

СПЕЦИФІКА СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ БЮДЖЕТНО-ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

SPECIFICITY OF SUBJECT-BODY COMPOSITION BUDGET-INVESTMENT RIGHTS RELATIONS

Бліхар М.М.,

*доктор юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

Стаття присвячена визначенню кола суб'єктів бюджетно-інвестиційних правовідносин, з'ясуванню їхньої специфіки та характеру взаємовідносин. Проаналізовано особливості суб'єктного складу бюджетних правовідносин. Акцентовано увагу на диференціації осіб, із визначенням суб'єктного складу бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності.

Ключові слова: бюджетно-інвестиційна діяльність, інвестиційні відносини, суб'єкти бюджетних правовідносин, фінансово-правове регулювання.

Стаття посвячена определению круга субъектов бюджетно-инвестиционных правоотношений, выяснению их специфики и характера взаимоотношений. Проанализированы особенности субъектного состава бюджетных правоотношений. Акцентировано внимание на дифференциации лиц, с определением субъектного состава бюджетных правоотношений, касающихся инвестиционной деятельности.

Ключевые слова: бюджетно-инвестиционная деятельность, инвестиционные отношения, субъекты бюджетных правоотношений, финансово-правовое регулирование.

The article is devoted to the definition of the range of subjects of fiscal and investment legal relations, to clarify their specificity and the nature of the relationship. The peculiarities of the subject structure of budget legal relations are analyzed. The emphasis is on the differentiation of individuals, identifying the subjective composition of the budget legal relations relating to investment activity.

Key words: budget-investment activity, investment relations, subjects of budget legal relations, financial and legal regulation.

Постановка проблеми. Визначення кола суб'єктів бюджетно-інвестиційних правовідносин, з'ясування їхньої специфіки та характеру взаємовідносин є нагальною потребою сьогодення, адже дасть змогу чітко розмежувати повноваження між ними, ретельно дослідити їхні права й обов'язки у сфері інвестиційної діяльності.

Стан дослідження. Стаття ґрунтується на працях відомих фахівців із фінансового права, серед яких: Л. Воронова, Д. Гетманцев, А. Іванський, І. Криницький, М. Кучерявенко, О. Музика-Стефанчук, В. Чернадчук. Їхні наукові праці становлять основу для теоретичного осмислення проблематики цієї статті. Саме тому метою статті є з'ясувати особливості суб'єктного складу бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Особливістю бюджетних правовідносин є те, що вони виникають, видозмінюються і припиняються завжди у сфері бюджетної діяльності. При цьому як підвид фінансових правовідносин вони стають формою реалізації публічних інтересів, а тому мають розглядатися саме як публічно-правові відносини суб'єктів, які виступають засобом реалізації інтересів суспільства (насамперед), держави чи соціальних груп.

Суб'єктами бюджетних правовідносин є держава, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади в особі уповноважених органів, органи державної влади та місцевого самоврядування.

До специфіки цих правовідносин можна зарахувати відсутність у їхньому суб'єктному складі фізичних осіб. Тож серед особливих рис, що характеризують бюджетні відносини, варто виокремити значно звуженіше, якщо порівнювати з іншими фінансовими правовідносинами, коло їхніх суб'єктів. Як указують із цього приводу науковці, «суб'єктами в бюджетних правовідносинах є тільки державні органи, підприємства й організації, які одержують асигнування з бюджету, складають, розглядають або затверджують бюджет» [2, с. 121]. Зокрема, учасниками бюджетних відносин не є фізичні особи, оскільки згідно із чинним законодавством вони не можуть безпосередньо отримувати кошти з бюджетів будь-якого рівня на власне фінансування. Їхні взаємовідносини з бюджетом опосередковуються через податкові, кредитні або трудові правовідносини [3, с. 327]. У бюджетному кодексі України (БКУ) встановлено, що учасниками бюджетного процесу (а отже, й суб'єктами бюджетних правовідносин) є органи та посадові особи, що наділені бюджетними повноваженнями (тобто правами й обов'язками учасників бюджетних правовідносин [4, с. 123] чи правами й обов'язками учасників бюджетних правовідносин з управління бюджетними коштами [5, с. 129]). Водночас варто враховувати й ту обставину, що: по-перше, в окресленому аспекті терміни «суб'єкт» та «учасник» – нетотожні за своїм змістом; по-друге, нам видається, що основною рисою, яка має роз-

різняти суб'єктів бюджетних правовідносин, є саме бюджетні повноваження, а в контексті нашого дослідження – це бюджетні повноваження щодо інвестиційної діяльності.

На мій погляд, визначаючи суб'єктний склад бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, важливо враховувати таку підставу диференціації осіб, як вольовий характер, адже саме він виражає правову волю цих суб'єктів. Зауважимо, що проблематиці класифікації суб'єктів бюджетних правовідносин за вольовим критерієм у фінансовому праві присвячено чимало праць. Узагальнені погляди науковців зводяться до поділу суб'єктів бюджетних правовідносин на дві категорії (колективні й індивідуальні суб'єкти), або три групи (держава, колективні та індивідуальні суб'єкти). Відмінність між цими підходами тільки в тому, що в першому випадку державу зараховують до групи колективних суб'єктів бюджетних правовідносин, а в другому вчені вважають, що вона виступає окремим учасником цих правовідносин. Визначаючи суб'єктний склад учасників бюджетного процесу, що стосується інвестиційної діяльності, нам більше імпонує думка В. Чернадчука [1, с. 27], за яким держава й адміністративно-територіальні одиниці не є безпосередніми його учасниками, а реалізують свою бюджетну правосуб'єктність через органи публічної влади. На переконання О. Музики-Стефанчук та М. Федорова, особливість держави як суб'єкта бюджетних правовідносин полягає в тому, що вона, маючи бюджетні права, практично не має власних обов'язків. Останні покладаються на відповідні органи державної влади [6, с. 247]. Щобільше, свого часу відомий учений-цивіліст О. Красавчиков уже писав, що саме держава є специфічним суб'єктом, особливості якого виявляються в єдності політичного і господарського керівництва країною, єдності влади суверена та власника, в самостійному визначенні порядку, форми й характеру здійснення належних йому прав [7, с. 185]. Вважаю правильною позицію тих науковців, які поділяють досліджувані суб'єкти на індивідуальні та колективні, з введенням до складу останніх держави, яка хоч і не є їхнім безпосереднім учасником, проте не може вилучатися із цього суб'єктного складу (вона завжди присутня в бюджетно-правовому регулюванні, хай і опосередковано).

До складу суб'єктів бюджетно-інвестиційних правовідносин, на мою думку, варто зараховувати органи і посадові особи законодавчої (представницької) та виконавчої влади, а саме: Верховну Раду України (ВРУ), Комітет Верховної Ради з питань бюджету як профільний комітет у цій сфері, Президента України, Кабінет Міністрів України (КМУ), Міністерство фінансів України (МФУ), Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (МЕРІТУ), Рахункову палату (РП), Державну казначейську службу України (ДКСУ), Національний банк України (НБУ), місцеві ради; органи представницької та державної влади АРК, інші органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, головних розпоряд-

ників бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів, бюджетні установи та одержувачів бюджетних коштів. В аспекті бюджетної інвестиційної діяльності кожен із вищенаведених суб'єктів здійснює повноваження, які певною мірою впливають на її ефективність.

Отож єдину державну політику у сфері інвестиційної діяльності визначає ВРУ, яка, зокрема: створює законодавчу базу для сфери інвестиційної діяльності; затверджує її пріоритетні напрями; визначає обсяги асигнувань для фінансової підтримки інвестиційної діяльності в межах Державного бюджету України. Обласні й районні ради, згідно з їхніми компетенціями, затверджують регіональні інвестиційні програми та визначають для них кошти зі своїх бюджетів. Представницькі органи влади усіх рівнів – ВРУ, ВР АРК, місцеві ради – мають право розглядати і затверджувати бюджети і звіти про їх виконання, здійснювати контроль за виконанням бюджетів тощо.

Із прийняттям 2015 р. реформованого законодавства у сфері інвестицій держава створила нову інституцію, яка, крім іншого, має враховувати й соціальний ефект від інвестицій. Отож безпосереднім учасником бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, є колегіальний суб'єкт – Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів (МКПДІП), діяльність якої регламентується постановою Кабміну від 22 липня 2015 р. № 571.

Ще один суб'єкт бюджетно-інвестиційних правовідносин – Державна казначейська служба України, яка діє на підставі «Положення про Державну казначейську службу України» від 15 квітня 2015 р. № 215 [8]. Вона реалізує надані повноваження і безпосередньо, і через територіальні органи в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах обласного, республіканського (АРК) значення (у разі їх утворення). Під час здійснення своєї діяльності ДКСУ взаємодіє з іншими органами законодавчої і виконавчої влади, Національним банком України та комерційними банками України, а також іншими учасниками бюджетного процесу та фінансовими інституціями. Отож ДКСУ виступає поєднувальним ланцюжком у реалізації бюджетного процесу між органами виконавчої влади та установами банківської системи.

Місцеві державні адміністрації також є суб'єктами бюджетно-інвестиційних правовідносин. Вони утворюються і діють згідно із ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» [9], в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують підготовку та виконання відповідних бюджетів, звіт про їх виконання тощо. Загалом повноваження цих суб'єктів щодо бюджетної діяльності регламентовані в ст. 18 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», згідно з якою така державна адміністрація: 1) складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання; 2) подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники

і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх під час визначення розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб;

3) отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності, незалежно від форм власності, інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету;

4) здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

5) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту й утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, зокрема їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів;

6) регулює інвестиційну діяльність в установленому порядку;

7) здійснює на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у державній власності та передані до сфери її управління, сприяє створенню на цих об'єктах систем управління якістю, систем екологічного управління, інших систем управління згідно з національними або міжнародними стандартами, приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад тощо. Сприяти й організувати інвестиційну діяльність у бюджетній сфері місцевим державним адміністраціям допомагають повноваження в межах і формах, визначених КУ та законами України, до яких належать компетенції у вирішенні питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів, зокрема і під час здійснення підприємницької, бюджетної, інвестиційної діяльності; соціально-економічного розвитку відповідної території; управління майном, приватизації та підприємництва; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

зовнішньоекономічної діяльності тощо. Крім того, місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: а) збереженням і раціональним використанням державного майна; б) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності за виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням збитків, завданих державі.

Отже, у сфері бюджетного інвестування можливість вибору власного варіанта поведінки в суб'єкта інвестування є досить обмеженою, а інколи це практично неможливо. Невиконання вимог бюджетно-правових норм, відступ від приписаного варіанта поведінки (тобто вчинення правопорушення) спричинює застосування державного примусу, покарання стосовно суб'єкта бюджетно-інвестиційних правовідносин – винної особи. Застосування переважно імперативного методу у сфері регулювання бюджетних відносин пояснюється специфікою бюджетної діяльності: і держава, і інші інвестори суворо відстежують інвестиційно-бюджетні ресурси. Варто зауважити, що імперативність має місце і під час надання грошових коштів із бюджету. Зокрема, суб'єкти бюджетно-інвестиційних правовідносин – розпорядники бюджетних коштів, наприклад, бюджетні установи, зобов'язані використовувати інвестиційні кошти суто за цільовим призначенням. З іншого боку, суб'єкти бюджетних інвестиційних правовідносин отримують додаткові державні гарантії, що стає важливим інструментом забезпечення інвестиційної зацікавленості для залучення додаткових капіталовкладень у вітчизняну економіку, зокрема і в бюджетну сферу. У підсумку формується ще один функціональний правовий інститут – інститут державного гарантування захисту інвестицій. Суб'єкти бюджетно-інвестиційних правовідносин можуть отримувати від держави не тільки правові, а й політичні, міжнародні чи внутрішньонаціональні, часткові або повні, постійні чи тимчасові гарантії. Часто такі гарантії прописуються нормами бюджетного права, оскільки такі операції можуть отримувати підприємницький характер та враховувати потребу максимізації прибутку інвестиційної діяльності для суб'єкта бюджетних правовідносин – отримувача інвестиційних ресурсів.

Важливим питанням, яке потребує вирішення, є розподіл повноважень між суб'єктами бюджетно-інвестиційних правовідносин і між публічно-правовими утвореннями, що мало б стати запорукою безперешкодного функціонування бюджетної системи. Суб'єкти бюджетних правовідносин, що беруть участь в інвестиційній діяльності, мають отримати чітку, закладену в БКУ правову основу для затвердження самостійності головних розпорядників бюджетних інвестиційних фондів, розпорядників бюджетних інвестиційних ресурсів та отримувачів бюджетних інвестиційних коштів. Їхні права й обов'язки повинні бути чітко регламентовані з урахуванням деталізації асигнувань згідно з кодами бюджетної класифікації в бюджетах учасників бюджетного процесу.

Держава (або уповноважений нею орган) виступає особою публічного права, що певним чином формує особливий суб'єктний склад бюджетних інвестиційних правовідносин. Розвиток цих правовідносин створює спеціальний режим господарювання та фінансової дисципліни для проведення бюджетного, фінансового контролю, що, відповідно, спричинює квотування державою суб'єктного складу цього виду правовідносин [10, с. 57–58]. Отже, суб'єкти бюджетних правовідносин утворюють комплексну систему економіко-правового вертикального і горизонтального взаємовпливу публічно-правових утворень в особі державних чи уповноважених нею органів, а також органів місцевого самоврядування, задіяних у регулюванні бюджетних інвестиційних потоків як ресурсів виконання соціально-економічних завдань для побудови ефективнішої моделі бюджетування.

Підсумовуючи, відзначимо: реформування суб'єктного складу бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, яке розпочалося у 2014–2015 рр., внесло свої корективи в чинне законодавство України та поклало початок новим підходам до правового регулювання інвестування в нашій країні. Сьогодні важливо створити нові інституції, які комплексно впроваджуватимуть нову державну інвестиційну політику за успішним прикладом багатьох країн світу. Наприклад, у західному світі перспективним вважається створення інститутів, які консолідують бюджетні і залучені під державні гарантії кошти та скеровують їх на визначені пріоритетні напрями розвитку. У вітчизняних

реаліях таким інститутом може стати спеціальна та особлива державна банківська установа (Банк розвитку) з ефективною структурою корпоративного управління, налагодженими бізнес-процесами, інституційною незалежністю та ефективним процесом ухвалення рішень.

Із цих позицій передумови ефективності та дієвості бюджетних важелів в інвестиційній сфері мають забезпечувати здатність держави ставити стратегічні орієнтири розвитку, враховуючи національні інтереси, та досягати їх, виконувати завдання, пов'язані із впливом на соціально-економічні процеси, дотримуватися визначених пріоритетів, а також нейтралізувати можливі загрози економічній безпеці із застосуванням важелів, властивих ринковій економіці.

Висновки. Не всі суб'єкти бюджетних правовідносин можуть входити до складу суб'єктів бюджетно-інвестиційних правовідносин. До їх суб'єктного складу зараховують індивідуальні та колективні суб'єкти, наділені бюджетними повноваженнями щодо планування, мобілізації, розподілу, перерозподілу і витрачання бюджетних коштів у сфері інвестиційної діяльності та здійсненні відповідно звітності і контролю. Суб'єкти бюджетних правовідносин, дотичних до інвестування, входять до складної комплексної системи економіко-правового вертикального і горизонтального взаємовпливу публічно-правових утворень (держави чи уповноважених нею органів, а також органів місцевого самоврядування), задіяних у регулюванні бюджетних інвестиційних потоків як ресурсів виконання соціально-економічних завдань для побудови ефективнішої моделі бюджетування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ: Нац. акад. наук України ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2010. 36 с.
2. Музика-Стефанчук О.А., Мазниця А.А. Сучасні проблеми тлумачення норм фінансового права України. Кам'янець-Подільський: Друкарня «Рута», 2014. 232 с.
3. Іванова А. Класифікація суб'єктів бюджетного права. Вісник Академії правових наук України. 2010. № 3. С. 324–330.
4. Антипов В.І., Воронова Л.К., Воротіна Н.В. та ін. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / за заг. ред. П.В. Мельника. Київ, 2003. 416 с.
5. Кучерявенко М.П. Фінансове право України: підручник. Харків: Право, 2013. 400 с.
6. Музика-Стефанчук О.А., Федоров М.О. Окремі питання правопорушень та вини суб'єктів бюджетних правовідносин. Порівняльно-аналітичне право: електронне наукове фахове видання. 2013. № 3/1. С. 246–249. URL: http://www.pap.in.ua/3-1_2013/7/Muzyka-Stefanchuk%20O.A..pdf.
7. Советское гражданское право: учебник: в 2 т. / под ред. О.А. Красавчикова. 3-е изд., испр. и доп. Москва: Высшая шк., 1985. Т. 1. 544 с.
8. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-p>.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
10. Горохов Е.А. Правовое обеспечение инвестиционной деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Москва, 2005. 167 с.