвестиційних програм і інвестиційних проектів, що реалізуються державою та її адміністративно-територіальними одиницями, а також про прийняття звітів про їх виконання, про результати фінансового контролю за цільовим використанням державних інвестицій.

Принцип економічного стимулювання, як один з нових принципів сучасного фінансового права, дуже помітно виявляється у сфері інвестиційної діяльності держави, основним призначенням якої є вкладення державних інвестицій не лише з метою комплексного розвитку національної економіки, а й для активізації інвестиційної діяльності як державних інституцій, так і приватних осіб, за рахунок надання їм державної підтримки і (чи) забезпечення інвестиційної привабливості проекту шляхом входження в нього держави.

Безперечний інтерес з погляду предмета дослідження становлять інституціональні й субінституціональні принципи правового регулювання інвестиційної діяльності держави. На нашу думку, основними інституціональними принципами цього інституту є такі:

Принцип бюджетування, орієнтованого на результат, згідно з яким інвестиційні витрати держави спрямовані на досягнення конкретних результатів, у зв'язку із цим державні інвестиції вкладаються або надаються місцевим бюджетам під реалізацію конкретного інвестиційного проекту, що

пройшов належну процедуру Due Diligence і відповідає всім критеріям надання державних інвестицій.

Принцип раціонального й ефективного використання обмежених державних коштів означає, що при здійсненні інвестиційної діяльності держави повинні виходити з необхідності досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів.

Принцип поєднання планового й конкурсного надання державних інвестицій означає, що їх вкладення в об'єкти державної форми власності має здійснюватися на основі фінансових планів (довгострокових цільових програм), а в об'єкти приватної та комунальної форм власності – відповідно до умов і порядку проведення конкурсу.

Принцип збалансованості державних і приватних інвестицій полягає в тому, що державні інвестиції не можна розглядати як альтернативу приватним, тобто вони не повинні бути спрямовані у високоприбуткові підприємства й галузі національної економіки. Основна мета державних інвестицій – комплексний розвиток економіки та активізація інвестиційної діяльності фізичних і юридичних осіб.

Принцип адресності й цільового характеру державного інвестування означає, що державні інвестиції надають у розпорядження конкретних організаторів інвестування з позначенням цілей і напрямів їх вкладення.

Принцип договірності оформлення інвестиційних відносин у межах державного інвестування передбачає укладення угод (державних контрактів) між Урядом України, органом місцевого самоврядування про здійснення державних інвестицій у рамках капітальних вкладень, фінансових вкладень або міжбюджетних трансфертів. Ці види інвестиційних угод потрібно розглядати як різновиди адміністративних договорів.

Принцип вкладення державних інвестицій у реалізацію інвестиційного проекту тільки в межах однієї з операцій інвестиційної

діяльності держави. Цей принцип покликаний підвищити рівень планування державних інвестиційних витрат і виключити випадки вкладення державних інвестицій в інвестиційний проект з використанням різних операцій державного інвестування.

Також у межах цієї проблеми певний інтерес становить аналіз субінституціональних принципів, які можуть характеризувати вихідні положення в процесі правового регулювання відносин, пов'язаних з окремими формами інвестиційної діяльності держави, – капітальні вкладення, фінансові інвестиції й капітальні трансферти. У зв'язку із цим проаналізуємо їх.

До принципів правового регулювання інвестиційної діяльності держави, здійснюваної у формі капітальних вкладень, на нашу думку, належать такі:

Принцип фінансової, економічної та бюджетної ефективності державної інвестиційної діяльності, суть якого полягає в такому: по-перше, державні інвестиції повинні окупатися протягом терміну реалізації інвестиційного проекту з урахуванням вартості капіталу в часі; по-друге, вони повинні сприяти зростанню ВВП, забезпеченню динаміки економічного зростання; по-третє, реалізація інвестиційного проекту повинна збільшувати приплив податкових і інших обов'язкових платежів у відповідний бюджет або скорочувати витрати цих бюджетів.

Принцип державно-приватного партнерства в інвестиційній сфері передбачає співпрацю на контрактній основі між державою, територіальними громадами й «бізнесом», що надає змогу об'єднати в одне ціле їх ресурси й можливості, а також знизити ризики учасників інвестиційних проектів, розподілити зони їх відповідальності й узгоджувати інтереси.

Принцип пріоритетності державного інвестування в стратегічні галузі національної економіки виражається в тому, що державні інвестиції,

передусім, повинні бути спрямовані на ті інвестиційні проекти, які пов'язані з розвитком «точок зростання» економіки.

Принцип стабільності умов державного контракту, укладеного між державним замовником і підрядником, на увесь період реалізації інвестиційного проекту. Згідно із цим принципом державний контракт повинен містити в обов'язковому порядку умови про обставини підрядника після здачі об'єкта в експлуатацію й зобов'язань держави з фінансування. Витрати на увесь період реалізації інвестиційного проекту, щодо якого укладений державний контракт, підлягають включенню у витратні зобов'язання держави й не можуть бути переглянуті. Кошторис витрат розглядають виключно як складова конкурсної документації при проведенні торгів, а надалі підрядчик має свободу вибору найбільш ефективних і економічних способів реалізації проекту.

Принцип фінансування державних капітальних вкладень тільки тих об'єктів капітального будівництва державної власності, які мають затверджену проектно-кошторисну документацію, і в межах цих проектів і кошторисів. При реалізації цього принципу потрібно враховувати, що проектно-кошторисна документація є детально розробленими технічними й економічними даними та показниками, містить усі характеристики майбутнього будівництва. Її затвердження є основою для планування та фінансування будівництва, замовлення устаткування, а також укладення договорів підряду на капітальне будівництво. За відсутності минулої експертизи й затвердженої проектно-кошторисної документації фінансування будівництва не здійснюється, а підрядним організаціям заборонено виконувати будівельно-монтажні роботи. Таким чином, забезпечують економічне витрачання державних коштів, запобігають непродуктивним витратам.

До принципів правового регулювання інвестиційної діяльності держави, що здійснюється у формі фінансових вкладень, видається можливим віднести такі:

Принцип диверсифікації, який встановлює співвідношення між високонадійними й ризикованими фінансовими активами так, щоб можливі втрати від ризикованих активів покривалися доходами від надійних активів.

Принцип ліквідності передбачає здатність фінансових інструментів бути швидко проданими й перетвореними на готівкові грошові кошти без істотних втрат для держави при невеликих коливаннях ринкової вартості й витратах на реалізацію.

Принцип надійності означає вкладення державних інвестицій у фінансові інструменти, що відрізняються низькою мірою інвестиційного ризику, стабільністю, стійким курсом і регулярними виплатами дивідендів.

Принцип зворотності державних інвестицій полягає в тому, що інвестиції слугують для організатора інвестування лише тимчасовим джерелом фінансових ресурсів і мають бути повернені державі-інвесторові. Причому повернення їх може бути як безпосередньо, так і за допомогою податкових та інших обов'язкових платежів.

Принцип доходності передбачає вкладення державних інвестицій у фінансові активи з метою отримання доходу (прибутку) у вигляді дивідендів, відсотків, приросту капіталізованої вартості тощо.

Серед специфічних принципів правового регулювання інвестиційної діяльності держави, що здійснюється у формі капітальних трансфертів, можна виділити такі:

Принцип співфінансування капітальних трансфертів, що означає інвестиційну підтримку територіальних громад з державного бюджету з урахуванням рівня їх бюджетної забезпеченості шляхом перейняття на себе державою частини видатків, пов'язаних з реалізацією регіональних інвестиційних проектів.

Із цього принципу випливає *принцип взаємних зобов'язань державних, місцевих органів влади з реалізації спільних інвестиційних проектів*, а також *принцип надання капітальних трансфертів бюджетам бюджетної системи України в міру здійснення видатків з урахуванням*

використаних раніше бюджетних асигнувань. Реалізація цих принципів надасть змогу підвищити ефективність використання державних коштів, призначених на інвестиційні цілі.

Принцип надання інвестиційних субсидій тільки в межах Державного і Регіонального фондів співфінансування видатків. Реалізація цього принципу забезпечить розмежування фінансування інвестиційних заходів, що приводять до збільшення державної й комунальної власності, і тих, що не приводить до цього, а також створення єдиного механізму розподілу інвестиційної фінансової допомоги серед адміністративно-територіальних одиниць.

Проаналізувавши основні інституціональні й субінституціональні принципи, яким підпорядкований фінансово-правовий інститут інвестиційної діяльності держави, можна зробити такі висновки.

По-перше, принципи інституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави є вихідними засадами, ідеями, установками, на яких базується правове регулювання цього інституту. Ці принципи в концентрованому вигляді виражають саму суть правового регулювання державного інвестування і є елементом цього регулювання, оскільки являють собою основні керівні положення, що поширюються на всі відносини, які становлять предмет регулювання цього інституту. Вони також спрямовують розвиток і функціонування, дію цього фінансово-правового інституту.

По-друге, досліджуючи питання про принципи фінансово-правового інституту інвестиційної діяльності держави, не можна не згадати про наявність або відсутність ієрархії принципів. Поза сумнівом, принципи цього фінансово-правового інституту підпорядковані певній логіці й перебувають у єдиній системі. Але говорити про наявність принципів, що мають один щодо одного більшу або меншу юридичну силу, є необґрунтованим. Уся система принципів інвестиційної діяльності держави є сукупністю рівнозначних основних положень, оскільки кожне з них є

взаємозумовленим і об'єктивним, виражає конкретну сторону сутності інвестиційної діяльності держави, спрямованої на досягнення її завдань.

По-третє, основними інституціональними принципами фінансово-правового інституту інвестиційної діяльності держави є такі, як: бюджетування, орієнтованого на результат; раціонального й ефективного використання обмежених державних коштів; поєднання планового та конкурсного надання державних інвестицій; збалансованості державних і приватних інвестицій; адресності й цільового характеру державного інвестування; договірною оформлення інвестиційних відносин; вкладення державних інвестицій у реалізацію інвестиційного проекту лише в межах однієї операції інвестиційної діяльності держави.

По-четверте, до принципів субінституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави, що здійснюється у формі капітальних вкладень, належать такі, як: фінансової, економічної й бюджетної ефективності державної інвестиційної діяльності; державно-приватного партнерства в інвестиційній сфері; пріоритетності державного інвестування в стратегічні галузі національної економіки; стабільності умов державного контракту, укладеного між державним замовником і підрядчиком, на увесь період реалізації інвестиційного проекту; фінансування державних капітальних вкладень лише за тими об'єктами капітального будівництва державної власності, які мають затверджену проектно-кошторисну документацію, у межах цих проектів і кошторисів.

По-п'яте, до принципів субінституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави, що здійснюється у формі фінансових вкладень, належать такі, як: диверсифікації; ліквідності; надійності; доходності та зворотності державних інвестицій.

По-шосте, до принципів субінституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави, що здійснюється у формі капітальних трансфертів, належать такі, як: співфінансування капітальних трансфертів; взаємні зобов'язання органів публічної влади з реалізації спільних

інвестиційних проектів; надання капітальних трансфертів бюджетам бюджетної системи України в міру здійснення витрат з урахуванням використаних раніше бюджетних асигнувань; надання інвестиційних субсидій тільки в межах Державного і Регіонального фондів співфінансування видатків.

2.4. Визначення суб'єктного складу публічних інвестиційних правовідносин та кола їх повноважень

Одним з аспектів правового регулювання будь-яких суспільних відносин є встановлення кола можливих їх учасників. Публічна інвестиційна діяльність у цьому плані не є винятком. Природно, у зв'язку із цим постають питання: хто є суб'єктами публічних інвестиційних правовідносин, які характерні риси цих суб'єктів тощо?

У правовій науці визначення поняття «суб'єкт правовідносин» розробляли, виходячи з поняття «суб'єкт права».

Під суб'єктом права розуміють носія певних прав і обов'язків, якими він наділений у зв'язку з необхідністю реалізації своїх життєвих потреб, повноважень, покладених на нього нормативно-правовим актом, участю в житті суспільства, колективу, держави. Суб'єкт фінансового права – це особа, яка має фінансову правосуб'єктність, тобто потенційно є здатною бути учасником фінансових правовідносин, оскільки вона наділена необхідними правами й обов'язками.

У юридичній літературі дискусійним є питання про співвідношення понять «суб'єкт права», «суб'єкт правовідносин» і «учасник правовідносин».

Так, одна група вчених вважає, що принципової різниці між суб'єктом права й суб'єктом правовідносин не існує. Зокрема, В. В. Сухонос

ототожнював поняття суб'єкта права й суб'єкта правовідносин, зауважуючи, що достатньо одного терміна «суб'єкт права» для позначення як особи, здатної стати носієм прав і обов'язків, так і особи, яка вже бере участь у правовідносинах [227, с. 234]. Дослідник Н. І. Матузов, хоч і з певними застереженнями, розцінював аналізовані поняття як рівнозначні [110, с. 517]. У сучасній юридичній літературі, як зазначає М. М. Марченко, поняття «суб'єкт права» найчастіше вживають як синонім термінів «суб'єкт» або «учасник правовідносин» [109, с. 645].

Інша група вчених виходить з того, що суб'єктом правовідносин є реальний учасник конкретних правовідносин, при цьому поняття «суб'єкт права» набагато змістовніше, ширше за поняття «суб'єкт правовідносин». Звісно, термін «суб'єкт правовідносин» за своїм буквальним змістом відображає фактичну участь суб'єкта права у правовідносинах, тобто демонструє його в певній якості. Уже із цього видно, що зміст цих понять не є ідентичним. Водночас, безумовно, ці поняття тісно взаємопов'язані: суб'єкт права може бути суб'єктом правовідносин, суб'єкт правовідносин завжди є суб'єктом права.

До того ж, як слушно зауважує Р. О. Халфіна, найбільш прийнятним є поняття «учасник правовідносин», оскільки воно відображає реальну участь суб'єкта права у правовідносинах [214, с. 210]. Однак для цілей цього дослідження такі термінологічні тонкощі не мають істотного значення, тому поняття «суб'єкт правовідносин» і «учасник правовідносин» використовуються як рівнозначні.

У фінансово-правовій науці суб'єктами фінансового права є особи (фізичні та юридичні), державно-територіальні утворення та їх органи влади, за якими фінансовим законодавством визнано особливу юридичну властивість (якість) правосуб'єктності, що дає можливість брати участь у різних фінансових правовідносинах. Відповідно до специфіки цього дослідження становить інтерес розгляд статусу держави в цілому, її

адміністративно-територіальних одиниць та органів державної влади в інвестиційній сфері як суб'єктів безпосередньо інвестування.

Чинне законодавство України інвесторами називає державу, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи влади, уповноважені управляти державним майном. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII, інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. Інвестиційна діяльність провадиться на основі:

- інвестування, що здійснюється громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками й товариствами, а також громадськими та релігійними організаціями, іншими юридичними особами, заснованими на колективній власності;

- державного інвестування, що здійснюється органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету, позикових коштів, а також державними підприємствами та установами за рахунок власних і позикових коштів;

- місцевого інвестування, що здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів, позикових коштів, а також комунальними підприємствами та установами за рахунок власних і позикових коштів;

- державної підтримки для реалізації інвестиційних проєктів;

- іноземного інвестування, що здійснюється іноземними державами, юридичними особами та громадянами іноземних держав;

- спільного інвестування, що здійснюється юридичними особами та громадянами України, юридичними особами та громадянами іноземних держав [171].

Відповідно до ч. 6 ст. 2 цього ж Закону, державне інвестування державних інвестиційних проєктів з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні

гарантії, здійснюється відповідно до вимог бюджетного законодавства [171].

Місцеве інвестування та підтримка реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів місцевого бюджету та/або кредитів (позик), залучених під місцеві гарантії, здійснюються в порядку, встановленому органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, відповідно до вимог бюджетного законодавства.

Державне або місцеве інвестування в об'єкти приватної власності здійснюється за умови закріплення в державній або комунальній власності частки в статутному капіталі юридичної особи, яка отримує таке інвестування за рахунок бюджетних коштів, залежно від обсягу вкладених інвестицій.

Однак, на нашу думку, як інвестори повинні бути вказані не органи державної влади, а безпосередньо публічно-правові утворення – Україна й адміністративно-територіальні одиниці. Як відомо, суб'єкти фінансового права вступають у фінансові правовідносини, реалізуючи свою фінансову правосуб'єктність, яка для публічно-правових утворень є поєднанням фінансової правоздатності та дієздатності й розкривається в їх компетенції.

У конкретних фінансових правовідносинах дієздатність держави й адміністративно-територіальної одиниці припадає на частку органів публічної влади, що їх представляють у цих відносинах.

Так, В. Д. Чернадчук вважає, що держава як учасник інвестиційних відносин має спеціальну правоздатність, яка визначена нормами як приватного, так і публічного права [227, с. 301]. На думку Л. К. Воронової, фінансову правоздатність держави потрібно назвати цільовою, оскільки вона впливає з тієї функції носія публічної влади, яку в інтересах всього суспільства виконує держава [40, с. 45].

Зокрема, А. О. Монаєнко зазначає, що будь-який суб'єкт фінансового права, у тому числі держава, правосуб'єктний щодо тих прав і обов'язків, які встановлені законом для нього в кожен історичний період. Аналіз

чинного законодавства України показує, що фінансова правосуб'єктність держави складається з її суверенних прав у галузі фінансової діяльності й прав власника щодо грошових фондів. Проте, держава не може самостійно реалізовувати фінансові права й виконувати свої фінансові обов'язки. Для досягнення цих цілей держава покладає виконання певних функцій і необхідних для їх здійснення прав на свої органи публічної влади. Тому правосуб'єктність органів публічної влади у сфері фінансової діяльності, а також їх посадових осіб є похідною від правосуб'єктності держави [117, с. 155].

Дослідник А. О. Монаєнко розмежовує фінансову правосуб'єктність держави й правосуб'єктність органів публічної влади у сфері фінансів. Це зумовлено, на його думку, тим, що держава, перш за все, є суспільно-територіальним суб'єктом фінансового права, а органи публічної влади – це група колективних суб'єктів фінансового права [117, с. 156].

На нашу думку, основна функція держави в інвестиційній сфері з погляду соціальної політики – виступати організатором інвестиційного процесу й головним інвестором.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що держава як суб'єкт інвестиційних відносин володіє правоздатністю, зумовленою необхідністю реалізації публічних фінансових завдань, що стоять перед нею, і реалізовується у сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності та державного інвестування [216, с. 121]. Компетенція держави у сфері фінансової діяльності (у тому числі інвестиційної як її різновиду) виражається в її суверенних правах і правах держави-власника, тобто держава, реалізуючи свій суверенітет у галузі публічних фінансів, одночасно реалізує і свій статус власника.

До суверенних прав держави належать, перш за все, її матеріальні й процесуальні бюджетні права. Усе це надає змогу розглядати державу в цілому як суб'єкта фінансового права в інвестиційних правовідносинах з приводу надання бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів, створення й

управління коштами державних бюджетних фондів, а також у відносинах з розгляду та затвердження державного бюджету (у частині цільових програм, адресних інвестиційних програм, внесків до статутних капіталів юридичних осіб і міжнародних організацій), а також звіту про його виконання тощо.

Таким чином, при інвестуванні бюджетних коштів правовий статус держави як суб'єкта інвестиційної діяльності визначають бюджетні повноваження, що належать не органам державної влади, а державі та її адміністративно-територіальним одиницям, яких і потрібно зазначати в інвестиційних законах як інвесторів.

Однак фінансово-правовий статус держави-інвестора не обмежується бюджетними повноваженнями. Він також може реалізуватися в іншій сфері управління державною власністю, на відміну від державного казначейства, наприклад, при наданні згоди державним унітарним підприємствам на інвестування нерухомого майна. Суб'єктом фінансового права є не лише держава в цілому, а і її адміністративно-територіальні одиниці, які також наділені компетенцією у сфері публічної фінансової (інвестиційної) діяльності держави, виступають як скарбниця (носій майнових інтересів) і як владний суб'єкт. На нашу думку, за допомогою адміністративно-територіальних одиниць реалізується суверенітет держави. Аналогічно й адміністративно-територіальні одиниці є суб'єктами фінансового права щодо матеріальних бюджетних прав, а також прав на розгляд і затвердження відповідного місцевого бюджету.

Так, А. С. Шухнін слушно зауважує, що бюджетна компетенція органів місцевого самоврядування є сукупністю юридично встановлених бюджетних повноважень (бюджетних прав та обов'язків) органів місцевого самоврядування щодо складання й розгляду проектів місцевих бюджетів, затвердження та виконання місцевих бюджетів, проведення контролю за їх виконанням і затвердження звітів про виконання місцевих бюджетів; визначення порядку формування місцевих бюджетів доходами від

використання об'єктів комунальної форми власності, встановлення місцевих податків і зборів, інших неподаткових доходів місцевих бюджетів; визначення порядку й умов надання фінансової допомоги та місцевих позик; надання фінансової допомоги з місцевих бюджетів; визначення порядку здійснення місцевих позик; проведення місцевих позик і управління місцевим боргом [229, с. 132].

Крім того, А. С. Шухнін визначає бюджетну діяльність органів місцевого самоврядування як засновану на правових нормах сукупність систематично здійснюваної органами місцевого самоврядування планомірної реалізації функцій з мобілізації, розподілу (перерозподілу), використання та контролю за централізованим грошовим фондом органу місцевого самоврядування з метою фінансового забезпечення реалізації владних повноважень відповідних місцевих рад, а також делегованих органам місцевого самоврядування повноважень держави. Це надасть можливість у подальшому розробити необхідні зміни та доповнення до чинного Бюджетного кодексу України з метою більш ефективного правового регулювання фінансової діяльності України [229, с. 133].

Ця обставина надає змогу розглядати адміністративно-територіальні одиниці як суб'єктів інвестиційних правовідносин у тих самих випадках, що й державу в цілому, тільки з коштами грошових фондів комунальної форми власності. Держава як така не здатна своїми діями набувати фінансових прав і здійснювати їх, а також створювати та виконувати обов'язки. Від її імені завжди діють органи державної влади в межах їх компетенції, встановленої нормативно-правовими актами, що й визначають правовий статус цих органів. Характеризуючи останні в цілому, необхідно враховувати, що практично від їх імені діють посадові особи, які самі по собі не є державними органами. Саме їх свідомість і воля надають змогу діяти державі як суб'єкту права.

Визнаючи державу суб'єктом інвестиційних правовідносин, не можна залишити поза увагою питання про те, які органи державної влади діють від

імені та в інтересах держави-інвестора. Вирішення зазначеного питання залежить від встановлення повноважень органів державної влади, наділених правом розпоряджатися державною власністю, оскільки, реалізуючи інвестиційні повноваження, інвестор здійснює акт відчуження майна, тобто його передачу іншій особі, як правило, у власність. До того ж, на коло органів державної влади, які виступають від імені держави у сфері інвестування, впливає вид державної власності, якою вони можуть розпоряджатися. Так, з погляду порядку здійснення права власності все майно, що належить державі, включає дві частини: державне майно, закріплене за державними підприємствами та установами, і бюджет, що складається з бюджетних коштів та іншого майна, не закріпленого за будь-якою державною юридичною особою.

Традиційно представниками держави щодо бюджетних коштів визнають представницькі органи державної влади, які здійснюють від імені суспільно-територіальних утворень розпорядження цими коштами. Право представницьких органів розглядати й затверджувати бюджети відповідних рівнів закріплено в ст. 1 Бюджетного кодексу України, якою встановлено основні поняття. Зокрема, рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду. Закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду [32].

У фінансово-правовій літературі зазначено, що представницькі органи публічної влади, розглядаючи й затверджуючи відповідні бюджети, реалізують волю відповідного суспільно-територіального утворення на розпорядження бюджетними коштами. Виходячи із цього, варто визнати,

що повноваження держави із здійснення державних інвестицій за рахунок коштів державного, а також позабюджетних фондів реалізує Верховна Рада України, а повноваження із здійснення місцевих інвестицій на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці – відповідна місцева рада як орган місцевого самоврядування [120, с. 55].

До повноважень представницьких органів публічної влади у сфері інвестування чинне законодавство України, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, відносить: вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць; сприяння інвестиційній діяльності на території району, області [169].

Відповідно до ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», кошти бюджету розвитку мають спрямовуватися на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, здійснення інших заходів, пов'язаних з розширенням відтворенням, а також на погашення місцевого боргу [169].

Крім того, на нашу думку, потрібно розробити та внести відповідні зміни до ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які стосуються сфери бюджету, фінансів і цін у частині можливості для відповідної місцевої ради затвердження в складі відповідного місцевого бюджету витрат на здійснення інвестиційної діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; здійснення від її імені повноважень власника на результати інвестиційної діяльності (майно, створене або отримане за рахунок комунального майна); визначення

порядку управління, користування, розпорядження результатами інвестиційної діяльності, які надходять у власність відповідної територіальної громади; затвердження міжмуніципальних інвестиційних проектів та інвестиційних проектів на об'єкти державної власності, що фінансуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; здійснення контролю за витрачанням коштів місцевого бюджету, які виділяються на спільне інвестування з державою тощо.

Однак, виводити будь-який орган влади з числа тих, хто діє від імені держави, і тим самим звільняти його від відповідальності було б помилкою. На сьогодні чинне законодавство України, що визначає компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, дозволяє назвати різні органи публічної влади, які можуть здійснювати повноваження держави та адміністративно-територіальних одиниць щодо володіння, користування й розпорядження бюджетними коштами.

Так, відповідно до ст. 43 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI, при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України. Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами [32].

Відповідно до ст. 32 Бюджетного кодексу України, Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України. Міністерство фінансів України відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовують для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди [32].

Досліджуючи сутність бюджетного права, А. О. Монаєнко обґрунтовує тезу, що в особі Кабінету Міністрів України держава здійснює користування бюджетними коштами, що фактично і є реальним розпорядженням ними за допомогою здійснення операцій касового виконання державного бюджету в частині списання коштів з єдиного казначейського рахунку [114, с. 23].

Таким чином, Кабінет Міністрів України реалізує волю законодавця – Верховної Ради України – з розпорядження бюджетними коштами, що є вираженою в щорічному Законі України «Про Державний бюджет на відповідний фінансовий рік», шляхом реального розпорядження коштами. Тому, на нашу думку, держава як скарбник є безпосереднім носієм прав і обов'язків з приводу державного майна, яким вона розпоряджається в процесі виконання бюджету.

Крім того, відповідно до п. 3.2 рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого п. 1 частини першої ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої ст. 52, частини третьої ст. 53, частини другої ст. 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої ст. 93, частини другої ст. 96, п. 6 ст. 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний

бюджет України) від 13 січня 2009 р. № 1-рп/2009, Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України на наступний рік і подає до Верховної Ради України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, звітує перед Верховною Радою України про його виконання (частина друга ст. 96, частина перша ст. 97, п. 6 ст. 116 Конституції України).

Верховна Рада України затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання (п. 4 частини першої ст. 85, частина перша ст. 96 Конституції України).

Основи бюджетного процесу й регламентація його стадій унормовані також Кодексом:

– глава 6 «Складання проекту Державного бюджету України» регламентує діяльність Кабінету Міністрів України щодо реалізації його конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

– глава 7 «Розгляд та прийняття Державного бюджету України» – діяльність Верховної Ради України щодо реалізації її конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

– глава 8 «Виконання Державного бюджету України» – діяльність Кабінету Міністрів України щодо його конституційного обов'язку забезпечувати виконання Державного бюджету України;

– глава 9 «Внесення змін до закону про Державний бюджет України» – цю процедуру як окрему самостійну стадію бюджетного процесу щодо коригування складових Державного бюджету України в період його виконання.

Кожна із зазначених стадій має відповідне конституційне підґрунтя (п. 4 частини першої ст. 85, ст. 96, 97, п. 6 ст. 116 Конституції України).

Відповідно до п. 2 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову

палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 р. № 7-зп, аналіз положень Конституції України свідчить про те, що здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України та за управлінням державними фінансами покладається на органи різних гілок влади, насамперед, на Верховну Раду України (п. 4, 6, 13, 14, 33 частини першої ст. 85; п. 1 частини другої ст. 92, ст. 95 та 96 Конституції України) та на Рахункову палату (ст. 98 Конституції України).

Безпосередньо на Верховну Раду України покладено, зокрема, затвердження Державного бюджету України, контроль за виконанням Державного бюджету України; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України, тощо. На Рахункову ж палату, відповідно до ст. 98 Конституції України, покладено здійснення від імені Верховної Ради України контролю за використанням коштів Державного бюджету України.

Разом з тим у системі виконавчої влади та поза нею на основі Конституції та законів України створено державні органи, до повноважень яких входить контроль за виконанням Державного бюджету України: Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Головне управління Державного казначейства України, податкові органи тощо.

Отже, Конституційний Суд України в своїх вищенаведених рішеннях підкреслив, що право розпорядження бюджетними коштами належить уповноваженим органам влади, які виконують бюджет.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що при інвестуванні за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів в публічних інвестиційних правовідносинах від імені держави виступають представницькі органи публічної влади України, що здійснюють вироблення волі відповідного суспільно-територіального утворення (на

рівні держави чи адміністративно-територіальної одиниці) на інвестування. Вираження ж цієї волі від імені держави (тобто безпосередня реалізація повноважень із вкладання державних інвестицій) належить до повноважень Кабінету Міністрів України, а за певних умов і до інших виконавчих органів державної влади, наприклад, Міністерства фінансів України.

Головним органом державної влади, який здійснює від імені держави управління та розпорядження об'єктами державної власності, є Фонд державного майна України та його територіальні управління на місцях.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI, Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності [168].

Відповідно до ст. 4 цього ж Закону, до основних завдань Фонду державного майна України належить управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави у статутних капіталах господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та затверджено план приватизації або план розміщення акцій; товариств, утворених у процесі перетворення (у тому числі шляхом корпоратизації) державних підприємств, що належать до сфери його управління, а також товариств, утворених за участю Фонду державного майна України [168].

Відповідно до ст. 5 вищенаведеного Закону, Фонд державного майна здійснює повноваження власника державного майна, у тому числі корпоративних прав, у процесі приватизації та контролює діяльність підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його

управління; бере та передає функції управління майном державних підприємств [168].

Також варто зазначити, що Фонд державного майна України виступає з боку держави засновником та учасником підприємств, заснованих на базі об'єднання майна різних форм власності, або у разі придбання державою пакетів акцій (часток, паїв) в інших власників; представляє відповідно до законодавства інтереси України з питань визнання прав і регулювання відносин власності та використання державного майна; визначає право власності держави на розташоване на території України майно, майнові права та інші активи підприємств, установ та організацій колишнього союзного підпорядкування, які під час утворення господарських товариств передаються до їх статутного капіталу; приймає рішення про подальше використання державного майна (крім матеріальних носіїв секретної інформації), що не увійшло до статутного капіталу господарських товариств у процесі приватизації.

У сфері управління корпоративними правами держави Фонд державного майна України:

- здійснює управління корпоративними правами держави, що перебувають у сфері його управління;

- проводить аналіз ефективності управління корпоративними правами держави, що перебувають у сфері його управління;

- подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо доцільності відчуження закріплених у державній власності пакетів акцій акціонерних товариств, утворених у процесі приватизації (корпоратизації), або придбання державою відповідних пакетів акцій (часток, паїв) в інших власників та акцій додаткової емісії;

- погоджує пропозиції уповноважених органів управління щодо:
 - дострокового продажу пакетів акцій (часток, паїв), закріплених у державній власності, або їх частини;

передачі повноважень з управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління та господарським структурам.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, до основних завдань Кабінету Міністрів України належить забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [173].

Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI вводить в обіг поняття державного інвестиційного проекту як інвестиційного проекту, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії. Відповідно до ч. 5 ст. 16 Бюджетного кодексу України, під час здійснення державних запозичень, правочинів з державним боргом та надання за рішенням Кабінету Міністрів України державних гарантій Міністр фінансів України має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані із здійсненням таких запозичень та правочинів, у тому числі щодо відмови від суверенного імунітету в можливих спорах щодо таких зобов'язань [32].

Відповідно до ч. 1 ст. 17 цього ж кодексу, державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України можуть надаватися за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Міністр фінансів України [32].

Якщо після прийняття закону про Державний бюджет України протягом бюджетного періоду Міжвідомчою комісією з питань державних

інвестиційних проектів за результатами моніторингу стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів встановлено порушення строків розроблення або реалізації державного інвестиційного проекту, бюджетні призначення для реалізації такого проекту можуть передаватися для реалізації інших державних інвестиційних проектів від одного головного розпорядника коштів державного бюджету до іншого, бюджетні призначення щодо яких визначено в законі про Державний бюджет України. Передача бюджетних призначень у такому випадку здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України (його підготовку якого здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного й соціального розвитку, на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів), погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку затверджує Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України.

Однак органи Державної казначейської служби України та Фонду державного майна України не є єдиними органами державної влади, що діють безпосередньо від імені держави у сфері інвестування. До них можна віднести також і інші центральні органи виконавчої влади на чолі з Урядом України (вищим виконавчим органом державної влади України).

Так, зокрема, відповідно до п. 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375, Міністерство фінансів України здійснює:

– заходи (у тому числі фінансові операції) щодо забезпечення виконання фінансових та інших зобов'язань держави, що впливають із

членства України у міжнародних фінансових організаціях згідно з угодами про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій, із членства в Європейському банку реконструкції та розвитку, у Чорноморському банку торгівлі та розвитку, з рамкових угод між Україною та Північним інвестиційним банком, між Україною та Європейським інвестиційним банком, між Урядом України та Північною екологічною фінансовою корпорацією;

- проводить оцінку фінансового стану потенційних бенефіціарів спільних з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційних проектів;

- організовує наукову, науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, пропагування досягнень і передового досвіду, сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж у сферах, віднесених до відання Мінфіну;

- розробляє план діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди (у тому числі план заходів щодо реалізації інвестиційних програм (проектів)).

Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство економічного розвитку та зовнішньої торгівлі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459, Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду

(контролю) у сфері туризму та курортів), державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів.

Відповідно до п. 3 цього ж Положення, основними завданнями Мінекономрозвитку є забезпечення, формування та реалізація державної інвестиційної політики, у тому числі з управління державними інвестиціями. Мінекономрозвитку у сфері інвестування:

- розробляє в межах повноважень, передбачених законом, проекти нормативно-правових актів у сфері інвестиційної діяльності, в тому числі з управління державними інвестиційними проектами;

- здійснює державну реєстрацію інвестиційних проектів, для реалізації яких може надаватися державна підтримка, та проектних (інвестиційних) пропозицій, на основі яких готуються інвестиційні проекти, для розроблення яких може надаватися державна підтримка, а також інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки;

- формує перелік державних інвестиційних проектів, відібраних Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів, та розміщує його на офіційному веб-сайті Мінекономрозвитку;

- готує пропозиції щодо розподілу загального обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів між головними розпорядниками бюджетних коштів за результатами відбору державних інвестиційних проектів, а також щодо їх перерозподілу за результатами моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів;

- встановлює порядок проведення моніторингу стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів;

- проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення інформації щодо стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів в установленому порядку;

– веде Державний реєстр інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій і Державний реєстр інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки;

– проводить моніторинг та аналіз ефективності використання державної підтримки інвестиційної діяльності;

– готує пропозиції на підставі даних Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій щодо обсягів державних інвестицій для врахування їх під час розроблення проекту Державного бюджету України на відповідний рік;

– забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, проведення оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, експертизи та відбору інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки;

– утворює, реорганізовує та ліквідує регіональні центри з інвестицій та розвитку з метою підтримки інвестиційного розвитку регіонів та організації надання суб'єктам інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційного проекту, за принципом «єдиного вікна» (далі – регіональні центри).

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, що беруть участь в інвестиційній діяльності держави, то вони, відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, здійснюють в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності [175].

Держава може брати участь у фінансових правовідносинах як безпосередньо, так і через спеціально створені нею для цих цілей органи державної влади, які приймають зобов'язання і набувають права для себе, а не для держави. Підставою для визнання органів державної влади суб'єктами фінансового права є наявність у них компетенції в галузі фінансової діяльності держави, в якій розкривається фінансова правосуб'єктність органів держави.

Так, на думку А. М. Колодій, компетенція являє собою коло справ, віднесених до відання державного органу, а також коло повноважень здійснювати певного виду владні дії адміністративно-розпорядчого або правоохоронного, а іноді й нормоустановчого характеру [79, с. 56]. Деякі вчені розширюють поняття компетенції, включаючи до нього, крім владних повноважень, права і обов'язки органу здійснювати певні управлінські функції (ц тому числі планування, регулювання, контролю). Так, М. В. Цвік зазначає, що компетенцію державного органу становить коло здійснюваних ним управлінських функцій (предмет відання) і обсяг необхідних для їх реалізації повноважень (обов'язків і прав) [61, с. 67].

Більш широке тлумачення компетенції дає Ю. А. Ведерніков, розглядаючи її як межі, можливий у правових відносинах обсяг реалізації виконавчої влади, функціональні особливості застосовуваних засобів державного управління [36, с. 32].

Визначаючи компетенцію як межі відання та здійснення владних повноважень, що являють собою той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на відповідний орган влади, Ю. М. Старілов виділяє такі її елементи: 1) завдання державної організації; 2) функції; 3) встановлені нормативно-правовими актами права, обов'язки, обсяг правової відповідальності; 4) форми й методи роботи організації стосовно її завдань, функцій, прав і обов'язків [198, с. 223].

Незважаючи на розмаїття поглядів з питань «компетенції», багато науковців сходяться на тому, що компетенція державного органу включає в себе права і обов'язки цього органу, пов'язані із здійсненням державного управління в певній сфері, а тому мають владний характер.

Аналіз фінансового та інвестиційного законодавства показує, що для багатьох органів державної влади державне інвестування становить частину їх компетенції. При цьому органи державної влади можуть бути розглянуті як самостійні суб'єкти державного інвестування (суб'єкти фінансового права) при реалізації ними таких функцій, як:

– державного замовника, який володіє необхідними коштами й повноваженнями для укладення державних контрактів на виконання підрядних будівельних і проектних робіт, пов'язаних з будівництвом та ремонтом об'єктів виробничого й невиробничого характеру, призначених для задоволення потреб населення і фінансованих за рахунок коштів державного бюджету; для супроводу інвестиційного процесу та прийняття в експлуатацію зазначених об'єктів; для капітального будівництва, реконструкції та капітального ремонту об'єктів, що перебувають у віданні цього органу державної влади;

– державного замовника цільових, науково-технічних та інвестиційних програм і проектів у встановленій сфері діяльності державного органу, у тому числі для задоволення потреб його підвідомчих організацій.

Таким чином, набуття органом державної влади статусу державного замовника є підставою для розгляду його як державного інвестора.

При цьому, як показує аналіз чинного законодавства України, практично всі органи виконавчої влади наділені повноваженнями з реалізації вищевказаних функцій, тобто можуть виступати державними замовниками і, відповідно, є державними інвесторами.

Аналіз суб'єктного складу інвестиційних правовідносин у сфері державного інвестування надає змогу розглядати державних інвесторів у широкому й вузькому розумінні слова.

У широкому розумінні до них можна віднести державу; адміністративно-територіальні одиниці; органи державної влади на національному та регіональному рівні, що виступають у правовідносини як від імені держави, так і від свого імені, а також державні унітарні підприємства; організації; установи та державні корпорації. Усі вони тією чи іншою мірою, у межах покладених на них завдань беруть участь у плановому розподілі та використанні коштів, призначених для державних інвестицій. Однак їх функції різні.

У вузькому розумінні державними інвесторами можуть виступати представницькі органи державної влади, виконавчі органи державної влади зі спеціальною компетенцією в інвестиційній сфері (Мінекономірозвитку, Фонд держмайна, Державна казначейська служба України).

Практичне значення має розгляд суб'єктів державного інвестування в широкому розумінні, оскільки надає змогу врахувати всю палітру й багатоманітність їх видів та в зв'язку із цим здійснювати диференційоване фінансово-правове регулювання державою інвестиційної діяльності суб'єктів.

З'ясування особливостей суб'єктного складу публічних інвестиційних правовідносин, що виникають у сфері інвестиційної діяльності держави, дає підстави зробити такі висновки.

По-перше, держава в цілому як суб'єкт публічних інвестиційних правовідносин володіє фінансовою правоздатністю, зумовленою необхідністю реалізації публічних завдань, що стоять перед нею й реалізовується у сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності та державного інвестування. Держава як єдиний суб'єкт виступає в інвестиційних правовідносинах з приводу надання бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів, створення та управління коштами державних фондів; у відносинах з розгляду і затвердження бюджету, а також у відносинах щодо управління державним майном.

По-друге, органи державної влади можна розглядати як самостійних суб'єктів інвестиційних правовідносин лише за умови реалізації ними функції державного замовника будівництв та об'єктів для державних потреб, а також цільових, науково-технічних і інвестиційних програм та проектів у встановленій сфері діяльності органу державної влади.

По-третє, державні інвестори як суб'єкти публічних інвестиційних правовідносин можуть бути визначені в широкому й вузькому розумінні слова. У широкому до них слід віднести державу; адміністративно-територіальні одиниці; органи державної влади, що виступають у

правовідносинах як від імені держави, так і від свого імені, а також державні унітарні підприємства; організації; установи й державні корпорації. У вузькому розумінні державними інвесторами є представницькі органи державної влади та виконавчі органи державної влади із спеціальною компетенцією в зазначеній сфері діяльності.

Висновки до розділу 2

За результатами дослідження встановлено, що відносини з приводу здійснення державного інвестування є за своєю природою публічними, майновими владними відносинами щодо розподілу й вкладення державних інвестицій, що значною мірою підпадає під предмет правового регулювання фінансового права. Суспільні відносини у сфері інвестування й відносини, пов'язані з організацією інвестиційної діяльності публічно-правовими утвореннями, також є предметом вивчення науки фінансового права та належать до відносин, урегульованих нормами фінансового права.

Розмежовано предмети адміністративно-правового та фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави. До сфери адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності віднесено такі суспільні відносини:

– з приводу організації системи органів виконавчої влади та встановлення загальних правил владно-розпорядчих відносин держави із суб'єктами господарської (зокрема інвестиційної) діяльності;

– з приводу процедури державної реєстрації суб'єктів господарювання (у тому числі з іноземними інвестиціями) та інших організаційно-правових форм інвестиційної діяльності;

– з приводу порядку перетинання державного кордону та митного контролю;

– у сфері адміністративної відповідальності, а також інші прояви й форми відносин суб'єктів інвестиційної діяльності з державою та уповноваженими на те органами виконавчої влади, тобто всі відносини, які пов'язані з реалізацією адміністративно-розпорядчих і організаційних функцій держави й засновані на принципі «влада-підпорядкування».

До сфери фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності віднесено такі суспільні відносини:

– податкові відносини, що виникають між суб'єктами інвестиційної діяльності з державою з приводу утримання податків, а також у процесі здійснення податкового контролю, оскарження актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб і притягнення до фінансової відповідальності за вчинення податкового правопорушення;

– відносини у сфері банківського регулювання й банківського контролю, включаючи встановлення та реалізацію порядку реєстрації й ліцензування банків та інших фінансових установ;

– відносини у сфері валютного регулювання й валютного контролю;

– регулювання кредитних відносин;

– регулювання відносин з інвестиційних угод та угод про розподіл продукції (у частині фінансових зобов'язань інвесторів перед державою);

– відносини з регулювання грошового обігу, включаючи встановлення порядку готівкового грошового обігу та касових операцій юридичних осіб;

– відносини з регулювання ринку цінних паперів, включаючи встановлення порядку здійснення процедур державної реєстрації та інших способів легалізації різних форм інвестицій у цінні папери та контроль за їх обігом;

– відносини щодо встановлення правил випуску, обігу та погашення державних цінних паперів.

Формування інвестиційного права як комплексної галузі права вимагає проведення роботи щодо впорядкування цілого масиву норм, що містяться в різних нормативно-правових актах, у тому числі в спеціальних

законів, які регулюють інвестиційні відносини. У зв'язку із цим запропоновано розробити та затвердити єдиний нормативно-правовий акт – Кодекс про інвестиційну діяльність, у якому норми інвестиційного права були б систематизовані належним чином і узгоджені з основними галузями права.

У Загальній частині проекту Кодексу України про інвестиційну діяльність запропоновано визначити склад інвестиційного законодавства України, сформулювати основні поняття, розширити базу дефініцій щодо інвестиційної діяльності, законодавчо закріпити цілі й завдання здійснення регулювання інвестиційних відносин, встановити обмеження та заборони, склад і порядок надання пільг та гарантій, а в Особливій частині – врегулювати угоди про розподіл продукції й інші концесійні договори.

Основою Кодексу України про інвестиційну діяльність мають стати вже існуючі норми, які закріплені в чинних законодавчих актах у сфері інвестиційної діяльності. Ці акти вже містять основні поняття, положення про гарантії інвесторам, державне регулювання інвестиційної діяльності, про національний режим діяльності іноземних інвесторів і суб'єктів господарювання з іноземними інвестиціями, права і обов'язки інвесторів та інших учасників інвестиційної діяльності, а також положення про окремі види інвестиційних договорів (угоди про розподіл продукції, концесійні угоди, договори пайової участі в будівництві) тощо. З урахуванням вищевикладеного в структурі проекту Кодексу України про інвестиційну діяльність, на нашу думку, необхідно виділити такі глави:

Загальна частина:

1) загальні положення (предмет регулювання й система інвестиційного законодавства, його взаємозв'язок із загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права, міжнародними договорами України й іншими галузями законодавства, захист прав і відповідальність за порушення інвестиційного законодавства);

2) інвестиційні відносини (поняття й види інвестиційних відносин, поняття інвестицій та їх види, форми здійснення інвестиційної діяльності; учасники інвестиційних відносин, їх права й обов'язки);

3) основні засади інвестиційного законодавства (принципи свободи здійснення інвестиційної діяльності, державного регулювання інвестиційної діяльності, стабільності умов здійснення інвестиційної діяльності, підтримки інвестиційної діяльності, виплати компенсації при експропріації власності тощо);

4) повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері інвестиційних відносин;

5) державне регулювання та контроль за інвестиційною діяльністю (поняття, форми й методи державного регулювання та контролю, уповноважені органи, обмеження й заборони);

6) державна та місцева підтримка інвестиційної діяльності (поняття й види підтримки інвестиційної діяльності, підстави та порядок надання заходів підтримки, договір про надання підтримки інвестиційної діяльності).

Особлива частина:

7) договір участі в пайовому будівництві (поняття, учасники, їх права та обов'язки, відповідальність, умови договору, порядок його укладення й виконання);

8) концесійні угоди (поняття, учасники, їх права та обов'язки, відповідальність, умови угоди, порядок її укладення й виконання);

9) угоди про розподіл продукції (поняття, учасники, їх права та обов'язки, відповідальність, умови угоди, порядок її укладення й виконання);

10) інвестиційна діяльність в особливих економічних зонах (поняття та типи особливих зон, порядок створення й припинення їх існування, управління, правове становище резидентів особливої економічної зони, угода про здійснення промислово-виробничої діяльності, угода про

здійснення технічної діяльності, угода про здійснення туристично-рекреаційної діяльності);

11) застосування інвестиційного законодавства до іноземних осіб (допуск іноземних осіб до здійснення інвестиційної діяльності, національний режим або режим найбільшого сприяння; право, яке застосовується до інвестиційних відносин, обмеження застосування норм іноземного права);

12) прикінцеві положення (порядок введення в дію й застосування норм кодексу, а також приведення нормативно-правових актів у відповідність з ним).

За результатами дослідження інвестиційні правовідносини запропоновано розглядати в межах широкого підходу, який надасть змогу врівноважити публічно-правову й приватно-правову складові інституту фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави. Саме в межах комплексного підходу виділено три групи інвестиційних правовідносин:

– інвестиційні правовідносини, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності фізичними та юридичними особами, тобто приватні інвестиції;

– інвестиційні правовідносини, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності державою й органами місцевого самоврядування, тобто публічні інвестиції;

– інвестиційні правовідносини, пов'язані зі створенням сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності.

За результатами дослідження запропоновано визначення публічних інвестиційних правовідносин як суспільних відносин, що врегульовані нормами фінансового права й мають владно-майновий характер, створюються в процесі планомірного розподілу та вкладення публічних державних інвестицій у діяльність іншого публічно-правового утворення

або приватної особи з метою отримання прибутку (доходу) і досягнення іншого корисного соціального ефекту.

З метою інституційного забезпечення інвестиційної діяльності держави та для виникнення інвестиційних правовідносин у сфері реалізації бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної форми власності за рахунок бюджетних асигнувань запропоновано створити Інвестиційний фонд України, який здійснював би аналіз та готував пропозиції щодо перспективності інвестування бюджетних коштів в інфраструктурні проекти держави.

З'ясовано, що матеріальні інвестиційні правовідносини пов'язані з реалізацією матеріальних норм фінансового права. Ці правовідносини виражають змістовну сторону інвестиційної діяльності держави, відображаючи правовий статус суб'єктів, що беруть участь в інвестиційних відносинах у сфері державного інвестування. Процесуальні інвестиційні правовідносини є похідними від матеріальних, виникають на основі процесуальних норм фінансового права й опосередковують різні процедури у сфері державного інвестування.

Встановлено, що держава як суб'єкт інвестиційних відносин володіє цільовою правоздатністю, зумовленою необхідністю виконання публічних фінансових завдань, що стоять перед нею, і реалізується у сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності та державного інвестування. Компетенція держави у сфері фінансової діяльності (у тому числі інвестиційної як її різновиду) виражається в її суверенних правах і правах держави-власника, тобто держава, реалізуючи свій суверенітет у галузі публічних фінансів, одночасно реалізує і свій статус власника.

До суверенних прав держави належать, перш за все, її матеріальні й процесуальні бюджетні права. Усе це дає підстави розглядати державу загалом як суб'єкта фінансового права в інвестиційних правовідносинах з приводу надання бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів, створення й управління коштами державних бюджетних фондів, а також у відносинах з

розгляду та затвердження державного бюджету (у частині цільових програм, адресних інвестиційних програм, внесків до статутних капіталів юридичних осіб і міжнародних організацій), а також звіту про його виконання тощо.

Встановлено, що при інвестуванні за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів у публічних інвестиційних правовідносинах від імені держави виступають представницькі органи публічної влади України, що виражають волю відповідного суспільно-територіального утворення (на рівні держави чи адміністративно-територіальної одиниці) на інвестування. Вираження ж цієї волі від імені держави (тобто безпосередня реалізація повноважень із вкладання державних інвестицій) належить до повноважень Кабінету Міністрів України, а за певних умов і до інших виконавчих органів державної влади, наприклад, Міністерства фінансів України.

ВИСНОВКИ

1. Наведено авторську дефініцію інвестиційного законодавства як сукупності нормативно-правових актів України та міжнародних договорів, ратифікованих Україною, що регулюють суспільні відносини у сфері інвестиційної діяльності відповідних її суб'єктів (держава в особі її органів влади, суб'єкти господарювання, приватні інвестори) у частині зниження тиску на інвесторів, створення дієвих механізмів управління інвестиційною діяльністю, мотивації суб'єктів господарювання стосовно довгострокових вкладень, населення щодо вкладення коштів у розвиток економіки, забезпечення державних гарантій інвесторам, а також відповідної правової регламентації умов здійснення інвестиційної діяльності та вимог до неї, укладання угод між інвесторами та об'єктами інвестування для подальшого отримання доходів. Таке розуміння інвестиційного законодавства надасть змогу покращити законотворчу діяльність відповідних суб'єктів законодавчої ініціативи та нормотворчу діяльність відповідних органів публічної влади, унормувати законопроектну роботу у Верховній Раді України, більш системно забезпечити регулювання інвестиційної діяльності в державі, що позитивно позначиться на якості й ефективності фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності держави.

2. Запропоновано авторське визначення державних інвестицій як матеріальних, нематеріальних і фінансових активів, що вкладаються безпосередньо або із залученням спеціалізованих фінансових установ Україною в особі її органів державної влади, які діють як від імені держави загалом, так і від свого імені, а також державними підприємствами, організаціями, установами та державними корпораціями, за рахунок коштів відповідно державного бюджету, власних і позикових коштів державних підприємств, організацій, установ і державних корпорацій в економічну діяльність з метою соціально-економічного розвитку України, її

адміністративно-територіальних одиниць у частині створення та розвитку інфраструктури (у тому числі соціальної), що має загальнодержавне або загальнорегіональне значення; створення й розвитку елементів інноваційної системи; стимулювання інвестиційної активності приватних осіб шляхом підвищення привабливості інвестиційного проекту завдяки входженню в нього держави й досягненню інших публічних цілей через створення, збереження та збільшення вартості державного майна. Це визначення поняття державних інвестицій зможе використовувати Міністерство фінансів України у своїй правозастосовчій діяльності при розробці та внесенні відповідних змін до підзаконних актів, які регламентують бухгалтерський облік, фінансову діяльність, казначейське обслуговування бюджетних коштів, а також Міністерство економічного розвитку та торгівлі України при розробці вимог до інвестиційних проектів держави.

3. Встановлено, що державні інвестиції як фінансово-правова категорія виконують розвивальну, стимулюючу й інформаційну функції, в яких виражається їх соціально-економічна роль, тобто призначення в житті суспільства та держави. За допомогою інвестицій держава вкладає капітал у розвиток ключових галузей національної економіки та соціальної сфери, що мають загальнонаціональне значення, але внаслідок високої капіталомісткості, підвищених ризиків та віддаленого економічного ефекту часто є малопривабливими, а часом і просто нереальними для приватного підприємництва (розвивальна функція); спонукає суб'єктів економічної діяльності до інвестиційної діяльності для задоволення власного й суспільного інтересу (стимулююча функція), а також інформує інвесторів про основні вектори розвитку національної економіки на відповідній території, що надає певної стабільності та прозорості інвестиційно-правовій політиці держави (інформаційна функція).

4. За результатами дослідження запропоновано інвестиційну діяльність держави розуміти як виконання нею функцій з планомірного розподілу та вкладення державних інвестицій у діяльність публічно-

правового утворення (держави, адміністративно-територіальної одиниці) або приватної особи в публічних цілях шляхом створення, збереження й збільшення вартості державного майна. Особливостями інвестиційної діяльності держави є її спрямованість на потреби суспільства та публічний характер, зумовлений об'єктивною необхідністю вкладення частини національного доходу в об'єкти нового будівництва, розширення, реконструкцію й технічне переозброєння діючих підприємств з метою збільшення ВВП, темпів економічного зростання, збільшення обсягу інвестицій приватного сектору, непрямого впливу на зайнятість і продуктивність праці приватного сектору в довгостроковому періоді, а також вирішення інших соціальних завдань. Інвестиційній діяльності держави притаманні основні ознаки фінансової діяльності, що надає змогу характеризувати її як складову механізму соціального управління, спрямованого на задоволення публічних інтересів, і свідчить про можливість її регулювання нормами фінансового права.

5. За результатами дослідження встановлено, що відносини з приводу здійснення державного інвестування є за своєю природою публічними, майновими владними відносинами щодо розподілу й вкладення державних інвестицій, що значною мірою підпадає під предмет правового регулювання фінансового права. Суспільні відносини у сфері інвестування та відносини, пов'язані з організацією інвестиційної діяльності публічно-правовими утвореннями, також є предметом вивчення науки фінансового права і належать до відносин, урегульованих нормами фінансового права.

6. Розмежовано адміністративно-правове та фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності держави, де до останнього віднесено такі суспільні відносини: а) податкові відносини, що виникають між суб'єктами інвестиційної діяльності з державою з приводу утримання податків, а також у процесі здійснення податкового контролю, оскарження актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб і притягнення до фінансової відповідальності за вчинення податкового

правопорушення; б) відносини у сфері банківського регулювання й банківського контролю, включаючи встановлення та реалізацію порядку реєстрації й ліцензування банків та інших фінансових установ; в) відносини у сфері валютного регулювання й валютного контролю; г) кредитні відносини; д) відносини з інвестиційних угод та угод про розподіл продукції (у частині фінансових зобов'язань інвесторів перед державою); е) відносини з регулювання грошового обігу, включаючи встановлення порядку готівкового грошового обігу та касових операцій юридичних осіб; є) відносини з регулювання ринку цінних паперів, включаючи встановлення порядку здійснення процедур державної реєстрації та інших способів легалізації різних форм інвестицій у цінні папери й контроль за їх обігом; ж) відносини щодо встановлення правил випуску, обігу та погашення державних цінних паперів.

7. Розроблено пропозиції щодо законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності держави. Зокрема, формування інвестиційного права як комплексної галузі права вимагає проведення роботи з упорядкування цілого масиву норм права, що містяться в різних нормативно-правових актах, зокрема в спеціальних законах, які регулюють інвестиційні відносини. У зв'язку із цим запропоновано розробити та затвердити єдиний нормативно-правовий акт – Кодекс про інвестиційну діяльність, у якому норми інвестиційного права були б систематизовані належним чином і узгоджені з основними галузями права. Прийняття та реалізація цього кодифікованого законодавчого акту сприятимуть зростанню внутрішнього й іноземного інвестування в економіку України, детінізації національної економіки, розвитку банківського сектору України, ринку цінних паперів, поліпшенню інвестиційного клімату країни, збільшенню привабливості інвестиційної діяльності, поліпшенню стану платіжного балансу України та усуненню певних розбіжностей у чинному законодавстві України.

8. Удосконалено науковий підхід до розвитку публічних інвестиційних відносин у державі через їх визначення як суспільних відносин, що врегульовані нормами фінансового права й мають владно-майновий характер, створюються в процесі планомірного розподілу та вкладення публічних державних інвестицій у діяльність іншого публічно-правового утворення або приватної особи з метою отримання прибутку (доходу) і досягнення іншого корисного соціального ефекту. Таке визначення публічних інвестиційних відносин надасть змогу більш системно виокремити відповідні суспільні відносини у сфері державного інвестування, поширити на них фінансово-правовий вплив держави та забезпечити більш комплексне фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності держави з метою досягнення певних результатів у сфері соціально-економічного розвитку держави завдяки досягненню відповідних ефектів від вкладення інвестиційних грошових фондів держави.

9. Розроблено пропозиції щодо інституціонального забезпечення інвестиційної діяльності держави та розвитку інвестиційних правовідносин у державі у сфері реалізації бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної форми власності за рахунок бюджетних асигнувань шляхом створення Інвестиційного фонду України, який здійснював би аналіз та готував пропозиції щодо перспективності інвестування бюджетних коштів в інфраструктурні проекти держави. Створення такого фонду надасть змогу визначати проблеми функціонування та розвитку товарних і ринків послуг в Україні, здійснити більш системні структурні перетворення в різних галузях національної економіки України відповідно до потреб в інвестиційних грошових коштах держави, визначати пріоритетні галузі економіки та відповідні державні підприємства, які виконують стратегічні завдання в соціально-економічному розвитку й національній обороні нашої держави.

10. До напрямів подальших досліджень фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності належать: розвиток фінансово-

правових засад через податкові та інші фіскальні механізми залучення іноземних інвестицій у підприємства України, ліквідація методів інвестиційної діяльності, які не працюють, уражені корупцією або несуть у собі ознаки комуністичного режиму та командної економіки, скасування бюрократичних і непотрібних контрольних функцій окремих суб'єктів владних повноважень, що спотворюють розвиток інвестиційного ринку України, спрощення адміністрування, запровадження прозорих і відкритих механізмів господарської діяльності, знищення побутової корупції, розкриття підприємницького потенціалу шляхом запровадження на законодавчому рівні фінансово-правових стимулів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. Москва, 1940. 190 с.
2. Алісов Є. О., Воронова Л. К., Кадькаленко С. Т. Фінансове право: підручник / кер. авт. кол. і відп. ред. Л. К. Воронова. 2-ге вид., виправл. та допов. Харків: Консум, 1999. 496 с.
3. Андрущенко В. Л., Данілов О. Д. Податкові системи зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Комп'ютер прес, 2004. 300 с.
4. Анісімова О. А. Законодавчі передумови залучення іноземних інвестицій через банківську систему України. *Науковий вісник Національної академії Державної податкової служби України (економіка, право)*. 2005. № 1 (28). С. 181–188.
5. Антипова О. М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). Москва: Волтерс Клувер, 2007. 179 с.
6. Бавико О. Є. Позитивна складова фінансової відповідальності. Форум права. 2010. № 1. С. 13–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 12.02.2019).
7. Балан О. С. Аналіз нормативно-правового базису інвестування на підприємствах виробничої сфери України. *Фінансовий простір*. 2014. № 4. С. 10–16.
8. Балан О. С., Філіппова С. В. Прийняття інвестиційних рішень в інвестиційному менеджменті: монографія. Донецьк: Ноулідж, 2013. 371 с.
9. Бандурка О. М., Гетьманець О. П. Бюджетне право України. Харків, 2003. 224 с.
10. Баніт Ю. В. Організаційно-правові засади бюджетного інвестування в Україні. *Економічні науки. Серія: Економіка та менеджмент*. 2012. Вип. 9 (2). С. 23–30.

11. Баранова В. Г., Дубовик О. Ю., Хомутенко В. П. Податкова система: навч. посіб. / за ред. В. Г. Баранової. Одеса: ВМВ, 2014. 344 с.
12. Білий Є. Л., Дударенко М. Л. Амортизаційна політика як підґрунтя інвестиційного оновлення підприємства. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 3 (7). С. 162–165.
13. Білозьоров Є. В., Власенко В. П., Горова О. Б., Завальний А. М., Заяць Н. В. та ін. Теорія держави та права: навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
14. Білоус В. В., Воронова Л. К., Головашевич О. О. та ін. Податковий кодекс України: постатейний коментар: у 2 ч. / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2011. Ч. 1. 704 с.
15. Бланк И. А. Инвестиционный менеджмент. Киев, 1995. 448 с.
16. Бліхар М. М. Правове регулювання інвестиційної діяльності в податкових правовідносинах. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. № 6. С. 38–41.
17. Бліхар М. М. Правовий механізм регулювання інвестиційної діяльності в Україні. *Митна справа: науково-аналітичний журнал*. 2012. № 3 (81). Ч. 2. Кн. 2. С. 248–252.
18. Бліхар М. М. Правові основи суб'єктів інвестиційної діяльності у системі українського фінансового права. *Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин: зб. тез учасн. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2–3 жовт. 2015 р.)*. Харків: Східноукр. наук. юрид. орг., 2015. С. 43–47.
19. Бліхар М. М. Публічно-правова діяльність держави у фінансово-інвестиційній сфері. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 825. С. 18–25.
20. Бліхар М. М. Система інвестиційних відносин як об'єкт фінансово-правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 16. Т. 1. С. 75–78.

21. Бліхар М. М. Суб'єкти фінансового права і фінансово інвестиційних правовідносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 215–219. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015Z67.pdf (дата звернення: 01.02.2019).

22. Бліхар М. М. Фінансово-правова відповідальність при здійсненні інвестиційної діяльності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 865. С. 169–176.

23. Бліхар М. М. Фінансово-правова природа частки відносин, пов'язаних з інвестиційною діяльністю. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: зб. тез учасн. IV Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 30 квіт. 2015 р.). Львів: ІНШІ, 2015. С. 237–239.

24. Борбич І. Нормативно-правові відносини між учасниками бюджетного процесу: поняття, перспективи розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 3. С. 72–73.

25. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Принципи фінансового контролю в системі інвестиційно-правової політики. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*: зб. наук. пр. 2015. № 824. С. 14–20.

26. Ботош Н. Н., Ботош С. А. Инвестиционный менеджмент: учеб. пособие. Сыктывкар: СЛИ, 2013. 168 с.

27. Брауде И. Л. К вопросу об объекте правоотношения по советскому гражданскому праву. *Советское государство и право*. 1951. № 3. С. 56–58.

28. Бугай Т. В. Сучасні проблеми та вектори розвитку бюджетного процесу в Україні. *Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України*. 2012. № 2. С. 40–49.

29. Буряк С. В., Мельник П. В., Рубан Н. І. та ін. Податкові спори: виникнення, природа, засоби врегулювання: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 800 с.

30. Бутинець Ф. Ф., Бондар В. П., Виговська Н. Г., Петренко Н. І. Контроль і ревізія: підручник / за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. 4-те вид., допов. і переробл. Житомир: ПП Рута, 2006. 560 с.
31. Бюджетна система: підручник / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 624 с.
32. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 25.02.2019).
33. Вайцеховська О. Р. Історично-правові аспекти формування міжнародного фінансового права як галузі міжнародного права. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 207–213.
34. Васютинська Л. А., Слатвинська М. О., Дубовик О. Ю. та ін. Бюджетна система України: проблемні питання: монографія / за заг. ред. В. Г. Баранової. Одеса: Атлант, 2013. 252 с.
35. Веприняк Д. М., Нашинець-Наумова А. Ю. Фінансове право: навч.-метод. комплекс. Київ: Центр навчальної літератури, 2008. 168 с.
36. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права: навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. С. Грегул. 4-те вид., доп. і переробл. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
37. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. 992 с.
38. Вінник О. М. Інвестиційне право: навч. посіб. Київ: Правова єдність, 2009. 616 с.
39. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент: Моя книга, 2006. 448 с.
40. Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право Украины: учеб. пособие. Харьков: Одиссей, 2004. 168 с.
41. Воронова Л. К., Кучерявенко М. П., Пришва Н. Ю. та ін. Фінансове право України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Правова єдність, 2009. 280 с.

42. Герасимович А. М., Алексеєнко М. Д., Парасій-Вергуненко І. М. та ін. Аналіз банківської діяльності: підручник / за ред. А. М. Герасимовича. Київ: КНЕУ, 2004. 600 с.
43. Гетманцев Д. О., Шукліна Н. Г. Банківське право України: навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. Київ: Центр навчальної літератури, 2007. 344 с.
44. Гордієнко О. М. Капітальні інвестиції: зміст, роль та місце у державній інвестиційній діяльності. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_33 (дата звернення: 25.02.2018).
45. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-ІУ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 15.02.2019).
46. Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учеб. пособ. Москва: Юристъ, 2002. 384 с.
47. Грідчина М. В., Захожай В. Б., Осіпчук Л. Л. та ін. Фінанси (теоретичні основи): підручник / за кер. і за наук. ред. М. В. Грідчиної, В. Б. Захожая. 2-ге вид., випр. і допов. Київ: МАУП, 2004. 312 с.
48. Грушко В. І., Кошембар Л. О. Інструменти податкового регулювання інвестиційної активності. *Фінанси України*. 2008. № 2. С. 89–97.
49. Данілов О. Д., Івашина Г. М., Чумаченко О. Г. Інвестування: навч. посіб. Ірпінь, 2001. 377 с.
50. Дем'янишин В. Г., Гуцал І. С., Кириленко О. П., Кізима Т. О., Малиняк Б. С. Удосконалення бюджетних інвестицій як необхідна умова забезпечення сталого розвитку України. Фінансова політика інвестиційно-інноваційного розвитку України: монографія / за ред. В. Г. Дем'янишина. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. С. 87–103.
51. Державне регулювання інвестиційної діяльності: навч. посіб. / уклад. М. А. Слатвінський. Умань: Візаві: Сочінський, 2014. 198 с.

52. Деякі питання управління державними інвестиціями: постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 571. *ВР України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-п> (дата звернення: 01.02.2019).

53. Дегтяр А. О., Гончаренко М. В. Принципи управління бюджетними інвестиціями. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 21. С. 14–22.

54. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Алерта, КНТ, 2006. 376 с.

55. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку: монографія. Харків: Віровець, Апостроф, 2010. 225 с.

56. Дубовик О. Ю. Пільги як інструмент державного податкового регулювання. *Вісник соціально-економічних досліджень*: зб. наук. пр. / гол. ред. М. І. Зверяков. Одеса, 2011. Вип. 3 (43). С. 61–66.

57. Дука А. П. Теорія та практика інвестиційної діяльності. Інвестування: навч. посіб. Київ: Каравела, 2012. 432 с.

58. Єгорова О. О. Удосконалення територіально-організаційних інструментів стимулювання інвестиційної діяльності в Україні. *Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку*. 2013. № 5. С. 100–109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Piir_2013_5_15 (дата звернення: 16.02.2019).

59. Железняк В. Ю., Остропольська Є. В. Тенденції розвитку інвестиційних відносин України з офшорними зонами. *Вісник МІТУ. Серія: Економіка*. 2011. № 2 (5). С. 5–57.

60. Заверуха О. Б. Місцеві фінанси як об'єкт фінансово-правового регулювання. *Держава і право*: зб. наук. пр. *Юридичні і політичні науки*. Київ, 2001. Вип. 9. С. 267–273.

61. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.

62. Запатріна І. В. Розвиток системи державного капітального інвестування в Україні. *Фінанси України*. 2009. № 4. С. 53–64.

63. Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография. Москва: РАП : Эксмо, 2008. 160 с.
64. Затонацька Т. Г. Сучасні підходи щодо форм та методів бюджетного інвестування в Україні. *Культура народів Чорномор'я*. 2006. № 96. С. 37–41.
65. Захарін С. В. Бюджетна політика інвестиційної активності. *Економіка і прогнозування: науково-аналітичний журнал*. 2008. № 1. С. 50–63.
66. Ивасенко А. Г., Никонова Я. И. Инвестиции: источники и методы финансирования. 3-е изд., перераб и доп. Москва: Омега-Л, 2009. 261 с.
67. Ильин И. А. Теория права и государства. Москва: Зерцало, 2003. 330 с.
68. Гуцин В. В., Овчинников А. А. Инвестиционное право. Москва: Эксмо-Пресс, 2006. 685 с.
69. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. Москва, 2005. 295 с.
70. Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: монографія. Одеса: Юридична література, 2008. 504 с.
71. Ільницький М. Історико-правовий аналіз фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 1 (13). С. 66–79.
72. Гуцин В. В., Овчинников А. А. Инвестиционное право. Москва: Эксмо-Пресс, 2006. 685 с.
73. Карасева М. В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы. *Государство и право*. 2003. № 12. С. 12–15.
74. Касьяненко Л. М. Процесуальні норми у фінансово-правовому регулюванні. *Фінансове право*. 2011. № 4 (18). С. 4–7.
75. Касьяненко Л. М. Фінансово-правовий процес: монографія. Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2010. 505 с.

76. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ: Кондор, 2006. 477 с.
77. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Теорія і практика бюджетних інвестицій: монографія. Тернопіль: Екон. думка, 2007. 286 с.
78. Кобильнік Д. А. Щодо особливостей санкції фінансово-правової норми. *Принципи фінансового права*: матер. Міжнар. науч.-практ. конф. (м. Харків, 19–20 квітня 2012 р.) / редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Л. К. Воронова та ін. Харків, 2012. С. 110–112.
79. Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 320 с.
80. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *ВР України*. URL: (дата звернення: 15.02.2019).
81. Копейчиков В. В., Демський С. Е., Ковальський В. С., Колодій А. М. та ін. Правознавство: підручник / за ред. В. В. Копейчикова. 5-те вид., переробл. та доп. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 736 с.
82. Коркунов Н. М. Лекции по теории права. 9-е изд. Санкт-Петербург, 1909. 305 с.
83. Коссак В. М., Михайлів М. О. Правове регулювання іноземних інвестицій та міжнародної технічної допомоги в Україні: підручник. Київ: Алерта, 2009. 308 с.
84. Костенко Ю. О. Фінансове право України: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2009. 240 с.
85. Косянчук Т. О. Розвиток механізму державного управління у сфері іноземного інвестування. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління*. 2011. № 4. С. 4–12.
86. Кот О. Захист прав іноземних інвесторів при здійсненні інвестування в Україні. URL: <http://blog.liga.net/user/jurdub/artide/2874.aspx> (дата звернення: 05.02.2019).

87. Кравцов Д. В. Фінансові правовідносини у сфері інвестиційної діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. Одеса, 2007. № 35. С. 432–435.
88. Крохина Ю. А. Бюджетное право России: учебник. Москва: Юрайт, 2010. 447 с.
89. Кудряшов Е. М. Стан та перспективи інвестиційного забезпечення розвитку підприємств. *Торгівля і ринок України*: темат. зб. наук. пр. Донецьк: ДонНУЕТ, 2009. Вип. 28. Т. 1. С. 363–373.
90. Кучерявенко М. П. Податкове право України. Академічний курс: підручник. Київ: Правова єдність, 2008. 702 с.
91. Кучерявенко М. П. Податкове право України: підручник. Харків: Право, 2013. 536 с.
92. Кучерявенко М. П. Фінансове право України: підручник. Харків: Право, 2013. 400 с.
93. Кучерявенко М. П., Білінський Д. О., Головашевич О. О. та ін. Актуальні питання науки фінансового права: монографія / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2010. 464 с.
94. Кушнір М. О. Правові засади забезпечення функціонування державних цільових програм (на прикладі Кабінету Міністрів України). *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 11–15.
95. Лапач В. А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. Санкт-Петербург, 2002. 176 с.
96. Лебедев В. А. Финансовое право: ученик. Москва: Статут, 2000. Т. 2. 461 с.
97. Лебедзевич Я. В. Податкові пільги та їх соціально-економічна спрямованість. *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. № 4. С. 148–154.
98. Лещенко Н. Інвестиції за рахунок бюджету: що це таке? *Проект «Популярна економіка: ціна держави»*. 2014. № 25. URL: <http://costua.com/files/report-infrastmcture.pdf> (дата звернення: 01.02.2019).

99. Личенко І. О. Адміністративно-правові основи гарантування захисту законних інтересів громадян України у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2016. № 855. С. 410–417.

100. Лукашев О. Владно-майнова природа фінансово-правових відносин. *Вісник Академії правових наук України.* Харків: Право, 2009. № 2–3 (58). С. 185–191.

101. Малащук Д. В., Муравьов К. В., Салмінська М. Г., Субочев О. В. Економічно-правові аспекти інвестиційної діяльності в Україні: підручник. Київ, 2013. 210 с.

102. Малиняк Б. Актуальні проблеми планування бюджетних інвестицій в Україні. *Світ фінансів.* 2006. Вип. 4. С. 25–37.

103. Малиняк Б. Бюджетні інвестиції як інструмент структурного реформування реального сектора економіки України. *Вісник Тернопільського державного економічного університету.* Тернопіль, 2006. Вип. 5/2. С. 94–100.

104. Малиняк Б. С. Інвестиційні видатки місцевих бюджетів України: теоретична концептуалізація та оцінка практики їх здійснення. *Наукові праці НДФІ.* 2006. № 1 (34). 167 с.

105. Малиняк Б. С., Письменний В. В. Проблематика бюджетних видатків на економічну діяльність. *Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту.* 2011. № 3. С. 67–77.

106. Маркелов Ф. В. Инвестиционные правоотношения. *Правовое регулирование инвестиционной деятельности: проблемы и перспективы развития* / под ред. Е. В. Покачаловой; Е. В. Покачалова, Ф. В. Маркелов, С. В. Журавлева, О. В. Тагашева. Саратов: ГОУ ВПО «СГАП», 2009. 220 с.

107. Мартиненко В. П. Податкова політика України та її вдосконалення з метою активізації інвестиційної діяльності. *Формування ринкових відносин в Україні.* 2008. № 2 (81). С. 46–51.

108. Мартиненко В. Ф. Державне управління інвестиційним процесом в Україні: монографія. Київ: НАДУ, 2005. 296 с.

109. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. Москва, 2006. 760 с.

110. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 2004. 512 с.

111. Мискіна О. О. Оцінка впливу податків на інвестиційну діяльність. *Сучасні виклики для України у сфері політики, економіки та права в умовах глобалізації*: зб. тез доп. за матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 18–19 травня 2010 р.). Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2010. С. 370–373.

112. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495 VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 05.02.2019).

113. Мітал О. Г. Інвестиційний потенціал бюджетної політики регіону. *Економіка та держава*. 2010. № 11. С. 56–59.

114. Монаєнко А. О. Бюджетне право України: навч. посіб. Запоріжжя: КПУ, 2009. 400 с.

115. Монаєнко А. О. Проблеми застосування бюджетного законодавства України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. Одеса: Юридична література. 2012. Т. XI. Ч. 2. С. 27–36.

116. Монаєнко А. О. Державний кредит як самостійний фінансово-правовий інститут. *Право України*. 2013. № 11. С. 351–359.

117. Монаєнко А. О. Поняття фінансової правосуб'єктності держави. *Вісник Академії правових наук України*: зб. наук. пр. / редкол.: В. Я. Тацій та ін. Харків : Право, 2011. № 2 (65). С. 153–166.

118. Монаєнко А. О. Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права. *Право України*. 2010. № 9. С. 162–171.

119. Монаєнко А. О. Формування галузі фінансового права. *Право України*. 2013. № 1–2. С. 21–28.

120. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин: монографія. Хмельницький: Хмельницький університет управління і права, 2011. 284 с.

121. Музика-Стефанчук О. А., Мазниця А. А. Сучасні проблеми тлумачення норм фінансового права України. Кам'янець-Подільський: Рута, 2014. 232 с.

122. Нагребельний В. П. Банківське та інвестиційне законодавство України: проблеми вдосконалення. *Правова держава: зб. наук. пр.* 2002. Вип. 13. С. 193–201.

123. Нелюбова И. Ю. Функциональные особенности инвестиций в системе государственного регулирования инвестиционными процессами. *Наука и мир.* 2014. № 9 (13). С. 77–79.

124. Нестеренко А. Принципи фінансової системи України. *Юридичний вісник.* 2012. № 2. С. 41–46.

125. Нехайчук Д. В., Нехайчук Ю. С. Роль державно-приватного партнерства у механізмі державного регулювання інвестиційного процесу. *Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції.* 2013. № 5. С. 85–93.

126. Нікітенко К. В. Рух ударників фінансово-банківської системи УРСР: офіційна радянська пропаганда і правда історії. *Гілея: науковий вісник.* 2014. Вип. 87. С. 99–104.

127. Ніщимна С. О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні: монографія. Чернігів: ЧДІЕУ, 2013. 375 с.

128. Ніщимна С. О. Фінансовий контроль як складова фінансової діяльності держави та місцевих органів влади. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2012. Т. 12. С. 110–120.

129. Омельченко А. В. Інвестиційне право: навч. посіб. Київ: Атіка, 1999. 176 с.

130. Оніщик Ю. В. Конструкція «фінансова діяльність»: співвідношення публічного та приватного інтересу при її здійсненні. *Держава і право.* 2010. № 48. С. 419–423.

131. Орехова І. С. Особливості контрольних проваджень у сфері господарської діяльності. *Наше право*. 2013. № 7. С. 175–180.

132. Орлов І. В. Бухгалтерський облік і контроль зобов'язань суб'єктів господарювання: теорія і методологія: монографія. Житомир: ЖДТУ, 2010. 400 с.

133. Орлюк О. П., Воронова Л. К., Заверуха І. Б. та ін. Фінансова енциклопедія / за заг. ред. О. П. Орлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 472 с.

134. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

135. Павлюк К. В. Оцінка виконання бюджетних програм: результативні показники. *Фінанси України*. 2005. № 2. С. 70–77.

136. Пампура М. В. Відносини земського самоврядування з державними органами у сфері фінансово-господарської діяльності в українських губерніях Російської імперії (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.): історико-правове дослідження. *Право і Безпека*. 2011. № 1. С. 48–53.

137. Пахомов І. Н. Финансовое право: учебник. Харків: Одиссей, 2003. 448 с.

138. Пацурківський П. С. Чи можуть належати цивільні правовідносини до фінансово-правової юрисдикції. *Науковий вісник Чернівецького університету: зб. наук. пр. Правознавство*. Чернівці: Рута, 2003. Вип. 200. 124 с.

139. Перепелиця М. До питання щодо повноважень учасників фінансових правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3 (58). С. 178–184.

140. Перепелиця М. О. Поняття та ознаки суб'єкта фінансового права. *Актуальні питання науки фінансового права: монографія / за ред. М. П. Кучерявенка*. Харків : Право, 2010. 464 с.

141. Пересада А. А. Інвестування: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2014. 250 с.

142. Петрушка О., Баніт Ю. Модернізація системи бюджетного інвестування в умовах поглиблення ринкових трансформацій. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. 2014. Вип. 19 (2). С. 166–178.

143. Податкове право України: навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2010. 256 с.

144. Податкове право: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., Заслуженого юриста України В. Л. Ортинського. Львів: ІНПП, 2014. 708 с.

145. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.02.2019).

146. Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п> (дата звернення: 02.02.2019).

147. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п> (дата звернення: 25.02.2019).

148. Попадюха Н. Функції, права та обов'язки головних розпорядників коштів як учасників бюджетних правовідносин. *Економічні науки: Міжнар. зб. наук. пр.* 2009. № 3. С. 213–223.

149. Попель Л. А. Бюджетні інвестиції як складова інвестицій реального сектору економіки. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 2. С. 205–209.

150. Порядок та Умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-п> (дата звернення: 12.02.2019).

151. Правовое регулирование финансов предприятий: учеб.-практ. пособие для студ., обучающихся с применением дистанционных

образовательных технологий. Казань: Институт экономики, управления и права, 2010. 177 с.

152. Пріоритети інвестиційної політики у контексті модернізації економіки України. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2013. 48 с.

153. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> (дата звернення: 02.02.2019).

154. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (дата звернення: 16.02.2019).

155. Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження: Закон України від 17 лютого 2000 р. № 1457-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1457-14> (дата звернення: 25.02.2019).

156. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 02.02.2019).

157. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п> (дата звернення: 15.02.2019).

158. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п> (дата звернення: 03.02.2019).

159. Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності»: наказ

Міністерства фінансів України від 7 лютого 2013 р. № 73. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/-laws/show/z0336-13> (дата звернення: 02.02.2019).

160. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 32 «Інвестиційна нерухомість»: наказ Міністерства фінансів України від 2 липня 2007 р. № 779. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/z0823-07> (дата звернення: 15.02.2019).

161. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/-laws/show/215-2015-п> (дата звернення: 20.02.2019).

162. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п> (дата звернення: 25.02.2019).

163. Про затвердження Порядку відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка: постанова Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 835. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2013-п> (дата звернення: 12.02.2019).

164. Про затвердження Порядку відбору, схвалення і реєстрації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки та вимог до таких проектів: постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 715. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/-laws/show/715-2013-п/para10#n10> (дата звернення: 15.02.2019).

165. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: наказ Міністерства фінансів України від 24 грудня 2012 р. № 1407. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13/para15#n15> (дата звернення: 01.02.2019).

166. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного

фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання: постанова Кабінету Міністрів України від 27 березня 2019 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2019-п> (дата звернення: 16.02.2019).

167. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389-2011-п> (дата звернення: 17.02.2019).

168. Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17> (дата звернення: 06.02.2019).

169. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-вр> (дата звернення: 01.02.2019).

170. Про захист іноземних інвестицій на Україні: Закон України від 10 вересня 1991 р. № 1540а-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1540a-12> (дата звернення: 05.02.2019).

171. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1560-12> (дата звернення: 25.02.2019).

172. Про інститути спільного інвестування: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5080-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5080-17> (дата звернення: 16.02.2019).

173. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 05.02.2019).

174. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16 липня 1999 р. № 991-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14> (дата звернення: 16.02.2019).

175. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 02.02.2019).

176. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 18.02.2019).

177. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 16 жовтня 2012 р. № 5463-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/2939-12> (дата звернення: 12.02.2019).

178. Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна»: Закон України від 21 жовтня 2010 р. № 2623-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/-laws/show/2623-17> (дата звернення: 16.02.2019).

179. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 16.02.2019).

180. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93/96-вр> (дата звернення: 14.02.2019).

181. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5205-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/-5205-17> (дата звернення: 16.02.2019).

182. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: Указ президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/5/2015> (дата звернення: 01.02.2019).

183. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 46.

184. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1039-14> (дата звернення: 08.02.2019).

185. Про українське право. Часопис кафедри теорії та історії держави і права Київського національного університету імені Тараса Шевченка / за ред. проф. І. Безклубого. Київ, 2010. Число V. 367 с.

186. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-У. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/-185-16> (дата звернення: 10.02.2019).

187. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 5-те вид., зі змінами. Київ: Атіка. 2001. 176 с.

188. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. Москва, 1960. 240 с.

189. Роль В. Ф., Сергієнко В. В., Попова С. М. Фінансове право: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2011. 392 с.

190. Савченко Л. А., Мельник О. П. Правові проблеми процесу фінансового контролю: монографія. Київ: КиМУ, 2009. 236 с.

191. Савченко Л. А., Цимбалюк А. В., Шкарупа В. К., Глух М. В. Фінансове право: навч. посіб. Ірпінь: Акад. ДПС України, 2001. 85 с.

192. Сарахман О. М., Галько О. Р. Розвиток системи державного кредитування інвестиційних проектів. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*: зб. наук. пр. Суми: Укр. акад. банків. справи Нацбанку України. 2008. Вип. 23. С. 167–176.

193. Серебрянський Д. М., Мельничук Г. С. До питання запровадження інвестиційної податкової знижки в Україні. *Фінанси України*. 2012. № 3. С. 45–59.

194. Сілюкова С. М. Державне регулювання умов інвестиційної діяльності в Україні. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2013. Т. 9. № 4. С. 287–297.

195. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Москва: Юриспруденция, 2009. 162 с.

196. Солдатенко О. В., Антипов В. І., Музика-Стефанчук О. А. та ін. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні / за заг. ред. О. В. Солдатенко. Київ: Алерта, 2011. 244 с.

197. Сперанский М. М. План финансов. *У истоков финансового права: сборник* / под ред. А. Н. Козырина. Москва: Статут, 1998. 250 с.

198. Стариков Ю. Н. Модернизация государства и административного права: поиск концепции. *Юридические записки*. 2012. № 2 (25). С. 222–232.

199. Стась Е. П. Господарсько-правове забезпечення страхування інвестиційних ризиків. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 477–482. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_58_75 (дата звернення: 03.02.2019).

200. Тарангул Л. Л., Вдовиченко А. М., Галюта А. А. та ін. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: монографія / за заг. ред. Л. Л. Тарангул. Ірпінь, 2012. 515 с.

201. Тарангул В. Д. Сучасний погляд на визначення поняття міжбюджетних правовідносин. *Право та управління: електронне фахове видання*. 2012. № 2 С. 896–906.

202. Ткачук Н. М., Кравчук В. О. Фінансування бюджетних установ: теоретична сутність, форми і методи. *Наука і економіка*. 2010. № 2 (18). С. 99–105.

203. Устименко В. А. Право собственности территориальной громады на финансовые ресурсы. *Хозяйственное законодательство Украины: практика применения и перспективы развития в контексте европейского выбора: сб. науч. тр. / редкол.: В. К. Макутов (отв. ред.) и др. Донецк: Юго-Восток; Лтд, 2005. 390 с.*

204. Уткіна М. С. Історико-правові аспекти становлення фінансової системи України. *Форум права*. 2015. № 5. С. 199–204.

205. Федоренко В. Г. Инвестознавство: підручник. 3-тє вид., допов. Київ: МАУП, 2004. 480 с.
206. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма, 2008. 768 с.
207. Финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Ципкина. Москва: Юридическая литература, 1973. 222 с.
208. Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Контракт: Волтерс Клувер, 2011. 792 с.
209. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма, 2012. 725 с.
210. Фінансове посередництво: конспект лекцій / уклад. І. М. Кобушко. Суми: СумДУ, 2010. 194 с.
211. Фінансове право: навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2010. 288 с.
212. Фінансове право: підручник / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2016. 440 с.
213. Фокша Л. В. Бюджет місцевого самоврядування як фінансово-правова категорія. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 40. С. 226–230.
214. Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права. *Вопросы советского административного и финансового права*. Москва: Академия наук СССР, 1952. С. 210–213.
215. Хапко Ю. Б. Інституціональна природа державного інвестування в системі фінансового права. *Право і суспільство*. 2016. № 2. Ч. 3. С. 135–141.
216. Хапко Ю. Б. Визначення суб'єктного складу публічних інвестиційних правовідносин та кола їх повноважень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція: зб. наук. пр.* 2017. Вип. 30. Т. 1. С. 114–121.

217. Хапко Ю. Б. Інвестиційні правовідносини в сфері інвестиційної діяльності держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 25–35.

218. Хапко Ю. Б. Інституціональні та субінституціональні правові принципи інвестиційної діяльності держави. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2016. № 3 (53). С. 96–102.

219. Хапко Ю. Б. Місце інституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави в системі фінансового права. *Вороновські читання (Фінансове право: сучасний стан та перспективи)*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф, м. Київ, 5 жовтня 2016 р. / редкол.: А. П. Гетьман, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. Київ: Асоціація фінансового права України, 2016. С. 284–286.

220. Хапко Ю. Б. Поняття фінансово-інвестиційних правовідносин в системі фінансового права. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період, пам'яті Л. К. Воронової*: матер. IV Всеукр. наук.-практ. круглого столу / за ред. І. С. Гриценка, Н. Ю. Пришви, А. О. Монаєнка; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 28 листопада 2016 р. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 92–93.

221. Хапко Ю. Б. Современные тенденции организации денежного оборота согласно действующего законодательства в условиях активизации инвестиционной деятельности в Украине. *Сучасна наукова дискусія: питання юриспруденції*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 21–22 жовтня 2016 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 91–95.

222. Хапко Ю. Б. Фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності держави. *Прикарпатський юридичний вісник*: зб. наук. пр. 2015. Вип. 1 (7). С. 101–106.

223. Хохуляк В. Вчення про фінансове право в системі європейської фінансової науки XIX ст. *Юридична Україна*. 2013. № 1. С. 46–51.

224. Хохуляк В. В. Європейська фінансово-правова думка кінця ХІХ – початку ХХ ст.: формування вчення про фінансове право. *Право і суспільство*. 2013. № 6.2. С. 279–283.

225. Хохуляк В. В. Лібералізм та його вплив на становлення європейської фінансово-правової думки. *Європейські перспективи*. 2012. № 4 (2). С. 190–194.

226. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури: монографія. Суми: Університетська книга, 2011. 172 с.

227. Чернадчук В. Д., Сухонос В. В., Чернадчук Т. О. Інвестиційне право України: навч. посіб. Суми; Київ: Університетська книга, Княгиня Ольга, 2005. 384 с.

228. Чистов С. М., Никифоров А. Є., Куценко Т. Ф. та ін. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Вид. 2, доопрац. і допов. Київ: КНЕУ, 2004. 440 с.

229. Шухнін А. С. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади: розмежування їх публічних інтересів. *Право та державне управління*. 2012. № 2. С. 130–136.

230. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Буздуган Я. М. Антологія бюджетного механізму: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2001. 250 с.

231. Юхименко П. І., Федосов В. М., Лазебник Л. Л. та ін. Теорія фінансів: підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр навчальної літератури, 2010. 576 с.

232. Якимчук Н. Питання існування бюджетно-правової відповідальності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 2. С. 79–84.

233. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. Москва: Статут, 2002. 555 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Хапко Ю. Б. Фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності держави. *Прикарпатський юридичний вісник*: зб. наук. пр. 2015. Вип. 1 (7). С. 101–106.
2. Хапко Ю. Б. Інституціональні та субінституціональні правові принципи інвестиційної діяльності держави. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2016. № 3 (53). С. 96–102.
3. Хапко Ю. Б. Інституціональна природа державного інвестування в системі фінансового права. *Право і суспільство*. 2016. № 2. Ч. 3. С. 135–141.
4. Хапко Ю. Б. Визначення суб'єктного складу публічних інвестиційних правовідносин та кола їх повноважень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*: зб. наук. пр. 2017. Вип. 30. Т. 1. С. 114–121.
5. Хапко Ю. Б. Інвестиційні правовідносини в сфері інвестиційної діяльності держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 25–35.
6. Хапко Ю. Б. Місце інституту правового регулювання інвестиційної діяльності держави в системі фінансового права. *Вороновські читання (фінансове право: сучасний стан та перспективи)*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 жовтня 2016 р.) / редкол.: А. П. Гетьман, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. Київ, 2016. С. 284–286.
7. Хапко Ю. Б. Современные тенденции организации денежного оборота согласно действующего законодательства в условиях активизации инвестиционной деятельности в Украине. *Сучасна наукова дискусія: питання юриспруденції*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.

(м. Запоріжжя, 21–22 жовтня 2016 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 91–95.

8. Хапко Ю. Б. Поняття фінансово-інвестиційних правовідносин в системі фінансового права. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період, пам'яті Л. К. Воронової*: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. круглого столу (28 листопада 2016 р., м. Запоріжжя) / за ред. І. С. Гриценка, Н. Ю. Пришви, А. О. Монаска; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 92–93.